Memur-Sen'in Bilimsel, Akademik
ve
Sosyal Hayata Katkısıdır.

www.memursen.org.tr

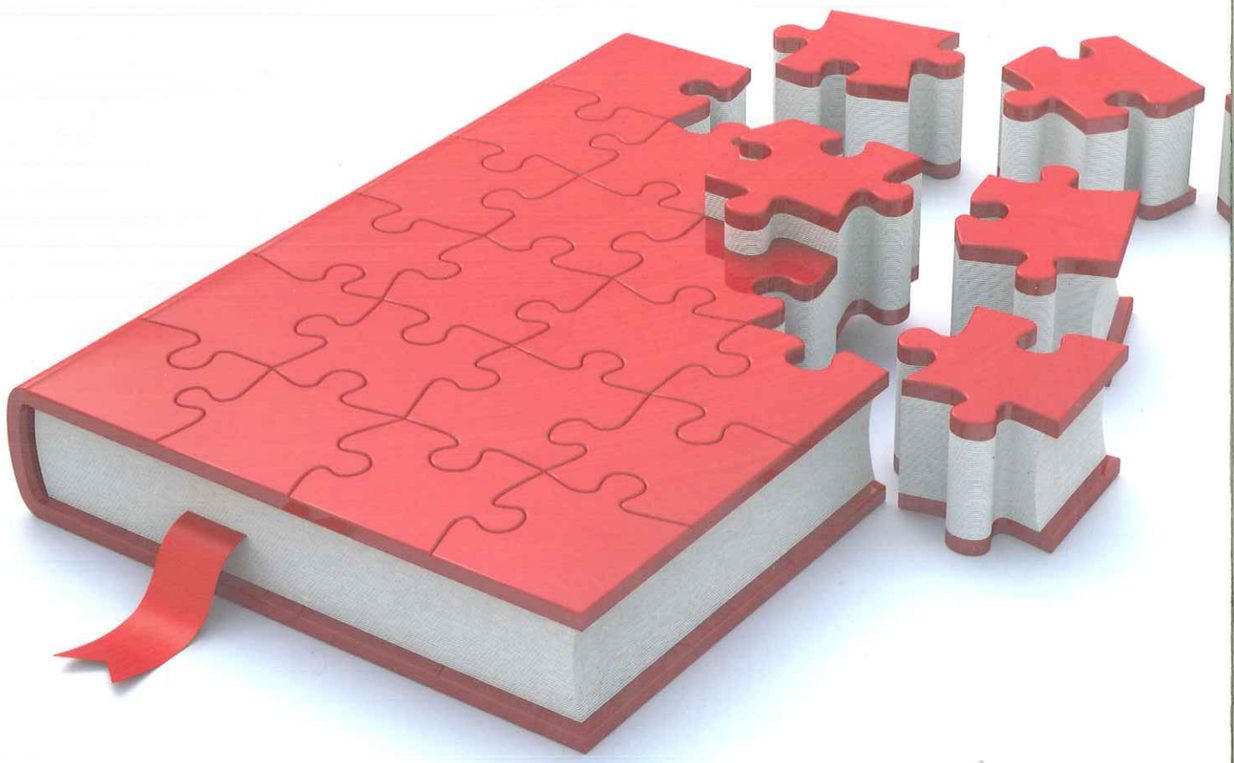
Kamu'da Sosyal Politika

Yıl:7 / Sayı:23 / Nisan - Mayıs - Haziran 2013 ISNB: 1306-8334

Kamu'da Sosyal Politika

Yıl:7 / Sayı:23 / Nisan - Mayıs - Haziran 2013 ISNB: 1306-8334

Yeni Anayasa Düzleminde
Hükümet Sistemi Tartışmaları



Kamu'da Sosyal Politika

Memur-Sen'in Bilimsel, Akademik
ve
Sosyal Hayata Katkısıdır.

İçindekiler

08	Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Sorunlarını Çözer mi?	Prof. Dr. İdris BAL Adalet ve Kalkınma Partisi Kütahya Milletvekili
13	Parlamenter Sistem Galip Gelmeli	Bülent Kuşoğlu Cumhuriyet Halk Partisi Ankara Milletvekili
15	Başkanlık Sistemi	Prof. Dr. Mustafa Kamalak Saadet Partisi Genel Başkanı
17	Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Üzerine Mülahazalar	Mustafa DESTİCİ Büyük Birlik Partisi Genel Başkanı
22	Osmanlı'dan Bugüne Türkiye'nin Anayasal Geleneği ve Parlamenter Sistem Deneyimi	Doç. Dr. Yusuf Tekin Gençlik ve Spor Bakanlığı, Bakan Yardımcısı
29	Başkanlık Sisteminin Uygulanabilirliği	Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU RTÜK Üyesi
35	Hükümet Sistemleri ve Katılımcılık	Doç. Dr. Fikret Mazı Adıyaman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi
39	Yeni Anayasa Kavşağında Hükümet Sistemi Tartışmaları	Doç. Dr. Hamit Emrah Beriş SDE İç Politika ve Demokratikleşme Uzmanı
43	Anayasalarımızda Hükümet Sistemleri	Yrd. Doç. Dr. Nuran KOYUNCU Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi
50	Siyasal Sistemler ve Medya Özgürlüğü	Yrd. Doç. Dr. Ahmet BIYIK Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi
59	Yeni Anayasa ve Hükümet Sistemleri	Dr. Murat Yılmaz Siyaset Bilimci, SDE İç Politika ve Demokratikleşme Koordinatörü
65	Hükümet Sistemi Tercihi, Sivil Toplum Kuruluşları İçin Varoluşsal Bir Konu mu?	Av. Hüseyin Rahmi Akyüz

Editörden

Mehmet Emin Esen
Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı
(Basın ve İletişim)

Hedef Millet Merkezli Hükümet Sistemi

Siyasal sistemin gövdesini oluşturan hükümet sistemi, bugün en çok tartışılan konulardan biri haline gelmiştir. Konuya bilimsel bir bakış açısıyla yaklaşıp olumlu katkılar sunan politikacılar, hukukçular, akademisyenler ve yazarlar olmasının yanında, tamamen duygusal bir bakış açısıyla yaklaşıp kafa karıştırmaya ve milleti yanlış yönlendirmeye çalışan başka bir kesim daha bulunmaktadır. Konuyu amacından uzaklaştırmadan sağlıklı bir tartışma zeminine çekme maksadıyla bu sayımızda "Yeni Anayasa da Hükümet Sistemleri" konusunu işledik.

Hükümet sistemlerine baktığımızda dünyada genel kabul gören ve her toplum için geçerli olan tek bir sistemden bahsetmenin mümkün olmadığını görürüz. Parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi gibi farklı sistemler mevcuttur.

Avrupa'nın bazı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye de Parlamenter Hükümet sistemine göre yönetilmektedir. Parlamenter sistemin rejim tıkanıklıklarına çözüm bulamaması ve hükümet bunalımları karşısında çaresiz kalması, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi gibi yeni tercihleri gündeme getirmiştir. Tek başına iktidar olmak için yeterli oyu alamayan partilerin oluşturdukları koalisyon hükümetlerinin beklenen başarıyı göstermemeleri, ülkede istikrarın sağlanamamasına ve krizlerin doğmasına yol açmıştır. Parlamenter sistemlerde karar alma süreçleri uzun olduğundan acil müdahale edilmesi gereken konularda gecikmeler olabilmektedir. Parlamentonun hükümeti denetleme yetkisi ya hiç yoktur ya da çok zayıftır.

Parlamenter sistemde parlamento tarafından seçilen Cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir. Ülkemizde durum böyle değildir. Beğenmediği bakanı atamak istemeyen Cumhurbaşkanları çıktığı gibi, icradan sorumlu hükümetin atamak istediği üst düzey bürokratların kararnamelerini imzalamayanlar da olmuştur. Hükümetin çalışma uyumunu engellemek ve halk nezdinde itibarsızlaştırmak amacıyla kanunları veto etme yetkisini kullanarak zaman kaybına yol açmaları ayrı bir olumsuz durumdur.

Temsili bir makam olarak görülen parlamenter sistemlerin tersine ülkemizde Cumhurbaşkanı çok önemli yetkilere sahiptir. Anayasa Mahkemesine üye gönderme, Danıştay'a üye seçme, HSYK, YÖK vb. kurumlara atama yapma, bilim yuvaları olan üniversitelere rektör belirleme gibi. Bütün bunlar parlamenter sistemin tam olarak uygulanmadığı izlenimini vermektedir. 2007 tarihindeki anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması da aslında ülkemizin başkanlık veya yarı başkanlık sistemine doğru bir adım attığının göstergesidir.

Gerek yukarıda anlattığımız konular gerekse başka sebeplerden dolayı, Parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesinin bir zorunluluk olduğu konusundaki tartışmalar gün be gün artmaktadır. Hiç şüphesiz parlamenter sisteme göre başkanlık sisteminin önemli bazı avantajları vardır. İstikrarın devamı, asıl gücün yürütmenin başı olan başkanda toplanması, başkanın halk tarafından seçilmesi, karar alma sürecinin hızlı ve daha etkili olması gibi. Başkanlık sisteminde otoriteleşme eğiliminin olması, her ne kadar başkanlık sistemi ile eyalet sistemi arasında hukuki bir bağ olmasa da siyasi partilerimizin bazılarının ve milletimizin bir kesiminin kafalarında tereddütler oluşması, konunun daha çok konuşulması ve tartışılması gerektiğini gösteriyor. Bu durum maalesef bazı partileri yeni anayasa yapma konusunda ağır davranmaya sevk ediyor.

Memur-Sen olarak bizi, hangi hükümet sisteminin benimseneceğinden çok, insan haklarına saygılı, milletin değerleriyle barışık, hukukun üstünlüğüne dayanan yeni bir anayasanın acilen yapılması ilgilendiriyor. Mevcut parlamenter sistem güçlendirilerek sivil, demokratik, özgürlükçü ve katılımcı bir modelin var edilmesiyle insan onuruna saygılı bir devlet yapısının oluşturulması da mümkündür, başka hükümet sistemlerinin tercih edilmesi de mümkündür.

Bu sayımızın çıkmasında değerli fikirleriyle katkı sunan siyasetçilere, sivil toplum temsilcilerine ve akademisyenlere gösterdikleri ilgiden ve gönderdikleri yazılardan dolayı teşekkür ediyorum.

Önceki sayılarımızda da vurgulanmıştı. Bir kez daha yineliyorum: Bundan sonra "Kamuda Sosyal Politika" dergimizde ele alınmasını istediğiniz konuları, dergimizle ilgili görüşlerinizi bizimle paylaşmanızı önemsiyoruz. Yeni bir sayıda buluşmak dileğiyle...

Memur-Sen Adına Sahibi
Ahmet Gündoğdu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Mehmet Emin Esen

Genel Yayın Yönetmeni
Şahin Ali Şen

Yayın Kurulu
Günay Kaya
Metin Memiş
Mehmet Bayraktutar
Hacı Bayram Tonbul
Ahmet Kaytan

Danışma Kurulu
Prof. Dr. Yasin Aktay
Prof. Dr. Ömer Çaha
Prof. Dr. Mümtaz'er Türköne
Doç. Dr. Oya Akgönenç
Yrd. Doç. Dr. Cengiz Anık
Yrd. Doç. Dr. Veysi Erken
Doç. Dr. Erdinç Yazıcı
Hüseyin Rahmi Akyüz
Emin Şenver
Osman Timurtaş
Bilimsel makaleler ile ilgili tüm soru ve yazışmalarınız için;
Şahin Ali Şen
sosyalpolitika@memursen.org.tr

Yayın İdare Merkezi:
Memur-Sen
GMK Bulvarı Özveren Sokak No:9/4
Demirtepe/Ankara
Tel: (0312) 230 09 72-73 - 230 48 98
Bürocell: (0533) 657 97 03-04
Faks: (0312) 230 39 89
www.memursen.org.tr

Grafik Tasarım&Baskı
Norm Yazılım Ltd. Şti.
GMK Bulvarı Özveren Sokak No:13/18
Demirtepe/Ankara
Tel: 0312 229 09 81
Yayın Türü:
Yaygın - Süreli
Basım Tarihi:
Nisan-Mayıs-Haziran 2013
5000 adet
Ücretsiz Dağıtılır.

Ahmet Gündoğdu
Memur-Sen Genel Başkanı

Güçlü Türkiye'nin Devlet ve Hükümet Sistemi İnsan Onurunu Esas Almalı

Türkiye'nin 90 yıllık tarihi, devlet ve rejim krizleri ile hükümet ve toplumsal krizlere şahit oldu. Bu krizlere paralel olarak da Türkiye, ekonomik ve sosyal krizlerle boğuştu durdu. Krizler nedeniyle dünyadaki değişim ve dönüşümleri doğru okuyamadı. Çok önemli süreçleri lehine kullanma şansını ıskaladı. Bu geçmiş kayıpları telafi edeceğimiz yeni bir anayasa yapım sürecinin sonuna doğru yaklaşmaktayız. Yapılacak yeni anayasayla birlikte tüm bu krizlerin oluşumunu engelleyecek, sorun çıkarmayan bir anayasanın yapılması için tarihi görevi birlikte yerine getirmeliyiz. Memur-Sen olarak, bu anlayışla; yeni, sivil ve özgürlükçü anayasa yapılması noktasında birçok faaliyet gerçekleştirdik. Ülkemizin değerli hukukçuları, akademisyenleri ve yazarları ile yurt dışından katılımını sağladığımız bilim insanları ile gerçekleştirdiğimiz Uluslararası Anayasa Kongresi ve Türkiye'nin en kapsamlı anket çalışması ile oluşturduğumuz raporları TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunduk. Yeni faaliyetlerle yapım sürecine katkı vermeye devam ettiğimiz yeni anayasanın; insan onuruna, insan emeğine, insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, sosyal adalete, katılımcı ve çoğulcu demokrasiye dayanması ve bu anlayışla yazılması ve yapılması gerektiğinin defalarca altını çizdik, tekrar tekrar kamuoyu ile paylaştık.

Memur-Sen olarak, büyük Türkiye'nin iyi devlet yönetimi, iyi hükümet modeli, iyi toplumsal ortam ve iyi insanla inşa edilebileceğini düşünüyoruz. Bu temel yaklaşımla devletin nasıl olması ve işlemesiyle ilgili görüşlerimize de yeni anayasa çalışmaları kapsamında hazırladığımız rapor ve bildirilerimizde yer verdik. Bu görüş ve önerilerimizin yer aldığı rapor ve bildirilerde artık "devletin milletinden milletin devletine" geçilmesi gerektiğini vurguladık, yasakçı devletten özgürlükçü devlete, milletini döven devletten milletine hizmet eden hadim devlete geçilmesini savunduk.

Bu genel felsefemiz ışığında; hesap soran değil, hesap veren, şeffaf bir devlet; milli iradeyi esas alan, ancak milli iradenin tecel-

lisini çoğunlukçu değil çoğulcu bir anlayışla sağlayan bir devlet özlemini dile getirdik.

Halkının tüm kesimlerini kucaklayan, ırk, dil, din, mezhep, cinsiyet, etnik köken ve benzeri hiçbir ayrım yapmayan ve farklılıkları zenginlik olarak gören müşfik ve hoşgörülü bir devletten yana olduğumuzu deklare ettik.

Adaleti bütün yönleriyle tecelli ettirecek ve demokrasiyi kurumsallaştıracak bir devlet; hukukun üstünlüğünü düstur edinen demokratik bir devlet; temel hak ve özgürlüklerinden taviz vermeden güvenlik ve istikrarı sağlayan özgürlükçü bir devlet beklentimizi her zeminde haykırdık.

Ekonomik büyümeyi sağlarken, hakça bölüşmeyi ihmal etmeyen sosyal bir devlet istedik. Milli çıkarlarının peşinde koşarken, insanlığa karşı sorumluluklarının bilincinde olan adil bir devleti önceliğimizi milletimizle paylaştık. Vatandaşlarının maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlayan ve fırsatları sunan bir devlet talep ve beklentimizi en üst düzeydeki yetkililere aktardık.

Bu istek ve arzumuzu demokratik zeminlerde ve demokratik yöntemlerle gündemde tuttuk, tutuyoruz. Bu beklentiler, Memur-Sen ailesinin demokratik hukuk devleti ilkesinin perçinlenmesi talepleridir. Yeni anayasa yapım sürecinin sonuna gelindiği bugünlerde bir kez daha not düşmek, hatırlatmak istedik.

Dergimizin konusu olan, hükümet sistemleri konusuna gelince, Memur-Sen olarak, sistemin adından çok sistemin özelliklerini dikkate alıyoruz. Diğer coğrafyalara baktığımızda yaygın olarak başkanlık sistemlerini ve parlamenter sistemleri görüyoruz. Bu iki sistemin melezi olarak tanımlanan yarı başkanlık ile rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem, süper başkanlık sistemi, başkanlı parlamenter sistem gibi farklı sistemlerde tartışılmakta ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Tekrar ifade etmek gerekirse, Memur-Sen ailesi olarak, sistemin adından çok, sistemin ülkemizi krizlere kapalı, çözümlere açık tutmasını önemsiyoruz. Benimsenecek modelin, otoriter eğilimliliğe kapalı, liderlik ve iktidar değişimine açık, yeniliğe ve değişime açık, statükoya kapalı olmasını istiyoruz. Modelin, yönetilebilir ve hızlı karar alabilir olmasını, güven ve meşruiyet zeminini güçlü kılan, ideolojik çekişmelere kapalı olmasını önemsiyoruz. Bizim dikkat çekmeye çalıştığımız nokta modelin; tabanı yönetim sürecine dahil etmesi, dışlayıcı olmaması, ötekileştirmemesi, herkesin kaybettiği, ya da bir kısmının kazandığı bir kısmının kaybettiği değil herkesin kazandığı bir sistem olmasıdır. Yoksulluğa izin vermeyen, örgütlenmeye uygun, bürokrasiyi denetleme gücü yüksek, demokratik ve sivil bir model olmasıdır.

İktidar-muhalefet kavgası yerine iktidar ve muhalefeti ortak çalışmaya zorlayan bir model olması hem ülkemizin hem de milletimizin lehinedir. Aynı şekilde istikrarı sağlayacak, olabildiğince koalisyonların oluşmasına zemin oluşturmayacak bir model olmasıdır.

Modelde ne devletin başı ne de bakanlar kurulu detaylarla, angaryalarla meşgul edilmemelidir. Örneğin, Cumhurbaşkanın il müdürleri kararnamesinin altında imzası bulunması gibi fuzuliyete mahal verilmemelidir.

Kısaca model; demokratik, milli iradeye ve millete açık, vesayete ve vesayetçilere kapalı olmalıdır. Model, sivil toplum örgütlerinin, konfederasyonların, sendikaların görüş ve önerilerinin yansımalarını görmelerine de kanal açabilmelidir. Memur-Sen olarak, bu çerçevede, en çok üyeye sahip konfederasyonların ya tek ya da bir araya gelerek yasa teklifi verebilmelerinin sağlanması gerektiğini düşünüyoruz. Ayrıca bu kuruluşlara, kanun koyucu tarafından çıkarılan ve yürürlüğe girmesi sağlanan yasalarla ilgili anayasa mahkemesi nezdinde yürütmeyi durdurma ve iptal davası açabilmelerine imkan verilmesini istiyoruz. Yine yürütmenin eylem ve işlemlerine karşı amasız, fakatsız ve ancaksız dava açabilmeliler. Sivil toplumun, sosyal baskı üretme ve lobicilik yapmalarının önündeki engellemelerle karşılaşmaması sağlanmalıdır.

Yeni model üretmek yerine mevcut hükümet modeli iyileştirilemez mi şeklinde de soru sorulabilir. Memur-Sen olarak böyle bir soru karşısındaki düşüncemiz, mevcut sistemin zayıf yönlerinin güçlendirilmesi, risklerinin azaltılması, fırsatlarının artırılmasının sağlanması koşuluyla olumlu olabilecektir. Ancak, anayasamızın mevcut haliyle istikrarı sağlaması mümkün değil. Bu sistemin en büyük bedelini özellikle 1970-1980 ve 1991-2002 yılları arasında koalisyonlar döneminde çok ağır olarak ödedik. Her iki dönemde de Türkiye

siyasi ve ekonomik krizlerle uğraşmaktan dünyanın gerisinde kalmış, tarihi değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi iç kavgalarla geçirmiştir. Örneğin, SSCB dağıldığı sürede koalisyonlarla uğraşmaktan Türk dünyası ile ilgilenememiştir. Çift başlılık sorunu yaşamıştır. Türkiye her 10 yılda bir yapılan darbeler ve 367 benzeri krizler nedeniyle bölgesel ve küresel oluşumlardan dışlanmış, ekonomik ve demokratik yarıştan kopmak zorunda kalmıştır.

Devlet yönetimi ve hükümet sisteminin isimlerinin başlangıç işlemlerinin iyi olması yetmez. Sistemin değiştirilmesine paralel hatta daha önce gerçekleştirilmesi gereken hususlar var. Devlet yönetimi ve hükümet sistemlerinin çoğulcu bir yapıya açık olması da yetmiyor. Sistemin millet eksenli hizmet üretebilmesi için tekelleşmemiş, darbelere çanak tutmayan, kendi menfaatleri için ülkeyi kaosa sürüklemeyen çoğulcu ve özgür medyaya ihtiyaç var.

Yasama, yürütme ve yargıyı denetleme ve kontrol etme bağlamında legal baskı grupları olan düşünce kuruluşları, STK'lar, sendikalar ve platformlara gereksinim vardır. Bu baskı gruplarının hem sayıları ve nitelikleri artırılmalı hem de özgürce görüş ve önerilerini dile getirebilecekleri zeminler oluşturulmalıdır.

Vesayetçi, darbeci zihniyetin ülkemiz üzerindeki etkisi yok edilmeli, onun yerine meşruiyetin kaynağı olarak halkı gören, demokrat zihniyet hakim olmalıdır. Tüm illegal yapılanmalar, derin devlet oluşumları, darbeci yapılar deşifre edilmeli ve devlet kurumlarından temizlenmelidir. Aksi halde bu tür yapılanmalar ister parlamenter sistem olsun ister diğer sistemlerden biri olsun, tüm hükümet yapılarını sabote edeceklerdir. Bu zihniyetin kullandığı araçlardan biri olan terör ile çetecilik sayesinde oluşup büyüyen illegal yapılanmalar mutlaka bitirilmelidir.

Bir başka açıdan, bilimsel denetim mekanizmaları bakımından üniversiteler önem arz etmektedir. Bilimsel denetim açısından hür ve bağımsız, özerk üniversitelerin, bilimsel özerkliğin ve bilimsel çalışmaların desteklenmesi gerekmektedir. Üniversitelerin özgürce yürütme ve yasamayı eleştirme, fikir ve düşüncelerini kamuoyu ile paylaşmaları sağlanmalıdır.

Her türlü manipülasyona kapalı, bağımsız ve tarafsız yargının mutlaka tesis edilmesi gerekmektedir. Türkiye bir daha 28 Şubat sürecinde olduğu gibi yargının, vesayetin emrine girdiği dönemleri yaşamak istemiyor. Bu sorun referandumlar yaparak ve yargı paketleri oluşturarak sağlam yamalarla sürekli dikiş iğnesi soktuğumuz anayasamızın yepyeni kumaştan yeniden yapılmasıyla çözülebilir.

Temel yapısal değişimlerin üzerine devletin milletinden milletin devletine uzanan, şahıslardan, iktidarlardan bağımsız; kalıcı, sürdürülebilir ve tutarlı bir adalet ve demokrasi ortamı oluşturacak yeni bir anayasa yapılabilirse Türkiye küresel aktör olma yolunda önemli bir zemini yakalamış olacaktır.

Devlet yönetimini demokratikleştirsek, ülkeye en iyi hükümet sistemini getirsek, dünyanın en özgürlükçü ve insan onurunu merkeze alan anayasasını yapsak da, bu sistemi uygulayacak olan insan ve kurumlarda sorun varsa yine sıkıntılar meydana gelmeye devam edecektir. İyi insan, en kötü sistemi bile işler hale getirebilirken, kötü insan en iyi sistemi bile çalışmaz hale getirebilir. Önemli olan demokrat, adaletli, eğitimli, halkıyla barışık özgüven ve vizyon sahibi insanların yetiştirilmesidir. Bunun içinde eğitim sistemini hem insani, hem demokratik, hem evrensel, hem de milli ve manevi değerler ekseninde yeniden düzenlememiz, istikbalin sahibi gençleri bu perspektifte yetiştirmemiz gerekmektedir.

Sonuç olarak, hem devlet yönetimin iyi, hem hükümet sisteminin iyi, hem sosyal ve toplumsal ortamın iyi, hem de sistemin uygulayıcısı olan insan iyiyse hizmetler kaliteli sunulacak, huzur olacak, adalet olacak, erdem olacaktır. Türkiye dünya demokrasi liginde model ülkelerle aynı düzleme gelecektir. Öyle bir sistem kurulmalı ki demokratik alan genişlesin, halkın alanı genişlesin. Sivil toplumun alanı genişlesin. Sistem mağduru, kriz mağduru halk artık olmasın. Bu da ancak milletin "Benim Anayasam" ya da "Benim Sistemim, Benim Modelim" diyebileceği yeni bir anayasa ve adil sistemle sağlanacaktır. Bugün milletin yeni anayasasını yapmanın ve milletin beklentisine uygun sistemi geliştirmenin tam zamanıdır. Memur-Sen olarak, bu sürece katkı sunmaya, sürecin her aşamasında görüş ve önerilimizi kamuoyu ile paylaşmaya devam edeceğiz.

Prof. Dr. İdris BAL
AK Parti Kütahya Milletvekili

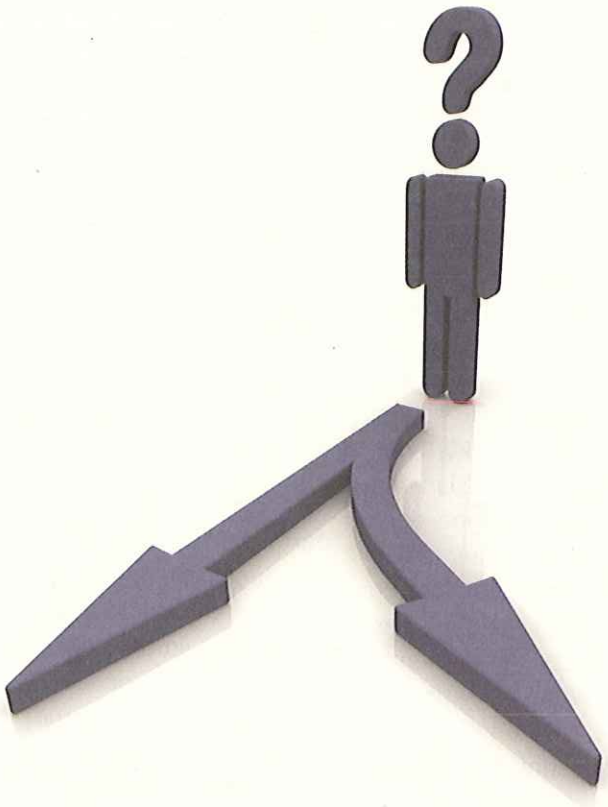
Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Sorunlarını Çözer mi?

Türkiye'de uygulanmakta olan parlamenter sistem, başta 2002'den günümüze kadar olan istikrarlı dönem olmak üzere, 1950-1960 arası Adnan Menderes Dönemi, 1965-1971 arası Süleyman Demirel Dönemi, 1983-1989 Turgut Özal dönemi hariç sürekli krizlerle karşı karşıya gelmiştir. Kısa ömürlü hükümetler, koalisyon hükümetleri, Cumhurbaşkanı seçimleri, Cumhurbaşkanı-Başbakan sürtüşmeleri ve tüm bunların yanında yaşanan darbeler bütün bir millet olarak büyük sıkıntılar çekmemize sebep olmuştur. Bu yüzden Türkiye'de sistem tartışmalarının yapılması ve sistem değişikliği bir lüks değil aksine bir zarurettir.

Başkanlık sistemi tartışılırken, bu sistem içerisinde yargının rolü, meclisin rolü, milletvekillerinin rolü de konuşulmalı, devlet mekanizması içindeki diğer erklere üzerindeki etkisi, olumlu ve olumsuz yönleri göz önüne alınmalıdır.

Yaklaşık olarak son 30 yıldır siyaset sahnesinde konuşulan, fakat uygulamaya dönük somut adımlar atılamayan başkanlık sistemi, son zamanlarda tekrar tartışma konusu olmuştur. Fakat bu tartışmalarda başkanlık sisteminin kazandıracaklarını-kaybettireceklerini tartışmak yerine, Başbakanımız Sayın R. Tayyip Erdoğan'ın şahsı üzerinden, sistemin "tek adamlık", "diktatörlük" getireceği gibi bilimsellikten uzak kriterlerle görüşler açıklanmakta, bu da bizi sonuca götürememektedir. Diğer yandan, bir kesim de, başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıktığı ve en iyi uygulaması ABD'de olduğu için başkanlık sistemini salt Amerika karşıtlığı üzerinden eleştirmekte ve sisteme karşı çıkmaktadır. Bu kesim Türkiye'de başkanlık sistemine geçilmesinin Amerikan Emperyalizmi'ne boyun eğmek olacağı tezini ileri sürmektedir.

Parlamenter sistemin İngiltere'de ortaya çıkması ve en başarılı uygulamasının İngiltere'de devam etmesi gibi, başkanlık sistemi de ABD'de ortaya çıkmış ve en başarılı uygulaması ABD'de görülmektedir. Dünya üzerinde tek tip bir parlamenter sistem olmadığı gibi, tek tip başkanlık sistemi de yoktur. Toplumun yapısı, değer yargıları, tarihsel mirası sisteme şekil vermektedir. Bu yüzden sistemleri konuşurken genel hatları üzerinden konuşmak gerekir. Uygulamalardaki suiistimaller sürekli ön plana çıkartılarak yapılacak tartışmalar sağlıklı olmayacaktır.



Başkanlık sistemi tartışmalarını sadece başkanın rolü üzerinden tartışmak da eksik ve hatalı olacaktır. Başkanlık sistemi tartışılırken, bu sistem içerisinde yargının rolü, meclisin rolü, milletvekillerinin rolü de konuşulmalı, devlet mekanizması içindeki diğer erklere üzerindeki etkisi, olumlu ve olumsuz yönleri göz önüne alınmalıdır. Ayrıca başkanlık sistemi eleştirilerinde genelde niyet okuma üzerinden eleştiriler yapılmaktadır. Başkanlığı savunan kişilerin, tek adamlık, padişahlık, diktatörlük istedikleri iddiası üzerinden muhalefet yapılmaktadır. Oysa doğru olan sistemi masaya yatırıp, sistem üzerinden tartışma yapmaktır.

Başkanlık sistemi eleştirilerinde örnek olarak Latin Amerika ülkelerindeki kötü uygulamalar nazara verilerek, başkanlık sisteminin sakıncalı olacağı iddia edilmektedir. Latin Amerika ülkelerindeki başarısızlığın temel sebebi, demokrasi bilincinin toplumun tüm katmanlarına tam hakim olmaması, gelir. Dağılımdaki adaletsizlikler, medyanın çok sesli, çoğulcu ve bağımsız olması ve en önemlisi silahlı kuvvetlerin siyasetle iç içe olmasıdır. Ayrıca bu ülkelerdeki başkanın rolü ABD'de olduğu gibi olmayıp, bu ülkelerdeki başkan süper yetkilerle donatılmış, hatta meclisi fesh etme gibi çok ileri yetkiler başkana verilmiştir. Bu ise başkanlık sisteminin özüne zarar vermiş, diğer etkilerle beraber diktatörlüğün önünü açmıştır. Ülkemizdeki demokratikleşme adımları hızlandırılmaz, medyadaki çok sesli yapı sağlam temellere oturtulmaz, gelir dağılımı daha adil hale getirilmez, eğitim yaygınlaşmaz, vesayetçi zihniyetin etkinliği kırılmaz ve silahlı kuvvetlerin siyasetten tamamen çekilmesi süreci tamamlanmazsa, tek başına sistem değişikliğinin tüm sorunlara çözüm olması beklenemez. Darbeci, vesayetçi yapının etkisi siyaset

Ülkemizdeki demokratikleşme adımları hızlandırılmaz, medyadaki çok sesli yapı sağlam temellere oturtulmaz, gelir dağılımı daha adil hale getirilmez, eğitim yaygınlaşmaz, vesayetçi zihniyetin etkinliği kırılmaz ve silahlı kuvvetlerin siyasetten tamamen çekilmesi süreci tamamlanmazsa, tek başına sistem değişikliğinin tüm sorunlara çözüm olması beklenemez.

üzerinden kaldırılmadan başkanlık sistemi etkisini gösteremeyecektir. Önemli olan demokrasi bilincinin tüm kurumlara hakim olmasıdır.

Diğer yandan Türkiye'de yapılan sistem değişikliği tartışmalarında karşımıza ikinci alternatif olarak yarı başkanlık sistemi çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemi yürütmede çift başlılığı ortadan kaldırmadığı gibi, koalisyonlara ve kısa süreli hükümetlere de çözüm sunamamaktadır. Yarı başkanlık sisteminde tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmede Cumhurbaşkanı ve Başbakan görevlerine devam etmektedirler, fakat yetkilerin dağılımında Cumhurbaşkanı lehine değişiklikler yapılmaktadır. Zaten yarı başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı, sembol ülke olan Fransa, parlamenter sistemdeyken bir kriz döneminde, Cumhurbaşkanının görevlerini çok yüksek düzeyde artırarak krizden çıkmak için yarı başkanlık sistemine geçmiştir. Yarı başkanlık sistemi parlamenter sistemin en büyük sorunları olan kısa süreli hükümetler, koalisyon hükümetleri, Cumhurbaşkanı - Başbakan tartışmaları ve yönetimdeki çift başlılık gibi sorunlara kalıcı çözümler içermemektedir.

Dolayısıyla ülkemiz için asıl sorun sistemin ötesinde, eğitimli, hoşgörü sahibi, kendi halkı ve tarihiyle barışık, çoğulcu düşünebilen, demokrat insan tipinin yeterince yetiştirilememesidir. Bu insan tipinin yetiştirilmesi sağlanabilirse, parlamenter sistem çalıştırabileceği gibi, başkanlık sistemi de daha iyi çalışabilecektir.

Üçüncü alternatif ise son zamanlarda çokça konuşulan partili Cumhurbaşkanı modelidir. Aslında bu model yarı başkanlık modelinden çok da farklı değildir. Yine yüksek yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı yürütmenin başında yer almaktadır. Türkiye'de uygulamada olan mevcut sistemde Cumhurbaşkanının parti üyesi olmaması gerekmektedir. Alternatif bir sistem olarak önerilen partili Cumhurbaşkanı modeli bu engeli kaldırmakta, Cumhurbaşkanının da partisinin başında seçime girmesine ve seçildikten sonra yürütmenin başında olmasına olanak sağlamaktadır. Bu açıdan bakınca, partili Cumhurbaşkanı modeli de Türkiye'nin sorunlarına kalıcı çözüm bulmaktan oldukça uzak olacaktır.

Başkanlık sistemi eleştirilerini başarısız uygulamalar üzerinden yapanlar, ülkemizin yaşadığı kronik sorunların en önemli kaynaklarından birinin uygulanmakta olan parlamenter sistem olduğunu gözden kaçırmaktadırlar. 2013 yılı itibariyle 90. yılını kutlayacak olan Cumhuriyetimizin bu süre içerisinde 61 tane hükümet kurarak ortalama her 1,5 yılda bir hükümet değiştirdiğini göz önüne alırsak, mevcut sistemde istikrar elde etmenin imkansız olduğunu görürüz.

Ayrıca bu kısa sürelerde de, genel olarak tek partili iktidarlar görev yapmamış, ülkemiz koalisyon hükümetlerine mecbur kalmıştır. Seçimlere çok sayıda partinin katılmasından dolayı ve salt çoğunlukla iktidar olma şartı olmadığından dolayı, tek parti iktidarları az sayıda olmuş, kaolisyonlar uzun süre ülkemizi idare etmiştir. 1,5 yıl gibi kısa sürelerde, seçim yapmak, koalisyon arayışlarında bulunmak, hükümet kurup güven oyu almak, sonrasında ise tekrar seçimlere hazırlanmak, ülkemiz ve milletimiz için icraat yapmaya zaman bile tanımamıştır. Bu sebepten dolayı diyebiliriz ki, Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli sorunu olan istikrarsızlık, ülkemizdeki parlamenter sistemin yapısından kaynaklanmaktadır.

Görüldüğü gibi parlamenter sistemin Türkiye'deki uygulamasının en büyük zaafı olan koalisyonlar, yapısı gereği başkanlık sisteminde söz konusu değildir. Başkanı halk kendi seçer. Bu bağlamda istikrar getirici bir yapısı vardır. Ne istikrarsız koalisyon hükümetleri, ne Cumhurbaşkanı seçiminde kaos, ne Başbakan-Cumhurbaşkanı çatışması, ne de iç ve dış politikada çift başlılık söz konusu olur. Bu sistem manipülasyonlara daha kapalı, milletvekili transferleri ile hükümetlerin düşürülmesi gibi operasyonların mümkün olmadığı bir yapıdır. Çünkü yürütme yasamanın içinden çıkmaz, ayrı bir seçimle seçilen başkan kendi kabinesini teşkil eder.

Verimlilik mantığı ile de düşünüldüğünde, başkanlık sisteminin daha etkin, daha dolambaçsız, daha hızlı ve verimli olduğu söylenebilir. Türkiye'nin sorunlarının çözümünde sistemlerin tartışılması tabi ki yerinde ve gereklidir. Fakat

şunu unutmamak gerekir ki iyi yetişmiş, olgun insan en kötü sistemi çalıştırabilir, kötü insan ise en iyi sistemi işletemez ve sistemi by-pass edebilir, suiistimal edebilir. Dolayısıyla ülkemiz için asıl sorun sistemin ötesinde, eğitimli, hoşgörü sahibi, kendi halkı ve tarihiyle barışık, çoğulcu düşünebilen, demokrat insan tipinin yeterince yetiştirilememesidir. Bu insan tipinin yetiştirilmesi sağlanabilirse, parlamenter sistem çalıştırabileceği gibi, başkanlık sistemi de daha iyi çalışabilecektir. Bundan dolayı öncelik kaliteli insan yetiştirmeye verilmelidir. Sistem değişikliği yapılmadan önce, toplumun kurumlarıyla, bireyleriyle, anayasası ve kanunlarıyla bu değişikliğe hazır hale getirilmesi ve yeni sistem için gerekli olan altyapı çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir. Bu çalışmalar tamamlandıktan sonra hangi sistem bizim için daha uygundur diye bakıldığında görülecektir ki başkanlık sistemi verimlilik açısından daha etkindir.

Sonuç olarak Türkiye'de sistem tartışmaları yapılırken şunu unutmamak gerekir ki, hiçbir sistem sihirli bir değnek gibi tek başına sorunların çözümünü sağlayamayacaktır. Türkiye'de hangi sistem uygulanırsa uygulansın, "Biz kimiz?" sorusu tam cevaplanmadıkça, toplumsal realiteler kabul edilip özümsenmedikçe, halk devlet barışıklığı ve devlet kurumları arasında ahenk sağlanmadıkça, reformlar tamamlanmadıkça, tam demokrasi tesis edilmedikçe, partiler arasındaki derin ideolojik uçurumlar kapatılmadıkça, meşruiyetin kaynağı tam olarak halk olmadıkça, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmadıkça, vesayetçi zihniyet ve derin yapılanmalar tasfiye edilmedikçe hiçbir sistem bizim sorunlarımızı kendiliğinden çözemez.

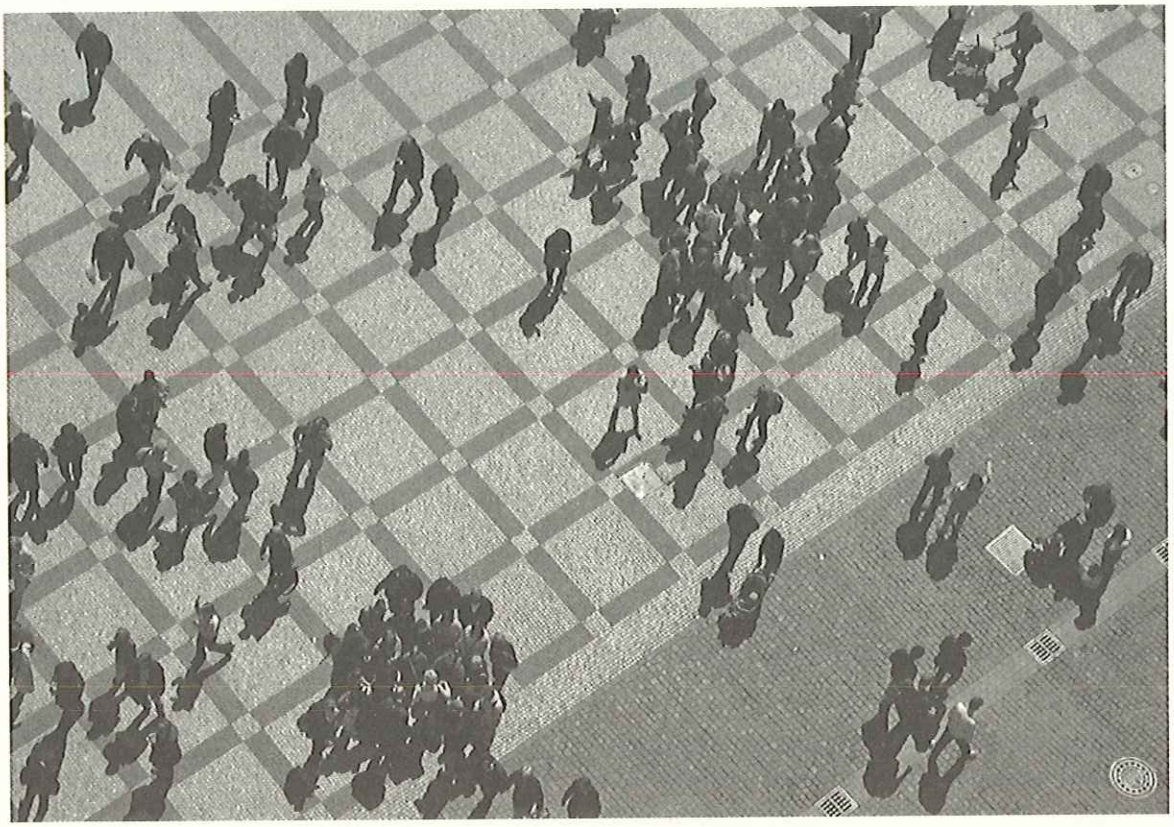
Hem parlamenter sistemin, hem de başkanlık sisteminin işleyebilmesi, demokrasinin içselleştirilmesine, kuvvetler arası denge ve denetime, özgür medya, kamuoyu denetimi, ifade ve örgütlenme hürriyeti gibi demokrasinin olmazsa olmaz şartlarına bağlıdır. Aksi takdirde parlamenter sistemde sorun çıktığı gibi, demokrasinin tam oturmadığı, yapısal sorunların olduğu ülkelerde hangi sistem getirilirse getirilsin sorunlar çıkacaktır.

Parlamenter sistem suiistimal edildiği, bazen tıkandığı gibi, başkanlık sistemi de suiistimal edilebilir. Sorunları sadece başkanlık sistemi içinde görmek doğru değildir. Parlamenter sistem içerisinde de zaman zaman yetkili kişiler, sahip oldukları yetkileri suistimal ederek, milletin tercihleri dışında tasarrufta bulunabilmektedirler. Örneğin 28 Şubat sürecinde Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel, RefahYol hükümetinin ilk döneminden sonra, hükümet kurma görevini Sayın Tansu Çiller'e vermesi gerekirken Sayın Mesut Yılmaz'a vermişti.

Günümüze kadar, Türkiye'deki parlamenter demokrasinin uygulanmasına bakıldığında, çalışamayan koalisyon hükümetlerini, manipülasyonları, kaosa dönen Cumhurbaşkanı seçimlerini, cumhurbaşkanları ile Başbakanlar arasındaki sürtüşmeleri, dış politikada çift başlılığı, verimsizliği, etkin olamamayı görüyoruz.

Ülkemizdeki yönetim sorunlarına başkanlık sisteminin bir çözüm getirip getiremeyeceği ise yukarıda belirtilen demokrasinin tam oturması, özümsenmesi, toplumsal birliğin, devlet toplum kucaklaşmasının tam sağlanması ile ilgilidir.

Teorik olarak bakıldığında yine başkanlık sisteminin koalisyonlara çare olacağı; tek başkan olacağından, Cumhurbaşkanı-Başbakan çekişmelerini sona erdireceği, yönetimdeki çift başlılığın önüne geçeceği, kuvvetler ayrılığını pekiştireceği, yasamayı ayrı bir güç olarak daha güçlü ve yürütmeden bağımsız hale getireceği ve kısaca yönetimi daha etkin ve dinamik hale getireceği, bürokrasiyi azaltacağı ve nihayetinde, istikrara katkı yapacağı söylenebilir. Aksi takdirde, ön şartlar gerçekleşmeden sadece sistem değişikliğinden, başkanlık sistemine geçişten mucizeler beklememek gerekir. Parlamenter sistem suiistimal edildiği, bazen tıkandığı gibi, başkanlık sistemi de suiistimal edilebilir. Bunun çaresi demokrasinin ve demokratik zihniyetin tüm kurum ve kuralları ile ülkede yerleşmesidir. Kötü insan her sistemi suiistimal edebilir. Olayların merkezinde sorun ve çözüm kaynağı olarak insan unsuru bulunmaktadır. Türkiye'de de artan yaygın eğitim, çoğulculuğun gelişimi, dünyaya açılım gibi olumlu gelişmeler göz önüne alınırsa kötümser olmak yerine, iyimser olmak için daha fazla sebebimiz



olduğu görülecektir. Netice olarak sorun sistem mi, insan mı noktasına da gelinebilir. Fakat her halükarda teorik olarak bile olsa başkanlık sisteminin etkinlik, istikrar bakımlarından bariz üstünlükleri mevcuttur. Unutmamak gerekir ki Başbakanı doğrudan halk seçmez ama başkanı doğrudan halk seçer.

Eğer sancı çekmekten korkar ve değişimi erteleme yoluna gidersek, sadece günü kurtaracak küçük adımlar atarsak, lider ülke olma vizyonumuz eksik kalacaktır.

Köklü değişikliklerin sancılı olacağı, bu yüzden sistem içerisinde ortaya çıkan sorunlar için büyük değişiklikler yapmak yerine bazı düzenlemelerle geçici çözümler bulmak şeklinde fikirlerini özetleyenler, kalıcı ve uzun soluklu çözümlerin önünü tıkamaktadırlar. Başkanlık sistemine geçiş tartışmalarının en yoğun yaşandığı dönemler olan 1990'ların başında bu sancılar çekilseydi, günümüzde daha güçlü siyasi yapıya sahip bir Türkiye olacaktı ve son yıllarda dünya genelinde yakaladığımız büyüme daha erken ve daha kuvvetli olacaktı. 1990'ların sonunda ve 2000 li yılların hemen başında yaşadığımız gerek siyasi gerekse de ekonomik krizler belki hiç yaşanmayacak yada daha az zararla atlatılacaktı. Eğer son yıllarda hızla büyüyen Türkiye'nin hem bölgesel hem de küresel güç olarak dünyada bir denge unsuru olmasını istiyorsak, sistem içerisindeki tıkanıklıkların kalıcı olarak aşılması için ayakbağı olacak engellerden acilen kurtulmak gerekmektedir. Sistem değişikliği sancılarını şimdi çekmeye başlarsak, önümüzdeki yıllarda bu sancıların meyvelerini toplayabileceğiz. Eğer sancı çekmekten korkar ve değişimi erteleme yoluna gidersek, sadece günü kurtaracak küçük adımlar atarsak, lider ülke olma vizyonumuz eksik kalacaktır. Özellikle Cumhuriyet Tarihi'nin en güçlü ve uzun ömürlü iktidarı zamanında, Türkiye'nin sistem değişikliğinden dolayı çekeceği sancılara dayanma gücü daha fazla olacaktır. Böylesine güçlü bir iktidar zamanında bile sistem değişikliği için adım atmaktan çekinilirse, eğer ileriki yıllarda 1990'lı yıllardakine benzer koalisyon hükümetleri ortaya çıkarsa çözüm bulmak imkansız olacaktır.

Bülent Kuşoğlu
CHP Ankara Milletvekili

Parlamenter Sistem Galip Gelmeli

Özellikle 12 Eylül sonrası Türkiye gündemine sık sık hükümet sistemleri geldi denebilir ama aslında gündeme gelen hükümet sistemlerinden çok başkanlık sistemleri oldu. Ne zamanki bir parti başkanı başbakanlıktan bıktı, kendini yeterince güçlü hissetti veya iktidarını devam ettirmeye yol aradı başkanlık sistemlerini gündeme getirmiştir. Ayrıca, koalisyon hükümetlerinin beceriksizlikleri, başarısızlıkları da başkanlık sistemlerini akıllara sokmuştur.

Bu defa Türkiye gündemine başkanlık sisteminin çok yoğun olarak gelmesinin nedeni yine aynıdır; Başbakan'ın iktidarını devam ettirme siyaseti. Doğal olarak bu sefer bu amaç ile yeni anayasa yapımının olduğu dönem çakışınca daha doğrusu çakıştırılınca, hükümet sistemleri ve başkanlık sistemleri tartışması alevlendi. Aslında başkanlık sistemleri uygulamada en zor, en sıkıntılı ve sorunu en fazla olan sistemlerdir. Dışarıdan göründüğü gibi güçler ayrılığı prensibi mükemmel asla çalışmaz. Mutlaka yasama ve yürütme arasında sorunlar çıkar. Özellikle başkanın ve yasama çoğunluğunun farklı parti ve anlayışlarda olduğu dönemlerde sorunları çözmek daha da zorlaşır. Bütçe dahi yapılamayabilir. Dolayısı ile demokrasi ve uzlaşma kültürü yeterince gelişmemiş toplumlarda başkanlık sistemleri, ya mutlakiyet rejimlerine benzer ya da kaoslar, krizler yaşanır. İstikrar adına demokrasiden olmak veya krizlere mahkumiyet başkanlık rejimlerinin ABD dışında yaşanılan tecrübeleri ışığında tercih edilen bir hükümet şekli olmaktan çıkmıştır.

Hükümet sistemleri ele alınırken hiç ihmal edilmemesi gereken konu ülkenin tarihi, kültürü, demokrasi kültürü, demografik yapısı, eğitim, gelir seviyesi ve dağılımı gibi hususlardır. Türkler tarih boyunca mutlakiyet rejimleri altında yaşadıktan sonra yakın zamanda demokrasiye, çok yakın bir zamanda da çok partili demokrasiye geçmiş bir topluluktur. Bir beye, şeyhe, hakana, sultana, padişaha bağlı yaşama alışkanlıkları vardır. Bu yaşam şekli demokrasiye en uzak, tamamen bir "büyüğe tabi olma", emirlerini sorgulamama şeklindedir. Biat esastır. Bu nedenlerle en sonda söylenmesi gerekeni en başta belirtmekte yarar vardır.

Hükümet sistemleri ele alınırken hiç ihmal edilmemesi gereken konu ülkenin tarihi, kültürü, demokrasi kültürü, demografik yapısı, eğitim, gelir seviyesi ve dağılımı gibi hususlardır.

Başkanlık sistemleri tarihi boyunca biat esaslı yaşamış Türk Toplumu için, demokrasi değil tam tersine sorun getirir. Çünkü, demokrasi biat kültürünün tersidir. Demokrasilerde çok seslilik, tartışma ve uzlaşma esastır.

Türk demokrasi tarihi özellikle de çok partili rejim 60 yıllık bir ömre sahip olmakla gerçekten çok kısadır. Diğer yandan bu kısa tarih maalesef birkaç darbe ve bildiri ile zaten birçok kez sekteye de uğratılmıştır. Ancak, tüm bu olumsuzluklara rağmen Türk toplumunun çok partili demokrasiyi ve parlamenter demokrasiyi benimsediğini söylemek mümkündür. Mevcut durumda 60 civarında siyasi parti var. Bunların 15-20 kadarı gerekli koşulları sağlayarak seçimlere katılıyor. Buda parlementer demokrasinin göstergesidir. Oluşları bunun göstergesidir. Ancak, eğitim seviyesinin yeterli düzeyde olmaması, sivil toplum, meslek kuruluşları, iş dünyası, sendikalar, üniversiteler ve aydınların demokrasiye yeterince destek veremiyor olmaları gibi sebeplerle uygulamada karşılaşılan tıkanıklıklar parlamenter demokrasinin yetersizliği şeklinde yorumlanabilmiştir. Bunlara bir de medyanın topluma yeterince ayna tutamaması ve bağımlı yapısı eklenince sorunun kaynağının nerede olduğunu anlamak kolaylıkla mümkündür.

Bu koşullarda çok muhtemeldir ki Türkiye 2014 sonrası bir sistem krizi yaşayacaktır. Dolayısı ile Türkiye sadece anayasa çalışmaları sırasında değil büyük ihtimalle 2014 sonrasında da hükümet sistemleri tartışmasını yaşayacaktır. Zaten sistemi kurumlaştırmaya değil de kişiselleştirmeye çalışan her yerde bu sorun vardır...

Türkiye ile ilgili olarak yakın zamanda pek muhtemelen yaşanacak olan bir sorunu da burada zikretmek gereklidir. Bilindiği gibi 2014 Temmuz Ayı Türkiye'nin halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanının belirlendiği tarih olacak. Şimdiye kadar bu seçimi parlamento yapıyordu. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile ilgili olarak yapılan düzenleme, seçim aşamasından seçim sonrasına kadar her aşama sorunlarla doludur. Adeta kriz kapıda denebilecek bir durum söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı adaylığı ve cumhurbaşkanı adaylarının tüzel kişilerden sınırlı, gerçek kişilerden sınırsız bağış toplayabilmesi önemli sorun oluşturacaktır. Adaylar seçim kampanyalarında bir milletvekili veya belediye başkanı ile mukayese edilirse en azından yüz milyon gibi bir rakama muhtaçtırlar. Parti desteği olmadan en azından bu rakamı bulmak durumunda olan adaylar, uçak, helikopter, danışmanlar, televizyon reklam ve programlarında harcayacakları bu parayı yasaları ve etik değerleri zorlamadan nasıl temin edeceklerdir?

Diğer taraftan cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinde çok popüler olacaktır. Çünkü, partilerin en değer verdikleri, nitelikli adayları arasından en azından ve direkt yüzde 51 oyla seçilmiş olacaklardır. Bu durumda ise başbakanlıktan daha popüler ve güçlü bir cumhurbaşkanlığı kurumu oluşuyor demektir. Anayasaya göre ise cumhurbaşkanları hem tarafsız hem de sorumsuzdurlar. Tarafsız, sorumsuz ama çok popüler ve yetkili bir cumhurbaşkanı karşısında başbakanların yürütme erkini başarı ile idaresi çok zor olacaktır. Farkında olunarak veya olunmadan getirilen bu sistem parlamenter sistem değildir. Çünkü, parlamenter sistemde cumhurbaşkanlarını parlamento seçer. Bu sistem başkanlık sistemi de değildir çünkü, cumhurbaşkanı önemli yetkileri olmakla birlikte sorumsuzdur ve doğrudan yetkilere sahip bir konumda değildir.

Bu koşullarda çok muhtemeldir ki Türkiye 2014 sonrası bir sistem krizi yaşayacaktır. Dolayısı ile Türkiye sadece anayasa çalışmaları sırasında değil büyük ihtimalle 2014 sonrasında da hükümet sistemleri tartışmasını yaşayacaktır. Zaten sistemi kurumlaştırmaya değil de kişiselleştirmeye çalışan her yerde bu sorun vardır...

Prof. Dr. Mustafa Kamalak
Saadet Partisi Genel Başkanı

Başkanlık Sistemi

Bir ülkede temel görevlere gelecek kişileri, belirli aralıklarla yapılan, genel ve eşit oy esasına dayanan seçimlerin belirlediği sisteme demokratik sistem denir.

Demokratik sistemin en önemli meziyeti, iktidarın kansız ve darbesiz bir biçimde (serbest seçimlerle) el değiştirmesidir.

Demokratik Sistem ; parlamenter sistem ve başkanlık sistemi diye ikiye ayrılır.

Her sistemin de kendine has temel özellikleri vardır.

Parlamenter sistemin temel özelliği; yürütme organının, parlamentonun içinden çıkması ve parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır.

Bu sistemde Cumhurbaşkanı'nın yetkileri semboliktir, sorumluluğu ise çok istisnaîdir.

Başkanlık Sistemi de kendi içinde

- Tam Başkanlık Sistemi ve
- Yarı Başkanlık Sistemi,

olmak üzere ikiye ayrılır.

A- TAM BAŞKANLIK SİSTEMİ

Bu sistem ABD'de uygulanmaktadır.

1- Tam başkanlık sisteminde,

- Hem parlamento üyeleri
- Hem de başkan

doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir.

2-Parlamento Başkanı görevden alamaz(azledemez), Başkan da parlamentoyu fesh edemez.

3- Başkan kanun hükmünde kararname çıkaramaz.

4-Ayrıca, ABD'de 50 eyalet vardır. Her eyaletin kendine has düzenlemesi bulunmaktadır. Bu düzenlemeler başkanın yetkilerini büyük ölçüde kısıtlar.

Parlamenter sistemin temel özelliği; yürütme organının, parlamentonun içinden çıkması ve parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır.

B- YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sisteminde de hem başkan hem de parlamento üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir.

Ancak burada başbakan ve hükümet parlamentoya karşı sorumludur.

C- AK PARTİNİN BAŞKANLIK SİSTEMİ:

Bu sistem,

- Ne tam başkanlık sistemine,

- Ne de yarı başkanlık sistemine uymamaktadır.

Başkanı, böylesine geniş yetkilerle donatan bir sistem despotizme dönüşebilir. Çünkü "İktidar insanı bozar. Mutlak iktidar mutlaka bozar."

Ak Parti'nin başkanlık sistemiyle ilgili metnine ulaşamadık. Bir değerli bakanımızdan söz konusu metni rica ettik. Ancak Sayın Bakan anılan metnin, Anayasa Hazırlık Komisyonunun elinde olduğunu, Komisyon dışına çıkmasına müsaade edilmediğini belirtti.

Bununla beraber, Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi'yle ilgili bir kısım bilgilerin basına sızdığını görüyoruz.

Basından öğrendiğimiz kadarıyla:

1- Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi'ne göre de hem başkan, hem de parlamento üyeleri, tıpkı tam başkanlık ve yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi, doğrudan halk tarafından seçilecektir.

2- Yine tıpkı tam başkanlık ve yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi Ak Parti sisteminde de, parlamento, başkanı görevden alamayacaktır. (azledemeyecektir.) Buna karşılık, tam başkanlık ve yarı başkanlık sisteminden farklı olarak Ak Parti sisteminde başkan, parlamentoyu fesh edebilecektir.

3- Keza, tam başkanlık ve yarı başkanlık sisteminden farklı olarak, Ak Parti Sisteminde başkan kanun hükmünde kararnameler çıkarabilecektir.

Bu durum parlamentonun by-pas edilmesi demektir.

Kısacası, Ak Parti sistemine göre, başkan şartlar müsaitse parlamentoyu fesh edebilecektir. Fesih için şartlar müsait değilse kanun hükmünde kararname çıkarmak suretiyle parlamentoyu by-pas edebilecektir.

Başkan tarafından parlamentonun fesh edilmesi de, by-pas edilmesi de tam ve yarı başkanlık sistemleriyle bağdaşmaz. Yani Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi sui jeneris(kendine özgü) bir sistemdir.

Başkanı, böylesine geniş yetkilerle donatan bir sistem despotizme dönüşebilir. Çünkü "İktidar insanı bozar. Mutlak iktidar mutlaka bozar."

Bozulmanın sonu despotizm olur. Despotizmin sonu ise darbe, kan, intikam ve gözyaşıdır.

Tarih bunun hazin örnekleri ile doludur.

Mustafa DESTİCİ
Büyük Birlik Partisi Genel Başkanı

Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Üzerine Mülahazalar

Bugün başkanlık sistemi tartışmaları zincirleme ve uzun iktidar süreçlerinin doğal bir neticesi olma özelliğini hâlâ koruyor.

"İstediğimiz sistem, nefsimin arzu ettiği bir şey değildir. Ne istiyorsak aziz milletimiz için istiyoruz." atraksiyonuyla duruş ortaya koyan Hükûmet, "Başkanlık sistemini istiyoruz çünkü bizden başkasının iktidar olmasını istemiyoruz." gibi bir düşüncenin oluşmasına fırsat vermiştir.

Başkanlık rejimi denilen bu rejim, anayasal planda kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Temelde kuvvetlerin eşitliği koşuluna bağlıdır. Yalnız bu eşitlik, siyasi değil hukuki bir eşitliktir.

Seçim mekanizması organların her biri için ayrı ayrı kullanılmaktadır. Yasama organı genel oyla halk tarafından seçildiği gibi, yürütme yetkisini kullanan başkan da gene halk tarafından ayrı bir seçimle göreve gelmektedir. Bu rejimde yürütme, yasama organındaki çoğunluğun içinden çıkmamaktadır.

Her organ bir faaliyetle sınırlıdır. Parlamento, kanun koyar ama onun uygulamasına katılmaz. Hükûmet, kanunları uygular ama onun yapılmasına katılmaz. Mahkemeler, yargılar ama kanunun yapılmasına ve uygulamasına katılmazlar. Organların hiçbiri diğerine karşı etkileme aracına da sahip değildir.

Başkanlık sistemini savunanlara göre bu sistemin dört ana avantajı vardır:

1. Doğrudan yetki:

Başkanlık sisteminde başkan, doğrudan halk tarafından seçilir. Bazılarına göre bu, devlet başkanının gücünü dolaylı yollardan göreve getirilen liderlere kıyasla daha meşru kılar. ABD'de devlet başkanı, halk oylamasından hemen sonra toplanan 'Seçiciler Kurulu' tarafından seçilir.

"İstediğimiz sistem, nefsimin arzu ettiği bir şey değildir. Ne istiyorsak aziz milletimiz için istiyoruz."

2. Kuvvetler ayrılığı:

Başkanlık sisteminde başkanlık ve yasama meclisi, iki paralel yapı olarak işlev görür. Bu sistemin destekçilerine göre, her iki birim birbirini karşılıklı olarak denetleyerek suistimalin ve makamın kötüye kullanılmasının önüne geçilmiş olur.

3. Hızlı karar mekanizması:

Güçlü yetkilerle donatılmış bir başkan, değişiklikleri ivedilikle işleme koyar. Fakat bunun yanında bazılarına göre kuvvetler ayrılığı, sistemi yavaşlatır.

4. İstikrar:

Sabit bir görev süresi olan devlet başkanı, her an değişebilecek bir başbakana kıyasla daha istikrarlı bir ortam temin edebilir.

Başkanlık sistemine getirilen eleştiriler ise şu dört noktada yoğunlaşır:

1. Otoriter rejime olan eğilim:

Bazı siyaset bilimciler başkanlık sisteminin anayasal olarak oturmuş olmadığını söyler. Fred Riggs gibi bazı siyaset bilimcilere göre başkanlık sistemine geçmeye çalışan hemen hemen her ülkede bu sistem otoriter rejime dönüşmüştür. Dana D. Nelson, 2008 yılında yayınlanan "Bad for Democracy" kitabında ABD'deki başkanlık sisteminin aslında demokratik olmadığını iddia eder.

Birçoklarının dediğinin aksine başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şekilde federal bir devlet yapısına ihtiyaç duyması değil, tam tersine çok etkin bir hukuki denetime tabi olmamasıdır.

2. Kuvvetler ayrılığı:

Başkanlık sisteminde başkan ve yasama meclisi iki paralel yapı şeklinde çalışır. Eleştirmenler, bu durumun istenmeyen siyasi çıkmazlara neden olacağını ve başkan ve yasama meclisinin birbirlerini suçlamalarına sebep olacağını söylerler.

3. Liderlik değişiminde engeller:

Devlet başkanı, görev süresi dolmadan görevinden alınamaz.

4. İstikrarlı bir demokrasi yaratmadığı:

Bu işlere kafa yoranların, neredeyse kesin hüküm hâline gelmiş ortak bir kanaati vardır: Amerikan tipi başkanlık sisteminin tamamen kendisine özgü şartları olan ABD dışında, istikrarlı bir demokrasi yarattığı görülmemiştir.

Temsilî rejim türlerinden biri olan başkanlık sisteminin, günümüze kadar klasik biçimi ile tek uygulandığı yer ABD'dir. O yüzden 'başkanlık rejimleri'nden değil, 'başkanlık rejimi'nden söz edilir. Güney Amerika ülkeleri de bu rejimi uygulamaya çalışmış ancak becerememişlerdir. Türkiye örneği yaşanırsa eğer, bu rejimin ABD'den başka ülkelerde uygulanırlığının imkânı olmadığına dair örneklere Güney Amerika ülkelerinden sonra dünyada ders diye okutulan diğer bir örnek ülke olarak Türkiye'yi göreceğiz!

Geçmişte başkanlık sistemini savunan merhum Turgut Özal, bu yönde destek bulamayınca parlamenter sistemi başkanlık sistemine devşirme yöntemiyle bir şeyler yapmaya çalıştı. Özal'ı mevcut parlamenter sistemi 'başkanlıkımsı rejim'e devşirmeye zorlayan en önemli şey; ABD'de federal bir sistem, biz de ise üniter bir sistem olmasıydı. Koşullarımızın çok farklı olduğunu gördü. İnsan hakları ve demokrasi sorunumuz da vardı. Rejim, askerî vesayet gölgesinde idi. Özal'ı esas zorlayan ise ABD'deki yasama, yürütme ve yargının bizdekinden çok farklı olmasıydı. ABD'de kuvvetler, keskin bir şekilde ayrılmıştır. Kuvvetler ayrılığı çok belirgindir. Aynı zamanda ABD'de federe devletler, başkanın diktatörlüğe gitmesini engelliyordu. Türkiye'de durum farklıydı -ki hâlâ da farklıdır- kuvvetler arasında sürekli yatay geçişler ve rutin dışına çıkmalar sebebiyle bu rejim bizde işlemez, kanaatindeyiz.

Türkiye açısından şu anda Amerika benzeri başkanlık sisteminin yürümeyeceğinin bize göre temel sebebi ise birçoklarının dediğinin aksine başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şekilde federal bir devlet yapısına ihtiyaç duyması değil, tam tersine çok etkin bir hukuki denetime tabi olmamasıdır. Gerçi Hükûmet, federal devlet yapısının bu sistem için elzem olduğunu biliyor. "Şu anda PKK ve onun elebaşısı ile sürdürülen müzakere sürecini de başkanlık sistemine geçiş dönemi içinde değerlendirmek yanlış olmaz." diye, düşünüyorum.

Türkiye'de mevcut parlamenter sistemde her ne kadar cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi ve yetkilerinin bazen yasama organını kısıtlar nitelikte olması, başkanlık sistemine Türkiye'nin hazırmış gibi göründüğü izlenimini verse de Tür-

kiye için belirli bir altyapı oluşturulmadan başkanlık sistemine hemen geçmek bence mümkün değildir.

Yani Türkiye'de başkanlık sistemini hemen uygulamak Türkiye'nin siyasi sağlığı ve gelişimi açısından bizce uygun değildir ki bunun yanında mevcut parlamenter sistem Türkiye için günümüz dünya siyasi arenasında şimdilik anayasal problemlerin yarattığı olumsuzluklar haricinde (seçim sistemi ve siyasetin finansmanı konusu) en ideal hükûmet şekli gibi durmaktadır.

Tam bu noktada esas tartışılması gereken konu, Hükûmetin ve Sayın Başbakan'ın niçin başkanlık sisteminde ısrar ettiğidir. Bunun sebebi, beş yıl önce yapılan ve cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesini öngören anayasa değişikliğidir. Çünkü cumhurbaşkanı kim olursa olsun halkoyuyla seçilmiş bir cumhurbaşkanının olduğu bir parlamenter sistemde; başbakan, normal bir parlamenter sistemdeki gibi kuvvetli olamayacaktır. Bunun nedeni de seçilmiş cumhurbaşkanıyla uğraşmak zorunda kalacak olmasıdır (Aynı şekilde seçilmiş cumhurbaşkanı olursa da yetkileri olan başbakanla uğraşmak zorunda kalacaktır.).

Tamam, aksaklıklar var ama o aksaklıkları müstakbel anayasada gidersek olmaz mı? Hem ergin sorunları, hem dış müdahaleye açık noktaları, hem riskleri hem de maliyeti azaltmış olmaz mıyız?

Neler yapılabilir?

Sistemi kilitleyen bir sorunumuz var: Mevcut kanunlarımız ve Anayasa'mızda Yasama (Teşri), Yürütme (İcra) ve Yargı (Kaza) kuvvetleri iç içe girmiş olarak ve tek elde toplanmış vaziyette bulunmaktadır. Bu sistemin, memleket ve millet menfaatine olabilmesi için ve ülkemizin sorunsuz bir ülke olması için kuvvetler ayrılığını sistematik olarak sağlayacak bir anayasa yapılmalıdır. Kuvvetler ayrılığının sağlanması demek; hükûmetlerin, iktidar partilerinin egemenliklerinin sınırlandırılmış olması demektir. Sistemin sağlıklı işlemesi ancak bu şekilde mümkündür. Bunun için de Bakanlar Kurulu'nun Meclis içerisinden teşkil olunmasına son verilmesi suretiyle hükûmetin popülist endişelerle hükûmet etmesinin ve yargının da hükûmet denetiminden kurtarılması suretiyle, adaletin üzerine siyasetin gölgesinin düşmesinin önlenmesi gerekmektedir.

Yasama kuvvetine haiz Meclis içerisinden teşkil olunan hükûmet, aynı zamanda Yürütme'yi de elinde tutmakta ve yine aynı hükûmet, Adalet Bakanlığı eliyle de Yargı'yı hükmü altına almaktadır ki bu suretle üç kuvvetin tamamı birden bir tek elde, hükûmetin elinde toplanmış olmaktadır.

Kuvvetler ayrılığının olmadığını, iktidar partilerinin sınırsız bir egemenlik kullandıklarını her platformda dile getirdik. Peki, kuvvetler ayrılığı neden yok?

Bunun birinci nedeni, anayasalarımızı yapanların kuvvetlerden habersiz oluşları ve bilgi eksikliği içerisinde olmalarıdır. Mevcut anayasaya göre, kuvvetlerin kimlerden oluştuğu bile belli değildir.

Hükûmetlerin yürütme kuvveti olduğu ifade ediliyor. O zaman yasama kuvveti hangi kuvvet oluyor? Yasaları düzenleyen, yasaları oylayan hükûmet nasıl oluyor da yürütme kuvveti olarak kabul görüyor?

Hükûmet yürütme kuvveti değil ise yürütme kuvveti kimlerden oluşuyor? Gerçek ve işin doğrusu şudur: Seçilmiş taraf olan siyasilerden yürütme "tam" sağlıklı olmaz. Bugün bu anlayışa sahip olmayan yürütme modelleri var: Mesela bakanlar, siyasetçi olmayan seçilmemişlerden tayin edilebiliyor. Bakanlar, seçilmiş siyasetçilerden belirlenecek ise, hükûmet seçilmiş siyasilerden oluşacaksa o hükûmet yürütme organı olarak kabul edilemez. Bu işleyiş, yanlış ve handikapları çok bir işleyiştir. Eğer hükûmet, seçilmiş siyasilerden oluşacaksa bu kişiler kanunları düzenleyip, oylayacaksa bunlar yasamanın bir parçasıdır. Yürütmenin bunun dışında olması gerekir.

Bu düşünceye göre yürütme, üst düzey bürokrat ve onun altında faaliyet yürüten kişilerden oluşur ve onlar yürütmeyi oluştururlar. Bunu böyle kabul etmek neyi değiştirir? Bu, hiçbir şeyi

değiştirmez. Ancak, bunu böyle kabul edecek olursanız, yürütmenin nasıl kuvvet olacağını da düşünerek, onu kuvvet hâline getirecek çareler de üretmeye başlarsınız. Düşünelim; hükûmet, devleti yöneten yasama organı; üst düzey bürokratlar ve altındakiler yürütme organı. Bunlar, ayrı kuvvetler olacaklar.

Bunların kuvvet olması için ne yapılması gerekir? Bunu düşünelim: Üst düzey bürokratları hükûmetler tayin ederse, bunları hükûmetler diledikleri zaman görevden alabilirse bunlar kuvvet olmaz, olsa olsa bugün olduğu gibi aciz olurlar. Bunlar aciz olur ise, kuvvetler ayrılığı diye bir şey olmaz, bunlar aciz olurlar ise siyasetin önünde bir engel olmaz, sınırsız bir egemenliğin sahibi olup elli yıldır olduğu gibi devletin kurumlarında at oynatırlar! Bu durumda düşünülmesi gereken konu, bu makamların nasıl doldurulacağı konusudur. Çözüm; sistematik, adil, katılımcı, paylaşımcı, demokratik bir çözümdür. Bu çözüm, anayasal bir reform gerektiren bir çözümdür. Bu konu hakkında tartışmaya ve her türlü fikre açık sivil anayasa taslağı kapsamında değerlendirmeler yapılabilir ve öneriler getirilebilir.

Yürütmenin yargı üzerinde olası etkilerinin bile gündeme gelemeyeceği bir modelin anayasal teminata kavuşması gerekmektedir.

Bunu neden istiyoruz, bundaki amaç nedir?

Rejim bu noktada düğümleniyor ve kilitleniyor. Bu düğümlenmeyi ve kilitlenmeyi önlemek için bunu öneriyoruz. Bu neyi getirir?

1- Güçlü ve başarılı olmak zorunda olan üst düzey bürokratlar.

2- Yetkisine sahip olabilen, sorumluluk sahibi bürokratlar.

3- Bu sistemle, kuvvetler ayrılığı sağlanmış, siyasetin egemenliği sınırlandırılmış olacaktır.

4- Bu sistem, iktidarları kısmen muhalefetleştirecek, muhalefetleri kısmen iktidarlaştıracaktır. İktidar partisi ile muhalefet partileri arasındaki fark azalıp makul düzeye inince, iktidar-muhalefet kavgaları da ortadan kalkacaktır.

5- Bu sistemde bürokrasi yani devlet; hızlı ve düzgün çalışacak, bu insanların işlerinin hızlı görülmesini sağlayacak; bir anlamda özel sektördeki faaliyetler kamuda da görülecek, sistemin işlemesine bağlı bu olumlu gelişmeler, farklı bir devletin oluşumunu sağlayacak, bu farklı devlet de "farklı bir Türkiye" ortaya çıkaracaktır.

Bu öneri, iki temel sorunu çözüme kavuşturacaktır: Çözüme kavuşacak sorunların biri "rejim sorunu", diğeri "devlet sorunu"dur. Bu basit ama sistematik çözüm, devlet sorununu ortadan kaldıracaktır. Ülkemiz, sorunlar yumağı hâline gelmiş bir ülkedir. Bu sorunların anası, ülkemizdeki devlet sorunudur. Bizim devletimiz, sorun çözen değil; sorun üreten devlet durumuna getirilmiştir. Devletimizin sorun çözme kabiliyeti yok edilmiştir.

Ülkemizde insanlar, devlet sorununu fark etmemekte, devlet sorunundan kaynaklanan sorunlarla mücadele etmektedir. Bunun bir anlamı da olmamakta, siz bir sorunu çözmeye çalışırken devlet yeni sorunlar üretmektedir.

Güçlü ve gerçekten "kuvvet" olabilmiş, "tam bağımsız" bir "yargı" da her türlü bürokratik diktalığın önüne geçebilecek. Yürütmenin yargı üzerinde olası etkilerinin bile gündeme gelemeyeceği bir modelin anayasal teminata kavuşması gerekmektedir. Demokrasinin temel ilkelerine muhalif olan bu vaziyetin yeni anayasada mutlaka ortadan kaldırılarak kuvvetlerin birbirinden ayrılması sağlanmalıdır. Bunu yapmak için ABD tipi ve muhteviyatlı rejim değişikliğine gitmenin anlamı yoktur, mevcudu ıslah etmek yeterlidir.

İktidara kimse şunu demiyor, bari biz diyelim: "Başkanlık sistemini getirmeye çalışacağınıza, parti içi demokrasiyi uygulatacak doğru düzgün yasalar çıkarsanız ve mecburi kılsanız bu işi. Dolayısıyla halkın, tepeden inme değil de kendi içinden seçtiği adamları Meclise göndermesini sağlasanız. Seçim barajını, temsil hakkını herkesin elde edebileceği makul seviyelere indirseniz, "Bu taksimi kurt yapmaz, kuzulara şah olsa!"

dedirten cinsten siyasi partilere devletten para yardımı yapılmasını düzenleyen maddeleri yürürlükten kaldırsanız..."

Medyaya ve akademik çevrelere şöyle bir bakıyorum, sanki biri başkanlık fikri için konuşulacak iki şık sunmuş, "evet"çiler ve "hayır"cılar yaratılmış gibi! Kimse farklı bir şey söylemiyor. Bir kadro "Başkanlık sistemi, Türkiye'ye uyar, oh ne güzel olur!" diyor, diğerleri "Olmaz, katiyen olmaz!" diyor. Ama kimse "Madem elinde böyle bir güç var, mevcut sistemi bir düzelt de önce onu bir görelim!" demiyor.

Biz, Büyük Birlik Partisi olarak temelde başkanlık sistemine karşı değiliz. Doğrudan yetkilendirilmiş, hızlı karar alma mekanizmasını işletecek, sert kuvvetler ayrılığı prensibine bağlı, istikrarı sağlayacak bir başkanlık sisteminin aslında Türk devlet geleneğinde de var olduğunu ve genetiğimize uygun olduğunu düşünüyoruz.

Başta Hükûmet üyeleri olmak üzere bu işlerle iştigal edenler ne kadar iddialı konuşurlarsa konuşsunlar, "Enformatik cehalet yöntemlerinin araçları, medya elimizde; biz bu milletin önüne ne koyarsak millet onu yer." diye düşünenler, nasıl düşünürse düşünsünler, ortada tek bir gerçek var: Kimse, başkanlık sisteminin Türkiye'de başarılı olacağını garanti edemez.

Hem kıyıya vuran dalga, geri çekilirken kıyıdakileri de denize çeker!

Siz yapın; millî iradeye hiçbir şekilde engel olmayan ve ipotek koydurtmayan; millî iradenin üstünde veya yanında, hariçte ve dâhilde herhangi bir merci ve ortak kabul etmeyen bir anayasa...

Siz yapın; Türkiye'nin ülkesi ve milleti ile bölünmez mutlak bütünlüğünü, tam bağımsızlığını ve egemenliğini her türlü tartışmanın dışında bırakan, kuvvetler ayrılığı prensibini ve güçlü parlamentarizmi temel ilke alan bir anayasa...

Siz yapın; 'tam özgürlükçü' ve 'temsil hakkı'nı eksiksiz veren vatandaş-merkezli; amir devlet değil, hâdim devlet anlayışlı; adil ve sosyal hukuk devleti anayasası...

Bakın bakalım o zaman, sağlam bir siyasal çoğunluk oluşuyor mu, oluşmuyor mu?

Hülasa;

Biz, Büyük Birlik Partisi olarak temelde başkanlık sistemine karşı değiliz. Doğrudan yetkilendirilmiş, hızlı karar alma mekanizmasını işletecek, sert kuvvetler ayrılığı prensibine bağlı, istikrarı sağlayacak bir başkanlık sisteminin aslında Türk devlet geleneğinde de var olduğunu ve genetiğimize uygun olduğunu düşünüyoruz.

'Tek meclisli', şu anda 'üniter yapıyı muhafaza edecek' başkanlık sistemine "Evet" ama Amerikanvari, toplumda ülkemizi eyaletlere bölmeyi hedef aldığı kanaatinin oluşmasına sebep olan ve sadece birtakım çevrelerin sırf iktidarlarını güçlü bir şekilde, uzun bir süre sürdürme aracı olarak teklif ettikleri düşüncesini çağrıştıran başkanlık sistemini ülkemiz ve aziz milletimiz adına olumlu bulmuyoruz.

Doç. Dr. Yusuf Tekin
Gençlik ve Spor Bakanlığı, Bakan Yardımcısı

Osmanlı'dan Bugüne Türkiye'nin Anayasal Geleneği ve Parlamenter Sistem Deneyimi

Parlamenter Sistem ve Türkiye Modeli

Hükümet sistemi tercihlerini birbirinden ayıran temel belirleyici faktör devletin temel erkleri olan yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki ile yürütme erkinin kullanıcısının kim/kimler olacağı sorusuna verilen cevaptır. Bu iki temel parametre hükümet sistemlerini birbirinden ayırır. Demokratik ülkelerde uygulanan çok farklı hükümet modelleri bulunmaktadır. Kabaca parlamenter sistem ve başkanlık sistemleri olarak bilinen bu modeller içinde farklı isimlerle adlandırılan değişik versiyonlar söz konusudur. Her bir demokratik ülke kendi yapısına uygun bir model geliştirme eğilimindedir.

Demokrasinin consolide edilmesi için siyasi parti rejimi, seçim sistemi, siyasal kültür, hukuki yapı vb gibi unsurlar daha yüksek oranda belirleyicidir . Her türlü hükümet sistemi tercihi ile demokratikleşme arasında korelasyonlar kurmak mümkündür. Başkanlık sistemi ile yönetilip otoriter, hatta totaliter eğilimlere kayan ülkeler olduğu gibi, parlamenter hükümet modeline sahip olup totaliterleşen ülkeler söz konusudur.

Şüphesiz her ülke kendi tarihsel, siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel yapısını göz önünde bulundurarak kendi hükümet sistemi modelini ortaya koyabilir. Bu anlamda başkanlık sistemi değil başkanlık sistemleri, parlamenter sistem değil parlamenter sistemler söz konusudur.(Üskül: 17) Siyaset bilimciler bu modelleri tasnif ederken yürütmenin pozisyonu, yasama-yürütme arasındaki ilişkiler, yürütmenin sorumluluğu/sorumsuzluğu gibi kriterler göz önünde bulundurarak tasnif ederler. Tüm bu yapıların birbirlerine karşı görece üstün yönleri, olumlu yönleri, beklenen olası sıkıntı yaratabilecek sorun alanları söz konusu olacaktır.

Hükümet sistemlerine ilişkin tartışmalarda dikkat edilmesi gereken asıl olgu, ihmal edilmemesi gereken hususun demokrasi ve hukuk devleti prensibi olduğudur. Korunması gereken asıl unsur hükümet sistemi değil, bu iki unsurdur. İkinci önemli husus ise, hükümet sistemi tercihinin ülkenin toplumsal, siyasal ve kültürel yapı uyumudur.

Hükümet sistemleri demokrasi ilişkisi aslında siyaset bilimi literatüründe oldukça yoğun bir tartışma konusu olmuştur. Fakat bu konuda yapılan akademik çalışmaların tamamı tek başına hükümet sisteminin bir ülkede demokrasinin yerleşmesi ya da sıkıntıya girmesinin ölçütü ola-

mayacağı noktasında uzlaşmaktadırlar. Demokrasinin consolide edilmesi için siyasi parti rejimi, seçim sistemi, siyasal kültür, hukuki yapı vb gibi unsurlar daha yüksek oranda belirleyicidir . Her türlü hükümet sistemi tercihi ile demokratikleşme arasında korelasyonlar kurmak mümkündür. Başkanlık sistemi ile yönetilip otoriter, hatta totaliter eğilimlere kayan ülkeler olduğu gibi, parlamenter hükümet modeline sahip olup totaliterleşen ülkeler söz konusudur. Burada temel belirleyici faktör ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, ekonomik yapıları, büyüklükleri, siyasal kültürleri vb gibi aktörlerdir. Tek başına hükümet sistemi bu açıdan bir değerlendirme kriteri olamaz. Nitekim Stepan ve Skach'ın çalışmaları kapsamında değerlendirdikleri toplam 59 ülke içerisinde 37 saf parlamenter sistemin yüzde 16'sının, saf başkanlık sistemine sahip 22 ülkenin ise yüzde 54'ünün demokratikleşme süreci açısından başarısız olduğu bilgisine yer vermektedir . Shugart ve Carey'in çalışmalarında 20. Yüzyılda başkanlık sistemine sahip ülkelerden çok daha fazla sayıda parlamenter rejime sahip ülkenin çöktüğünü göstermektedirler .

Burada önemli olan seçilen tercihin sağlıklı bir demokratik sistem oluşturabilmek açısından ülkelerin kendi iç koşulları ve yapısına uygun olup olmadığıdır. Ülkelerin bu tercihlerinde göz önünde bulundurulması gereken çeşitli parametreler sıralamak mümkündür. Siyasal parti sistemi (parti içi demokrasinin kurumsallaşıp kurumsallaşmamış oluşu), siyasal kültür, toplumsal yapı ve ekonomik yapı gibi hususlar bu tercihte belirleyici olmalıdır.

Türkiye'de Parlamenter Sistem

Türkiye yaklaşık 150 yıllık bir parlamenter demokrasi tecrübesine sahiptir. Ancak bu uzun sayılabilecek süre içerisinde Türkiye'de hükümet sistemine ilişkin oldukça ilginç bir deneyim yaşanmıştır.

Tartışmanın başlangıç noktası olarak 19. Yüzyılın ikinci yarısının başlarındaki meşruti monarşi mücadelesi kabul edilebilir. Batılılaşma sürecindeki Osmanlı Devleti'nin aydınları ve devlet adamlarının "bu devlet nasıl kurtulur" sorusuna verdikleri cevaplardan birisi de meşruti monarşinin kurulması olmuştur. Mücadeleyi yapan aydın kitlenin arzuladıkları hükümet modeli padişah/saltanat ailesinin varlığını devam ettirdiği, ancak yetki ve sorumluluk noktasında halkın temsilcilerinin etkin olduğu bir yapıdır. Bu öncülden hareket edildiğinde ulaşılan yapı İngiliz modeli, yani parlamenter monarşi olmuştur. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi'de hükümet şeklinin parlamenter monarşi olduğu kanısına ulaşmamızı sağlayan hükümlere yer verilmiştir. Örneğin Kanun-i Esasi'nin 5. Maddesinde - "Zatı Hazreti Padişahinin nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür." ifadesiyle Osmanlı padişahının parlamenter monarşilerdeki yürütmenin sorumsuz kanadının işlevini yerine getireceği belirlenmiştir.

Ancak anayasanın 7. Maddesi bu tanımlamadan bizi uzaklaştırarak klasik parlamenter hükümet sisteminden oldukça farklı bir yapının ortaya konduğunu gösterir. Bu maddede, padişahın görevleri sayılırken parlamenter sistemdeki sembolik yetkilerle donatılmış sorumsuz kanat varsayımından uzaklaşılmıştır: Maddede padişaha atfedilen yetki ve sorumluluklar şöyle sıralanmıştır: "Vükelânın azil ve nasbı ve rütbe ve menasıp tevcihi ve nişan itası ve eyalâtı mümtazenin şeraiti imtiyazilerine tevfikan icrayı tevcihatı ve meskûkat darbı ve hutbelerde nâmının zikri ve düveli ecnebiye ile muahedat akdi ve harb ve sulh ilânı ve kuvvei berriye ve bahriyenin kumandası ve harekâtı askeriye ve ahkâmı şeriye ve kanuniyenin icrası ve devairi idarenin muamelâtına müteallik nizamnamelerin tanzimi ve mücazatı kanuniyenin tahfifi veya affı ve Meclisi Umuminin akt ve tatili ve ledeliktiza Heyeti Mebusanın azası yeniden intihap olunmak şartile feshî hukuku mukaddesi Padişahi cümlesindendir." Madde metni tam anlamıyla yetkili bir padişah tanımı yapmıştır.

Burada önemli olan seçilen tercihin sağlıklı bir demokratik sistem oluşturabilmek açısından ülkelerin kendi iç koşulları ve yapısına uygun olup olmadığıdır.

Kanun-i Esasi'nin 27. Maddesi de bu kanıyı güçlendirecek niteliktedir. Bu maddede sadrazamlık, şeyhülislamlık ve diğer vükelanın padişah tarafından atanacağı ve yine padişaha karşı

sorumlu olacağı belirtilmektedir. Aynı şekilde 29. Madde padişahın hükümetin icraatlarına nasıl müdahale edebildiğini anlattığı için parlamenter sistemden uzaklaşıldığının göstergelerinden birisi olarak kabul edilebilir.

1876 Kanun-i Esasisi'ndeki hükümet sistemini parlamenter sistem olarak tanımlamamızı zorlaştıran bir başka hüküm 35. Maddedeki padişaha tanınmış Meclis-i Mebusanı fesih yetkisidir. 37. Maddede padişahın gerektiğinde her iki meclisi de toplayabileceği ve bunlara başkanlık edebileceği yetkisi de bu anlamda bir kanıt olarak görülmelidir. 44. Maddedeki padişahın meclisin toplantı zamanı ve süresini belirlemeye yönelik yetkisi de benzer çerçevede değerlendirilebilir.

Kanun-i Esasi'yi hükümet sistemi açısından asıl parlamenter sistemden uzaklaştıran husus ise, yasam sürecinde padişahın belirleyiciliğidir. Bu konuyu düzenleyen 53. Madde şu şekildedir: "Müceddeden kanun tanzimi veya kavanini mevcudeden birinin tadili teklifi Vükelâya ait olduğu gibi Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusanın dahi kendi vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad için kanun tanzimini veyahut kavanini mevcudeden birinin tadilini istidaya salâhiyetleri olmakla evvelce Makamı Sadaret vasıtası ile tarafı Şahaneden istizan olunarak iradei seniye müteallik buyrulur ise ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilat üzerine layihalarının tanzimi Şûrayı Devlete havale olunur." Madde metni bir kanunun yasalaşma sürecinin başlangıç noktası olarak padişahı görmekte ve padişahın rızası olmaksızın bir yasal düzenlemeyi mümkün görmemektedir. Aynı şekilde padişah bu süreci başlattıktan sonra meclisteki görüşmeleri müteakip yeniden sürece müdahale edebilme yetkisi ile donatılmıştır. Bu hususa ilave olarak padişahın meclisin ayan kanadına doğrudan üye atama yetkisini de belirtmek gerekir.

Anayasa metninde yukarıda sıralanan ifadeler nedeniyle Osmanlı devletinin 1876 yılındaki meşrutiyetin ilanı ile, parlamenter monarşik bir hükümet yapısına kavuşamadığı rahatlıkla söylenebilir. 1908 yılında II. meşrutiyetin ilanı sonrasında yapılan anayasa değişiklikleri neticesinde Osmanlı devletinde parlamenter hükümet sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bu değişikliklerle padişahın yasama ve yürütme sürecine ilişkin

yetkileri elinden alınmış, yürütme konusunda tek yetkili olarak hükümet tanımlanmış ve hükümetin meclise karşı sorumluluğu prensibi kabul edilmiştir. Bu süreçten sonra Osmanlı devletinde icranın yegane sorumlusu olarak hükümeti kabul etmek yerinde olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin İlanı ve Anayasalarda Parlamenter Sistem

Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı sonrası dağılmasını müteakiben Kurtuluş Savaşı yıllarından 1923 yılındaki cumhuriyetin ilanına değin geçen süre zarfında parlamenter model terk edilerek meclis hükümeti sistemi tercih edilmiştir. Yasama ve yürütme, hatta İstiklal Mahkemeleri örneği göz önüne alınırsa yargı erkinin de tek bir elde yani Büyük Millet Meclisinde toplandığı bir yapı oluşturulmuştur.

Cumhuriyetin ilanı sonrasında yapılan ilk anayasa olan 1924 Teşkilat-ı Esasiye metni hükümet sistemi konusunda oldukça karmaşık bir görünüm arz eder. Bir anlamda meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında bir pozisyonda olduğu söylenebilir. Anayasanın 4. ve 5. maddeleri millet adına egemenliği kullanma yetkisinin meclise ait olduğunu, meclisin hem yasama ve hem de yürütme yetkisini kullanma hakkına sahip olan yegane kurum olduğunu belirtir. Bu iki madde birlikte değerlendirildiğinde yeni hükümet modelinin meclis hükümetine oldukça yakın olduğu ileri sürülebilir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunun 7. maddesinde yer verilen "Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis, Hükûmeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir." ifadelerinden hareket edildiğinde ise kısmen parlamenter bir hükümet modelinin işaretleri görülebilir. Yürütmenin sorumlu ve sorumsuz olmak üzere ikiye bölünmesi, sorumlu kanadın Bakanlar Kurulu, sorumsuz kanadın ise cumhurbaşkanı olarak tanımlanması anayasayı hazırlayanları parlamenter bir hükümet modelini arzuladığı gözükür. 31, 32, 35. Maddelerde yer alan cumhurbaşkanın seçimi, nitelikleri, yetkileri ve sorumsuzluk durumu da okunduğunda parlamenter hükümet modeline yakınlaşıldığı rahatlıkla söylenebilir.

1924 Anayasasının izleyen maddeleri de şeklen parlamenter sistemin öngörüleri ile oldukça uyumludur. Fakat bu anayasanın yürürlükte olduğu dönemin büyük çoğunluğunda tek parti rejiminin egemen olması, cumhurbaşkanı seçilen kişinin aynı zamanda parti genel başkanlığını bırakmamış olması, bu kişinin seçimlerde partisinin aday listelerini dolayısıyla yasama organını belirlemesi, tek parti rejimi dolayısıyla sadece kendi partisine mensup milletvekillerinden oluşan yasama organını dilediği gibi yönlendirebilmesi gibi hususlar dikkate alındığında 1924 Anayasasının parlamenter hükümet imasının sadece şekille ilgili bir durum olduğu gözükecektir.

1961 Anayasası ve Hükümet Sistemi

1961 Anayasası'nın 1909 değişiklikleri sonrası ortaya çıkan Kanun-i Esasi'den sonra parlamenter hükümet modeline en yakın ve hatta birebir örtüştüğü bir anayasa olduğu söylenebilir. Anayasa metni parlamenter yapıyı tam anlamıyla kurumsallaştırmıştır.

1961 Anayasasının 6. maddesi "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir." hükmünü getirir.

Anayasanın 95. Maddesi ile seçim süreci düzenlenmiş cumhurbaşkanlığı makamı için görev süresi 7 yıl ile sınırlanmış, tarafsız olma ilkesi getirmiş, seçildiği günden itibaren partisi ile ilişiğinin kesileceği hükme bağlanmıştır.

97. Madde ile cumhurbaşkanının görev ve sorumlulukları şöyle düzenlenmiştir: "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabûl eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir." 98. Madde ise cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu karara bağlamıştır. 1961 Anayasasının bu hükümleri incelendiğinde tam anlamıyla bir parlamenter hükümet modelinin yürürlüğe konulmasının hedeflendiği görülebilir.

Ancak parlamento içinde kurulamayan hükümetler ve bunun neden olduğu istikrarsız siyasal yapı nedeniyle vesayet kurumları devreye girdikleri ve bu güçlerin daha anayasanın yapılmasını müteakip ilk seçimlerden itibaren yürütmenin oluşumuna müdahil oldukları bir yapı oluşmuştur. İzleyen süreçte de 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde, özellikle de 1970'li yıllarda ciddi hükümet istikrarsızlıkları ve bunun neden olduğu problemler adeta kronikleşmiştir. Yine bu dönemde biri muhtıra, diğeri darbe olmak üzere siyasal hayata iki ayrı müdahale söz konusu olmuş, ortalama ömürleri 9-10 ay olan hükümetler kurulmuş, pamuk ipliğine bağlı hükümetler söz konusu olmuş, milletvekili pazarlıkları gazete manşetlerini süslemiş, kurulan koalisyon hükümetleri bir türlü uyumlu bir çalışma zemini oluşturamamışlardır.

Demokratik sistemlerde istikrarı sağlayan birden çok belirleyici vardır, hükümet sistemi tercihi bu aktörlerden sadece bir tanesidir. İstikrarı sağlayan unsurlar arasında seçim sistemi, demokratik kültür, siyasi partiler rejimi, ekonomik güç, nüfus ve nüfusun dağılımı, gelirin nüfusa göre ve bölgesel olarak dağılımı, etnik ve dini yapı, doğal kaynaklar ve benzeri birçok aktör farklı etkinlik düzeyinde olmak üzere sayılabilir.

Hükümet Modeli Konusunda Tartışmalarla Dolu 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1982 Anayasası ise hem vesayetçi kurumların sayı ve etkinliğini artırması açısından ve hem de getirdiği hükümet sistemi açısından oldukça yoğun tartışmalara konu olmuştur.

1982 Anayasasını hazırlayanların tercih ettikleri hükümet sistemi konusundaki en önemli gerekçeleri darbe öncesi Türkiye'de yaşanan siyasi istikrarsızlık ve zayıf yürütme olmuştur. Bu gerekçelerle istikrarsızlığı önlemek ve yürütmeyi güçlendirmek için tedbirler alınmıştır. Siyasi istikrarsızlığı ortadan kaldırmak için siyasi partiler ve seçim kanunları yeniden ele alınmış, getirilen yüzde on seçim barajı uygulaması ile küçük partilerin meclise girmelerinin önü kesilmiş ve cumhurbaşkanı seçiminin siyasi kaos yaratan sürecine sınırlamalar getirilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi anlamında atılan adım ise cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmiş olmasıdır. Alınan bu tedbirler nedeniyle 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet modelinin isimlendirmesi konusunda akademisyenler arasında uzun tartışmalar yaşanmış ve nihayetinde "rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemi" kavramı üzerinde uzlaşılmıştır.

Gerçekten de 12 Eylül öncesinde siyasi anlamda istikrarsız bir yapı söz konusudur. Örneğin 1970-1980 arasında 10 yılda 12 hükümet kurulmuş, güvenoyu alamayan, çok kısa sürelerle işbaşında bulunan ve otoritesini tesis edemeyen hükümetler söz konusu olmuştur. Ancak yeni anayasayı hazırlayanların siyasal istikrarı sağlamak amacıyla atılan adımlar demokratik katılım ve temsil konusunda önemli tartışmaları da beraberinde getirmişti. Hükümet sistemi tercihini siyasal istikrarı sağlayan yegane unsur olarak gören anayasa yapıcı irade bu yönde attığı adımlarla demokratik süreç konusunda yeni olumsuzluklara sebebiyet vermiştir. Oysa demokratik sistemlerde istikrarı sağlayan birden çok belirleyici vardır, hükümet sistemi tercihi bu aktörlerden sadece bir tanesidir. İstikrarı sağlayan unsurlar arasında seçim sistemi, demokratik kültür, siyasi partiler rejimi, ekonomik güç, nüfus ve nüfusun dağılımı, gelirin nüfusa göre ve bölgesel olarak dağılımı, etnik ve dini yapı, doğal kaynaklar ve benzeri birçok aktör farklı etkinlik düzeyinde olmak üzere sayılabilir.

1982 Anayasasını hazırlayanların yürütmeyi güçlendirme adımı çerçevesinde attıkları adım ise cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi biçiminde olmuştur. Anayasanın 101. maddesinde cumhurbaşkanı parlamenter sistemin öngörülerine uygun bir biçimde görev süresi sınırlı, tarafsız ve sorumsuz olarak tanımlanmıştır. Ancak 104. maddede cumhurbaşkanına parlamenter sistem örneklerinin aksine; neredeyse tüm sistemi kontrolü altında tutmasını sağlayacak yetki ve görevler verilmiştir:

"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,

Kanunları yayımlamak,

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,

Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulu'nun Üyelerini ve Başkanını atamak,

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,

Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır."

Yukarıda sıralanan görev ve yetkiler Türkiye'de 1982 Anayasasının yürürlükte bulunduğu dönemde hükümet sistemi tartışmalarına neden olmuştur. Bu tartışmalar 2007 yılında önemli bir krize de neden olmuş ve gerçekleştirilen bir referandum ile anayasada cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklik sonrası Türkiye'deki hükümet sisteminin tanımlanması konusundaki farklılıklar daha da artmıştır.

1982 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde parlamenter deneyimde yaşanan sıkıntılardan bir tanesi meclis içinde tek başına hükümet kuracak bir siyasal çoğunluğu elde eden tek bir siyasi partinin bulunmadığı 1991-2002 yılları arasında yaşanmıştır. Bu dönemde birbiriyle çok da iyi anlaşamayan koalisyon hükümetleri kurulmuş ve hükümetler çok kısa sayılabilecek sürelerde görevde kalabilmiş, ülkenin önemli sorunlarına çözüm üretmekte başarısız olmuşlardır. Bu dönemde, özellikle temel hak ve hürriyetler

ile ilgili sorunlar, teröre ilişkin problemler ve ekonomik krizlerin çözümünde yetersiz kalınmıştır.

Bu dönemde hükümet sistemi konusunda yaşanan ikinci önemli sorun, cumhurbaşkanının siyasal geçmişi, olaylara bakışı ve yaklaşımı ile parlamento çoğunluğunu elde eden siyasi parti arasında farklılaşmaların olduğu dönemlerde yaşanmıştır. Anayasanın kendisine tanıdığı yasama, yürütme ve yargı alanındaki çok geniş yetkileri kullanma istidadında bulunan cumhurbaşkanları hükümetlerin çalışmalarına çok yoğun bir biçimde müdahil oluşlardır. Parlamenter sistemin doğası gereği yürütme alanındaki yetki ve sorumluluğun sahibi olan, görevlerinden dolayı halka ve parlamentoya hesap vermek durumunda olan hükümetler bu müdahaleden rahatsızlıklarını sıklıkla dile getirmek durumunda kalmışlar, bu durum da devletin "tepesinde" sorun olarak kamuoyuna yansımıştır.

Anayasal geleneğimiz hükümet sistemi tanımlaması açısından oldukça sorunlu bir geçmişe sahiptir. Bu konudaki temel sorunlardan bir tanesi tercih edilen modelin korunması gereken evrensel değerler olan demokrasi ve hukuk devleti idealini güvence altına almamasıdır. İkinci önemli husus ise tercih edilen modelin ülkenin siyasal, toplumsal, kültürel ve ahlaki değerleri ile uyumlu olmamasıdır. Oysa bir hükümet sisteminin sağlıklı işlemesini temin eden husus temel değerlerle uyumudur.

1982 Anayasasının yürürlükte olduğu bu dönemde hükümet sistemi ile ilgili yaşanan son bir sorun olarak 1995 seçimleri sonrasında cumhurbaşkanının hükümet kurulmasına ilişkin tarafgir tavrı olmuştur. Dönemin cumhurbaşkanı hükümet kurma görevini verirken kendi siyasal tercihlerini göz önünde bulundurarak açıklamalar yapmış ve parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi partiye hükümeti kurma görevini verirken bazı çekinceler dile getirerek kamuoyunu yönlendirmiştir. Oysa parlamenter sistemlerde sembolik yetkilerle donatılmış sorumsuz kanat olan cumhurbaşkanının halkın tercihleri konusunda daha dikkatli olması ve bu tercihlere saygı duyması zorunludur.

Sonuç

Anayasal geleneğimiz hükümet sistemi tanımlaması açısından oldukça sorunlu bir geçmişe sahiptir. Bu konudaki temel sorunlardan bir tanesi tercih edilen modelin korunması gereken evrensel değerler olan demokrasi ve hukuk devleti idealini güvence altına almamasıdır. İkinci önemli husus ise tercih edilen modelin ülkenin siyasal, toplumsal, kültürel ve ahlaki değerleri ile uyumlu olmamasıdır. Oysa bir hükümet sisteminin sağlıklı işlemesini temin eden husus temel değerlerle uyumudur.

Türkiye'deki tartışmaların kaynağını açıklamak için; Ali Fuat Başgil şöyle diyor: "Biz üstümüzde bir baş görmek isteyen bir milletiz, Bu başı kendi içimizden kendimiz seçelim. Fakat ona baş olmanın evsaf ve icaplarını tanıyalım. 1924'te hilafet ve saltanatın hakkından geldikten sonra; Türkiye'de yeniden bir şahıs hükümeti fırtınasına tutulmamak için, Büyük Millet Meclisi yüz başlı bir hükümdar yaratmak ve bunun yanıbaşında devlet başkanını adeta bir teşrifat memuru vaziyetinde bırakmak istemişlerdir. Heyhat; ırki veraset ve tarihi muinlik kanunları hükmünü icra etmiş ve çok geçmeden o yüz baş bir başta birleşerek fiiliyatta bu tek baş hükümran olmuştur."

Yaklaşık 150 yıllık parlamenter sistem deneyiminin Türkiye'de demokratik bir hukuk devleti görüntüsü vermediği, siyasal ve toplumsal değerlerle uyumlu olmadığı aşikardır. Buna karşın başkanlık sistemi olarak tanımlanan modelin ise bu değerlerle daha uyumlu olduğu da bir realitedir. Bu nedenle istikrarlı, güçlü, halka hesap veren ve demokratik bir yürütme erkinin ortaya çıkması için parlamenter sistem tercihinin değiştirilmesi ve başkanlık sisteminin kurumsallaştırılması gereklidir.

DİPNOT

- Scott Mainwaring and Mathew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentializm and Democracy: a Critical Appraisal", Comperative Politics (July 1997), s. 455; Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comperative Perspective", The Failure of Presidental Democracy: Comperative Perspectives Volume 1, eds. Juan Linz and Arturo Valenzuela, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 120-125.
- Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s.13.
- Stepan and skach, s. 120-125.
- Yazıcı, s. 15.

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU
RTÜK Üyesi

Başkanlık Sisteminin Uygulanabilirliği

Başkanlık sistemi temsili rejim türlerinden biridir ve kuvvetler ayrılığı teorisini -parlamenter rejimden farklı olarak- sert şekilde uygular. Başkanlık sisteminin ABD'de mucidi "Kurucu Babalar" dır. İlk Başkan George Washington, 30 Nisan 1789'da görevine başlamıştır. XVIII'inci yüzyılda Amerika'da, Başkanlık sistemi, insan aklından doğmuş bir sistem olarak kabul edilmektedir. Başkanlık sistemi, "westminster modeli" demokrasinin XVIII'inci yüzyıl sonundaki koşullarına tepki olarak verilen bağımsızlık savaşı sonucunda Amerikalılar tarafından üretilmiştir. Başkan ve Kongrenin ayrı seçildiği, meclisin çift olduğu, başkanın ikinci seçmenlerce (electoral college) seçildiği, federal yapılı bir devlet yapısıdır. Sistem yasama-yürütme-yargı uzlaşınca işlemekte, aksi halde sorun çıkabilmektedir.

ABD'nde Başkan, Kongreyi feshedemez. Kongre de başkanı istifaya zorlayamaz. Mali kaynaklar üzerinde Kongre daha etkilidir. Başkanlık sisteminde, organların yapısı, fonksiyonu ve ilişkilerinde bağımsızlık vardır; buna göre, kuvvetler biribirini kontrol eder ama yürütme organına üstünlük tanınır. Başkanlık modelinin en iyi örneği ABD dir. Sistem, ABD Başkanı, Kongre, Federal Yüksek Mahkeme ve Federe Mahkemelerden meydana gelir. ABD'de, Federal Yüksek mahkeme, Anayasayı korur ve yüksek adalet işleri ile uğraşır. Yüksek mahkeme, Senato'nun onayı üzerine ABD başkanı tarafından atanan bir başkan ve sekiz üyeden oluşur. Anayasaya göre, iyi hareket ettikleri sürece görevlerine devam eden federal hâkimler fiilen ömür boyu şartı ile bu durumlarını korurlar. Bu da onların bağımsızlığını sağlar. ABD'de yargı bağımsızdır ve diğer iki kuvvete karşı koyacak güçtedir. ABD'nde yargı, yürütmeden üstün tutulur. Birleşik Devletlerde yargı yetkisi, bir yüksek mahkemeyle Kongrenin gerektiğinde zaman zaman kurdurabileceği ikinci derecede mahkemelere verilmiştir. Görüldüğü gibi, Mahkemeler yargılar ama, kanunun yapılmasına ve uygulanmasına katılmaz. Kanunu Kongre yapar, mahkemeler olaya uygular, hükümet ise verilen kararı yerine getirir.

Türkiye'de 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler göz önüne alındıkta, birçok hukukçu, -cumhurbaşkanı halk tarafından da seçilince, yetkileri itibariyle, sistemi, yarı-başkanlık rejimi olarak göstermektedir. 1982 Anayasası, 1958 tarihli Fransa Anayasası ile büyük benzerlik taşımaktadır. Bu açıdan bazılarınca, 1982 Anayasasının kurduğu sistem, yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına verilen yetkiler, Fransa'da-

kinden daha çoktur. Sanki Anayasa maddeleri başkanlık için hazırlanmış ama son anda vazgeçilmiş de yarı-başkanlık sistemine dönülmüştür.

1982 Anayasası ile Türkiye, hukuken, yarı başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmiştir. Ama Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden sorumluluğu, meclisten güvenoyu alma zorunluluğu, parlamento önünde kolektif ve bireysel sorumluluğu rejimin parlamenter niteliğini açıkça belirtmektedir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasında Başbakana, bakanların azlini isteme yetkisi tanınmasını klasik parlamenterizden bir sapma olarak görmek doğru olmayıp, «rasyonelleştirilmiş parlamenterizm» yönünde bir gelişme olarak nitelemek daha doğrudur.

1982 Anayasası ile Türkiye, hukuken, yarı başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmiştir. Ama Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden sorumluluğu, meclisten güvenoyu alma zorunluluğu, parlamento önünde kolektif ve bireysel sorumluluğu rejimin parlamenter niteliğini açıkça belirtmektedir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanını halkın seçmesi konusunda yapılan anayasa değişikliği halk oylaması sonucunda kabul edilmiştir.

Neticede 2007 tarihli anayasa değişikliğinden sonra, Türkiye'de Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecektir. İlk turda, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı olacaktır. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, oylamayı izleyen 2. pazar günü, 2. tur yapılacak, bu oylamaya, ilk turda en çok oyu alan iki aday katılacak ve geçerli oyların çoğunu alan aday, Köşk'e çıkacaktır. Böylece Türkiye'de Atatürk'ten sonra 70 yıldır cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan krizler halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliği ile artık tarih olmuştur. Halkoyuna sunulan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı 5 yıllığına seçilecek, bir kişi iki kez seçilebilecek, milletvekili seçimleri 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılacaktır.

Sistem tartışmaları sadece Türkiye'de değil, dünyada, hem yeni ve hem de eski demokrasilerde gündeme gelebilmektedir. 1950-1990 arasında; Fransa'da yarı başkanlık sistemine geçilmiş (1958), Brezilya'da başkanlıktan yarı-

başkanlık sistemine (1960), sonra yeniden başkanlığa dönülmüştür (1963). İsrail, başbakanını halkın seçtiği bir sisteme geçmiş (1992), sonra eski sistemine geri dönmüş (2001); Moldova yarı-başkanlıktan parlamenterizme geçmiştir.

12 Eylül sonrasında başlıyan "Başkanlık sistemi" tartışmalarında Danışma Meclisi, Istanbul Hukuk Fakültesi Yönetim Kurulu, Istanbul Barosu ve bazı hukukçular, başkanlık sistemini tartışmışlardır. Başkanlık sistemi tartışmasını başlatan Cumhurbaşkanı ÖZAL, 1997 sonrasında sürdüren Demirel olmuştur. DEMİREL'in Başkanlık sistemi talebine Başbakan ECEVİT şiddetle karşı çıkmıştır. 2002 sonrasında ise Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN tartışmayı sürdürmüştür.

Başbakan Erdoğan bir konuşmasında başkanlık sistemi talebine gerekçe olarak, bürokratik oligarşiyi göstermiştir. Başbakan Erdoğan'ın bu konudaki görüşleri şöyle özetlenebilir; 21 Nisan 2003: "Siyasetteki tek arzum başkanlık ya da yarı başkanlık modeli. Bunun ideali de Amerika'da uygulanan sistem." 18 Nisan 2010: "Sistemin rahat çalışması konusunda bu olaya (başkanlık sistemi) sıcak bakıyorum. Çok daha seri neticeler alması noktasında..."

19 ncu yüzyılda görülen modernleşme sürecinde hanedanın ve padişahın tekelindeki iktidar yetkisinin halkın seçtiği temsilcilerden oluşan Meclislere geçmesiyle sorunların üstesinden gelineceğine inanılıyordu. Birinci Meşrutiyet'te Türkiye ilk defa halkın temsilcilerinden oluşan bir Meclis-i Mebusan'la, padişahın yetkilerinin bir kısmı bu temsilcilerin eline geçmişti. Ardından İkinci Meşrutiyet döneminde padişah sistem içerisinde sembolik hale getirilmiş ve siyasal iktidar tamamen Meclis'e ve hükümete geçmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı dönemindeki bu yapılanmayı sürdürmüş, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları parlamenter sistem ekseninde ısrarlı olmuşlardır. Başbakan Turgut Özal (1983-1989) ve VIII nci Cumhurbaşkanı Özal'ın başkanlık sistemini ilk kez gündeme getirdiği kabul edilmektedir. Başkanlık sistemi düşüncesi daha sonra Demirel tarafından gelişmiş demokrasi olarak sunulmuştur.

TBMM'nin işlevi gerçekten yasama ve denetim olmalıdır. Türkiye nüfusça bir mozaik halinde olduğundan, bu hale en uygun sistem Başkanlık sistemidir. Nüfusumuz homojen değildir; mezhep, etnik köken gibi farklılıklar, neticede koalisyonları doğurmakta, bu da statükoculuğu getirmektedir. İmparatorluk bakiyesi bir toplum olduğumuz için, bizi Başkanlık sistemi birleştirebilir. Devlet işlerinde ivedilik esastır. Parlamenter yapı, ya İngiltere gibi, monarşi sonrası ülkelerde veya homojen bir toplum olan Almanya ve Fransa gibi ülkelerde başarılı olur. Biz, Fransa ve Almanya'ya benzemeyiz. ABD'de değişik ırklar vardır. Tek kişi seçilince etnik ve bölgesel vasıflar kalkmakta, toplumda birlik ve beraberlik oluşmaktadır. Yasama ile yürütme arasındaki uyuşmazlığı çözecek geleneksel kurum ve araçlar ülkemizde yerleşmemektedir.

Türkiye nüfusça bir mozaik halinde olduğundan, bu hale en uygun sistem Başkanlık sistemidir.

Meclis'in denetim fonksiyonu. Ülkemiz siyasi parti rejiminde, sıkı parti disiplini olduğundan, hükümetler, meclisi adeta noter olarak kullanmaktadırlar. Hükümetleri denetlemek hayaldir. Bizde 1961 Anayasasına göre, yasama güçlüdür. Buna rağmen 1961'den günümüze, Meclisin denetleme vasıtalarından olan gensoru; (251 adet gensorudan sadece 2 tanesi kabul, 249 tanesi red edilmiştir); Meclis soruşturması, (gelen 644, işleme konan sadece 14); Meclis araştırması (gelen 888, sonuçlanan sadece 14), Genel görüşme (gelen 285, görüşülen sadece 53, red 232) dir ki bununla Meclisin denetleme fonksiyonunu kullanamadığı açıktır. Hükümetleri denetlemek bu sistemde daha zordur.

Parlamentarizmin rasyonalizasyonu yeterli midir? Genellikle iki parti sistemine sahip olan Almanya'da parlamentarizmin rasyonalizasyonu başarılı olmuştur ama iki partili sistemin oluşmadığı ülkelerde bu zordur. Amaç, yasama gücü ve bütçenin denetleyicisi olmaktan çıkan Meclisi asli konumuna döndürmektir. Bakanlar Meclis dışından Cumhurbaşkanı tarafından atanmalıdır. Meclisin ve milletvekilinin itibarı yükseltilmelidir. Parlamentarizm, sorunlarımızı çözmekten

aciz kalabilmektedir. TBMM itibarını kaybedebilmektedir.

Aslında Parlamentonun iki önemli fonksiyonu bulunmaktadır: (1) Paranın kontrolü, (2) Kanun yapmak. Başkanlık sisteminde bu iki güç, gerçekten parlamentoya ait olacaktır. Yetkili ve sorumlunun kim olduğu bu sistemde daha iyi bilinebilir. Başkan büyük bir olasılıkla % 51 oyla gelir. Bu sistem uygulandığında, ülkemizde, 2 partinin kalacağı büyük bir olasılıktır. Halen bütçenin yüzde 100 ünü hükümet hazırlamaktadır. Kanunların yüzde 98'ini hükümet getirmektedir. Parti içi bölünmeler, Meclisteki ayak oyunları yürütmeyi etkilememelidir.

Güçler ayrılığı gerçek anlamda başkanlık sisteminde vardır. Demokrasinin teminatı sayılabilen güçler ayrılığı, başkanlık sisteminde daha iyi uygulanır. Modern devletin en ayırıcı özelliği kanun egemenliğine dayanmasıdır. Demokrasi ülküsünün en yüksek hedefi de budur. Bizde tek parti dönemlerinde yürütme, güçler ayrılığı ilkesine aykırı olarak yasamaya da egemendi. 1982 Anayasasından önce, parçalı partiler döneminde genellikle, yasama yürütmeye de hâkimdi.

Başkanlık sistemi, federalizmi gerekli kılmaz. Çünkü federalizmin tarihi, coğrafi, sosyolojik ve kültürel açılardan gereken koşullarının hiçbiri Türkiye'de yoktur.

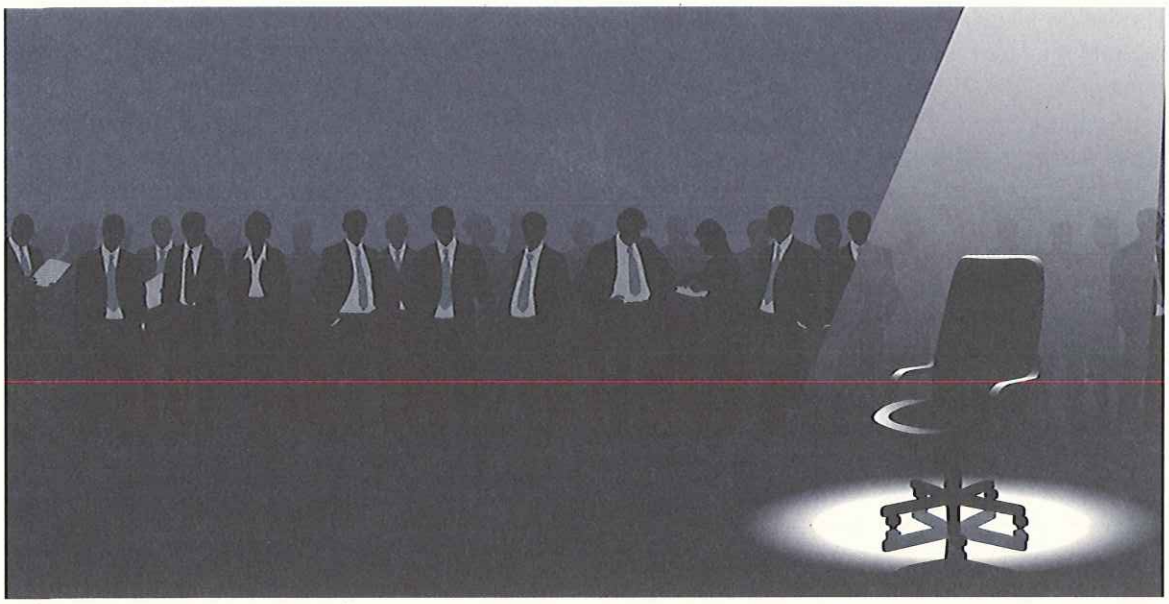
Merkezi hükümet en az yerel iktidarlar kadar istikrarlı olabilmelidir. Türkiye'de hükümetin yetkileri oldukça fazla olmakla birlikte, dayanıksız bir statü içindedir. Küçük bir sarsıntı hükümeti devirmeye yetebilmektedir. Bu konuda iki problemin varlığı ileri sürülebilir; Birincisi, yapısal sorun ki, başkanlık sistemi ile giderilebilir. İkincisi, konjonktüreldir yetenekli insanlarla giderilebilir. Türkiye'de, belediyelerdeki istikrar hükümette bulunmamaktadır. Bir beldenin belediye başkanı dahi, hükümetten daha sağlam temeller üzerine oturur; bir Belediye Başkanı, Türk Ceza Kanununda yazılı vatana ihanet gibi benzeri ağır suçlar işlemezse beş yıl istikrar içinde projelerini uygularken, merkezi hükümet küçük bir siyasi çalkantıda alabora olacak bir tekneyi andırmaktadır. İstikrarsızlık savunulamaz. Bizde, 1980 başlarında, istikrarsızlığı önleme gerekçesiyle, Başkanlık sistemi tartışmaları başlamış, 19 Nisan 1980'de, Tercüman Gazetesi bir seminer düzenlemiş, 15 Mayıs 1980'de, Yeni Forum Dergisi Anayasa tasarısı hazırlamıştır. Bu örnekler çoğaltılabilir. Netice itibariyle, ortada bir sistem tartışmasının bulunduğu tartışmasızdır.1970-1980 arasında 12 hükümet değişmiş; her bir hükümetin ömrü, bir yıldan az olmuştur. DYP'e göre, mevcut sistem nedeniyle Türkiye'nin önü tıkanmıştır, bu tıkanıklığı aşmak için başkanlık sistemine geçilmesi gerekmektedir. Şu anda 61 inci Hükümet (2012) işbaşındadır; ortalama bir hükümetin ömrü olan 5 rakamı ile bunu çarparsak (61x5=305), 305 yıl eder; Oysa Cumhuriyetin henüz 88 inci yılındayız. Bu durum ülkemiz sisteminin ne kadar istikrarsız olduğunu gösteriyor. Süreklilik ve istikrar arayışları önemsenmelidir. Başkanlık sisteminin özelliği hızlı karar alma ve bunu hızla uygulamaya koyabilme imkânıdır.

Milletin değerlerine ters düşenler ve seçilemeyeceklerini anlayanlar, başkanlığa kendi kişisel veya ideolojik yararları açısından -yoksa ülkenin yararı açısından değil- karşı çıkmaktadırlar. Başkanlık sistemi, süreklilik ve istikrar demektir. ABD'de başkan öldüğünde, yerine seçilmiş Başkan yardımcısı geçer. Oysa Özal'ın ölümünden sonra Türkiye'de kaos olmuştur.

1991'de TBMM'ye 5 parti girmiş, 3 yıl geçmeden parti sayısı ikiye katlanmış, 10 parti oluşmuştur. Bu arada 6 adet de hülle partisi kurulmuştur. Bu siyasi çarktaki dalgalı siyasete, devlet çarkı nasıl emanet edilecektir? Kaldı ki, seçimle uğraşan hükümet icraat yapamamaktadır.

Sorunlar kaynağında çözülürse, siyasi istikrar bulunabilir. Hangi şehire ne yatırım yapılacak, kim atanacak, hangi öğretmen nereye atanacak, taban fiyatı ne olacak? Bütün bunların yükü merkezi hantal bir duruma getirmekte, birçok problem doğmaktadır. Bu sorun yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile aşılabilir. Bugün yetkiler, teorik olarak Mecliste olmakla beraber, aslında otorite Hükümettedir. Meclis, adeta, noterlik görevi yapmaktadır.

Ülke yönetimi için güçlü yürütme şarttır. Biz, bilmediğimiz için demokrasinin parlamenterizm-



den ibaret olduğunu sanıyoruz. Kaldı ki Parlamenterizm, yakın tarihimizde, üç kez kesintiye uğramıştır. Acaba sistemin arızaları mı vardır? Yoksa elbise ile bünye arasında uyumsuzluk mu vardır? Duverger'in 1974 de dediği gibi, "Dünya ekonomisinin bu aşamasında, parlamenterizmin hukuki çerçevesi yetersiz kalıyor. Yürütme, hızlı, dakik, anında ve esneklik içinde kararlar almak zorunda. Bu kararların muazzam bir teknik bilgiye dayanması gerekiyor".

Başkanlık sistemi, federalizmi gerekli kılmaz. Çünkü federalizmin tarihi, coğrafi, sosyolojik ve kültürel açılardan gereken koşullarının hiçbiri Türkiye'de yoktur. Dünyada bugün mevcut sayısı 23 kadar olan federal devletlerin hiçbirinin koşulları Türkiye'ye benzememektedir.

Cumhurbaşkanlığı-Hükümet polemiği olmamalıdır. Ülkemizdeki siyaset Cumhurbaşkanı-Hükümet polemiğinden etkilenmektedir. Darbelerin nedeni, -bilindiği gibi-genellikle, Meclis'in tıkanıklığıdır. Başkanlık sisteminde ise, devlet-millet kaynaşması daha da etkin olacaktır. Dualist parti sistemi olacağından ülkede küçük partilerin getireceği bir kaos olmayacaktır.

Başkanlık sistemi, terör ve Kürt sorununun çözümü için de katkıda bulunacaktır; Başkan bütünlüğü daha iyi sağlayacaktır. Cumhurbaşkanı Sezer'in Başbakan Ecevit'e fırlattığı anayasa kitapçığı Türkiye'ye bir gecede 5 milyar dolar kaybettirmiştir. Ermenistan'ın Karabağ'ı işgalinde aktif dış politika isteyen Cumhurbaşkanı Özal ile bu yaklaşımı maceracılık olarak benimseyen Başbakan Demirel arasında polemik çıkmış, dış politikada iki başlılık nedeniyle Türkiye'nin dış politikada etkinliği kırılmıştır.

Başkanlık sistemi ile, ülkeye despotizmin geleceğinden korkulmamalıdır. Yaklaşık her 10 yılda bir TBMM tıkanmakta, 2-3 lü koalisyonlar gelmektedir. Bu sistem değişmezse, ülke giderek istikrarsızlık batağına girebilir. Bir kamu hukuku ilkesi olarak, yetki ve sorumluluk paralel olmalıdır. Güney Amerika örnekleri gerçeği göstermez. Başkanlık sistemine karşı çıkanlar gerekçe olarak başarısız Güney Amerika uygulamalarını ileri sürmektedirler. Oysa Güney Amerika örneği bizim için bir ölçüt olamaz, çünkü tarihimiz Güney Amerika ülkelerine benzemez. Arjantin, 1810 yılına kadar, yaklaşık 300 yıllık bir İspanyol kolonisiydi; 1816'da bağımsız oldu; 1853 yılında başkanlık sistamini kabul etti. Arjantin'in son 64 yılının 20 yılını siviller, 44 yılını askerler yönetti. Kısaca Arjantin'le ortak yanımız yoktur; bunlar eski sömürgelerdir. Türkiye'nin ise, 2000 yıllık devlet birikimi olup, benzer olmayanlarla karşılaştırılması uygun değildir. Başkanlık sistemi, belirtildiği gibi, tarihe ve milli kültüre daha uygundur.

Ülkemizde Siyasal Partiler sert disiplin anlayışı üzerine kurulmuşlardır. Sert politik mücadele geleneği vardır, demokrasi iyi işleyememektedir.

Türkiye'de siyasi tıkanıklığı aşmak ve demokratik katılımı artırmak için, denetim eksikliği giderilmeli, Devletin ekonomideki ağırlığı azaltılmalı, yerel yönetimlerin güçsüzlüğü giderilmeli ve Başkanlık sistemi getirilmelidir.

Yakın tarihimizde de şunları görmekteyiz; Atatürk devri (1923-1938 dönemi; 15 sene) başbakanlarla değil Atatürk'le anılır. 1938-1950 (12 sene) arası başbakanla değil, İnönü ile anılır. 1950-1960 arası (10 yıl), Menderes ile anılır. Menderes döneminde şehirleşme oranı ve gelişme daha da artmıştır. AP nin tek başına iktidar olduğu 1965-1969 dönem Demirel ile ANAP'ın tek başına iktidar olduğu 1983-1989 (6 yıl) Sayın Özal ile anılır. AK PARTİ'nin iktidarda bulunduğu 2002-(bugün) arası Sayın Erdoğan'la anılır.

Hükümet sistemleri toplumların tarihsel ve toplumsal gerçekleriyle uyumlu olmalıdır.

Siyasi geleneğimize uygun, özgürlükçü bir yapı, ABD veya Fransız toplumu gibi bize de gereklidir. Rusya federasyonu da Türk Cumhuriyetleri de, Doğu Avrupa, Arap dünyası, Güney Amerika, Yunanistan'da da benzeri durumlar vardır. Bölgedeki tek istisna Türkiye'dir. ABD de başkan hem yetkili hem sorumlu, Türkiye'de ise yetkili ama sorumsuzdur. Tarihte kurulan bütün Türk Devletlerinin de başkanı vardı. Parlamanter sistem, tek etnik grubun hâkim olduğu ülkelerde daha iyi uygulanır. Gelişmekte olan ülkeler parlamantarizmle iyi yönetilemez. Türkiye, bir tür başkanlık sistemi uygulandığı dönemlerde hamle yapmıştır. Mevcut parlamentarizm sistemi kuşkusuz ki diktaya ve darbeye daha müsaittir.

Tecrübesiz bilim ve tecrübesiz zekâ insanlığın somut hayatında bir değer taşımaz. Avamü'l-ulema veya ulemaü'l-avam, meselelerin analiz-tanı ve açıklamasında yetersizdir. Özgürlüğü koruyan ve kurtaran otoritedir; bizim için denenmesi gereken yalnız başkanlık sistemidir; Batıdan bilinçsizce alınan bazı yöntemlerin ne büyük hata olduğunu bu ülkede herkes açıkça belirtmektedir. Aslında, hükümet sistemleri toplumların tarihsel ve toplumsal gerçekleriyle uyumlu olmalıdır. 1909'da, geleneksel siyasal sistemimiz sorun çözemez hale düşünce, İngiltere, Fransa ve diğer Batı ülkeleri örnek alınarak, hanedanların tekelindeki iktidar yetkisi, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara ve parlamentoların içinden çıkan hükümetlere geçmişti. Yeni dönemde Türkiye'ye yeni bir sistem gereklidir. Başkanın güvenoyu problemi olmayacağından, O, en doğru bildiği programı en uygun kişilerle uygulayacaktır. Zaten ülkede iki grup insan vardır: Ülkenin sırtından geçinenler ve ülkeyi sırtında taşıyanlar.

SONUÇ:

Türkiye'nin sorunu, istikrardır; büyük iddialarla (istikrar/güçlü hükümet/yürütmenin üstünlüğü) ortaya çıkan 1982 Anayasası'nın ve şu ana kadar yapılan 18 adet değişikliğin dahi bu problemi çözemediği açıktır. Hedefimiz, 2023 yılında, ülkenin büyümesi, kalkınması ve ileri 10 ülke arasına girmesi ise, buna uygun sistem başkanlık sistemidir. Özellikle Cumhurbaşkanını halkın seçmesinin de kabulünden sonra, Türkiye'nin yarı-başkanlık sistemine yakın bir yere geldiği açıktır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinde, bugünkü yapı devam ederse, başbakanla arasında sürtüşmeler başlayabileceği belirtilebilir. Türkiye'de tıkanmışlığın aşılabilmesi, sistemin problem çözer hale gelebilmesi, parlamentarizmin patolojik uygulamalarının reforme edilmesi için, bir çıkış yoluna ihtiyaç vardır. 1982 anayasasından bugüne 28 senedir yarı-başkanlık sistemine yakın bir yerde bulunmaktayız. Esasen Türkiye 1908 tarihinden itibaren sui generis bir parlamentarizm sistemini uygulamaktadır. Aslında Atatürk, İnönü, Evren ve Özal parlamenter sistemin sembolik cumhurbaşkanları olmayıp, parlamenter sisteme rağmen birer başkan gibi idiler.

Günümüzde yarı-başkanlığa yakın bir yerde duran sistemimiz yerine, ülkeye adaptasyonu sağlanabilmiş bir başkanlık sistemi Türkiye'nin yararına olacaktır.

DİPNOT:

- Anayasa Hukukçusu, UNESCO İnsan Hakları İhtisas Komitesi Üyesi, RTÜK Üyesi.

Doç. Dr. Fikret Mazı
Adıyaman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

Hükümet Sistemleri ve Katılımcılık

Demokratik yönetimlerin en önemli göstergesi katılım konusudur. Tarihsel süreç içerisinde halkın yönetime katılması uzun mücadelelerden sonra olmuştur. Batı'da monarşik yönetim şekillerinin 19. yy.'ın başlarına kadar varlıklarını sürdürdüklerini görüyoruz. Monarşi ile yönetilen ülkelerde halkın yönetime katılımı söz konusu bile olmamıştır. Aristokrasi ya da burjuvazinin içinden çıkan temsilciler, hükümdarın yetkilerini kısıtlayan bir meclis oluşturmuşlardır; ancak burada yine halkın temsili söz konusu olmamıştır. Zamanla demokrasinin yerleşmesine bağlı olarak katılım konusu halkı da içine alarak genişlemiştir. Uzun ve zahmetli bir çabanın sonucunda genel ve eşit oyun kabul edildiği bir aşamaya gelinmiştir. Bir yönetim biçimine demokrasi diyebilmemiz için gerekli asgari şartları sağlayan ülkelerde farklı hükümet sistemleri uygulaması ortaya çıkmıştır. Bir tarafta İngiliz gelenekleriyle tarihsel süreçte evrimleşerek gelişen parlamenter sistem, öte yandan bir geleneğe dayanmadan akıl yoluyla oluşturulan başkanlık sitemi günümüzde başlıca demokratik hükümet sistemleri olarak değerlendirilmektedir. Bu iki sitemin çeşitli yönlerini alarak ortaya çıkan yarı-başkanlık sitemi de demokratik bir hükümet şekli olarak burada ifade edilmelidir. Buradaki çalışmamızda parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinin, halkın katılımına yani katılımcılık ilkesine ne derecede olanak sağladıkları irdelenmektedir.

Kısaca Başkanlık Sistemi Ve Parlamenter Sistemin Temel Özellikleri

Demokratik yaşamın güvencelerinden kuşkusuz en önemlisi erklerin birbirinden bağımsızlığıdır, ayrılığıdır. Yargıyı bir tarafta bırakacak olursak özellikle yasama ve yürütme arasındaki dengenin korunmasıdır diyebiliriz.

Eğer yasama ve yürütme arasındaki ilişki zaman zaman iç içe geçiyorsa burada yumuşak bir kuvvetler ayrılığından söz ediyoruz demektir. Bu şekilde yasama ile yargı arasında net bir ayrılığı netice vermeyen hükümet sistemine biz parlamenter sistem diyoruz. Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır ve yasamanın içinden çıkmaktadır. Yasama yürütmeyi gensoruyla denetlediği gibi, yürütme de bu sistemde belli koşullar altında yasamayı feshetme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Oysa başkanlık siteminde kesin bir yasama yürütme ayrılığı vardır. Yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olarak çalışır ve birbirinin varlığını sonlandıramaz. Her ikisi de görev süreleri boyunca herhangi bir tehdit altında olmadan varlıklarını

Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır ve yasamanın içinden çıkmaktadır. Yasama yürütmeyi gensoruyla denetlediği gibi, yürütme de bu sistemde belli koşullar altında yasamayı feshetme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Oysa başkanlık siteminde kesin bir yasama yürütme ayrılığı vardır. Yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olarak çalışır ve birbirinin varlığını sonlandıramaz.

sürdürür. Yasamada yer alanlar yürütmede görev alamazlar. Aynı şekilde yürütme görevinde bulunanlar da hiçbir koşulda yasama faaliyetine katılamazlar. Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. Yürütme organı başkandan ibarettir. Başkan, görevinde kendisine yardımcı olmak üzere sekreterler atar. Bu sekreterler başbakana karşı sorumludur. Parlamentoya karşı bir sorumlulukları söz konusu değildir. Biz başkanın atadığı bu sekreterleri dilimize bakan olarak çeviririz. Yasama ve yürütme arasındaki keskin ayrımın ortaya çıkaracağı sorunların aşılması için sistem bazı araçlar geliştirmiştir. Demokratik kurumsallaşmanın oturduğu ABD'de sistem sorunsuz işliyor diyebiliriz. Konumuz doğrudan parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olmadığı için hükümet sistemlerine ilişkin verilen bilgiler burada kısa kesilmiştir.

Yasama Ve Yürütmenin Oluşumunda Halkın Rolü

Günümüz demokrasilerinde nüfusun ve coğrafi koşulların genişliğinden dolayı doğrudan demokrasiden söz edemiyoruz. Bütün demokratik ülkelerde temsili demokrasi uygulaması vardır. Buna göre halk öncelikle temsilcilerini seçmekte, ardından seçilen temsilciler halk adına yasama ve yürütme faaliyetlerini sürdürmektedir. Temsilcilerin seçiliş usulüne göre parlamenter sistem ve başkanlık sistemi bazı farklılıklar arz etmektedir. Parlamenter sistemde halk temsilcilerini bir kez seçtikten sonra devreden çıkmaktadır. Halk, daha önceden öngörmediği hatta razı olmayacakları kimseleri başbakan, bakan vs. konumlarında görebilir ve bu durumda herhangi bir müdahalede bulunamaz. Çünkü temsili demokrasilerde Fransız devriminden bu yana emredici vekalet teorisi uygulaması terk edilmiş, yerine temsili vekalet teorisi gelmiştir. Dolayısıyla parlamenter sistemde halk temsilcilerini bir kez seçtikten sonra devreden çıkmaktadır. Başkanlık siteminde ise halk doğrudan doğruya başkanı seçtiği için daha demokratik bir anlayıştan bahsedebiliriz. Başkan, halkın karşısına çıkar ve onlardan oy talep eder. Bu arada yapmak istediği icraatları halkın bilgisine sunar ve sonuçta yüzde 50 ye varan bir destekle yürütme gücünü elde eder. Süreç burada daha şeffaf işler. Halk ile başkan doğrudan doğruya temas sağlamış olur. Oysa parlamenter sistemde yasama içerisinden çıkacak olan yürütme organı birçok aşamadan geçmek zorunda olduğundan sonuçta öngörülmeyen sürpriz durumlar her zaman olasıdır. Sık

sık koalisyonlara giden sistemde tam bir belirsizlik durumu vardır.

Seçim Sistemleri, Partiler Yasası Ve Katılımcılık

Uygulanan seçim sistemleri karşılaştırıldığında yine bazı farklılıklar olduğu görülür. Parlamenter sitemde nispi temsil sitemine göre parlamento oluştuğu için, her parti aldığı oy oranında temsilciyi parlamentoya gönderir. Bu durumda çok sayıda parti hükümet oluşumunda söz sahibi olmak durumundadır. Herhangi bir hükümet krizi oluşmaması için partiler halka verdikleri sözleri unutarak parlamentoda çeşitli ilişkilere girebilmektedir. Bu durumda kritik oranda milletvekiline sahip küçük bir parti, aldığı oy oranının çok daha ötesinde bir temsil yeteneğine kavuşabilir. Bu durumda halkın tercihine uymayan bir yapı ortaya çıkmış olur. Nispi temsil sisteminin yarattığı bu durum hemen hemen bütün parlamenter hükümet sitemine sahip ülkelerde koalisyonları, dolayısıyla zayıf hükümetleri ortaya çıkarmaktadır.Siyasi krizlerin ekonomik krizleri tetiklediği bir sarmalın oluştuğunu sıklıkla gözlemleriz. İtalya buna verilecek iyi bir örnektir. Başkanlık sitemine ise dar bölgeli seçim sistemi uygulaması vardır. Buna göre her seçim bölgesinden bir milletvekili seçilecektir. En azından halkın yüzde 40-50 oranında desteğini almış bir adayın parlamentoya seçileceğini söyleyebiliriz. Bu durumda halkın iradesinin parlamentoya yansımasının yine fazla olacağını görüyoruz. Öte yandan başkanın seçildiği seçimden bağımsız olarak ayrı bir seçimle oluşan yasama organında halk yasama organında görev alacak temsilcilerini herhangi bir angajmana bağlı olmadan desteklemektedir. Çünkü hem başkana hem de milletvekillerine aynı anda oy vermek zorunda bırakılmaması bağımsız sonuçların elde edilmesine sağlamaktadır.

Partiler yasası açısından konu değerlendirildiğinde yine başkanlık sisteminde disiplinsiz partilerin oluşu, milletvekillerinin parti liderinden ziyade halka karşı sorumluluk hissetmesine yol açacaktır. Bu durumda tekrar tekrar seçilme hedefi olan bir vekil halkın taleplerine duyarsız kalmayacak ve meşruiyetini sürekli halka başvurarak sağlayacaktır. Oysa parlamenter sistem disiplinli partileri öngörmektedir. Parti liderinin iradesi dışında bir şey olması mümkün değildir. Bu durumda adaylığını garantilemek isteyen bir milletvekili adayı halktan çok liderini memnun etmek zorundadır. Bu durumda da yine parlamentoda halk iradesinden çok parti lideri iradesine göre hareket eden vekillerden müteşekkil bir yasama organı, milli iradeyi yansıtma açısından sorunlu bir durumu ortaya çıkaracaktır.

Parlamenter sistemlerde uygulanan seçim barajı da demokratik katılım ve halkın parlamentoya iradesinin yansıması bakımından eleştirilen bir diğer konudur. Zaten mevcut haliyle sürekli hükümet krizlerini içerisinde barındıran parlamenter sistem, barajın olmadığı bir seçimde tek başına güçlü hükümetlerin kurulmasını neredeyse imkansız hale getirecektir. Başkanlık sisteminde ise dar bölgeli seçim sistemi doğası gereği adayların en azından yüzde 40-50 civarı bir oy desteği almasını netice verdiği için doğal olarak seçim barajı uygulamasını ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla antidemokratiklik açısından eleştirilen bu durum başkanlık sistemi için söz konusu olmamaktadır.

Başkanlık sisteminde disiplinsiz partilerin oluşu, milletvekillerinin parti liderinden ziyade halka karşı sorumluluk hissetmesine yol açacaktır. Bu durumda tekrar tekrar seçilme hedefi olan bir vekil halkın taleplerine duyarsız kalmayacak ve meşruiyetini sürekli halka başvurarak sağlayacaktır. Oysa parlamenter sistem disiplinli partileri öngörmektedir. Parti liderinin iradesi dışında bir şey olması mümkün değildir. Bu durumda adaylığını garantilemek isteyen bir milletvekili adayı halktan çok liderini memnun etmek zorundadır.

Baskı Gruplarının, Sivil Toplum Örgütlerinin Yönetime Katılımı

Demokratik hükümet sistemlerinin olduğu ülkelerde belli bir amaç için bir araya gelen resmi olmayan kuruluşların yönetime katılması teşvik edilen bir husustur. Özellikle yönetişim kavramının yaygınlaşması ve benimsenmesiyle, daha etkin bir yönetimin anahtarı olarak çeşitli baskı guruplarının, sivil toplum örgütlerinin yapacağı katkı göz ardı edilmemektedir. Söz konusu kuruluşlar, birçok araç kullanarak politikacıları, karar alıcıları etkiler ve bu kuruluşlar gerek doğrudan görüşme, gerekse de medya üzerinden sürek-

li görüşlerini kamuoyuyla paylaşır ve hükümet politikalarını yönlendirici işlevde bulunur. Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde partilerin programları yönlendirici bir işlev görür ve baskı gruplarının görüşleri bürokratik yapı içerisinde etkisizleşebilir. Başkanlık sisteminde ise yürütme ve yasamanın birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılması rejim krizi potansiyeli taşımaktadır. Eğer başkanlık sistemine adını veren ve başarıyla uygulanması sonucu bugüne kadar söz konusu rejim krizi yaşamayan ABD'de, bunun belki de en önemli nedenini kurumsal anlamda baskı gruplarına lobicilik faaliyetlerinde bulunulmasının yasal olarak düzenlenmiş olmasında arayabiliriz. Lobicilik faaliyetleriyle sistem sağlıklı bir bünyeye kavuşmaktadır. Yasama ve yürütme arasında iletişimi ve etkileşimi sağlayarak olası bir rejim krizini engellemektedir. Yasal dayanağı olan lobicilik faaliyetleri nedeniyle ilgili lobi kuruluşları her 3 ayda bir faaliyetlerini kamuoyuna açıklamak durumundadır. Sivil toplum örgütlerinin katılımına bu şekilde olanak veren başkanlık sisteminin halk katılımında olduğu gibi parlamenter sisteme göre üstün tarafları olduğunu vurgulamak gerekiyor.

Sonuç Yerine

Kitle iletişim araçlarının alabildiğine geliştiği, yazılı ve görsel medyanın yanı sıra sosyal medyanın geldiği konumu da göz önüne aldığımızda, bilgi çağını yaşadığımız günümüzde, bilinçlilik düzeyinin çok yüksek olduğunu görmekteyiz. Küreselleşmeyle birlikte kamu yönetiminde meydana gelen değişimler, artık verimlilik ve etkinlik gibi kavramlar hayatımıza girmiştir. Politik kararların uygulanması ve beklenen yararları sağlaması için mutlaka halkın benimsediği politikaların gündeme getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu da karar aşamalarına halkın, halkın temsilcilerinin ya da meslek kuruluşları, sendikalar vs. sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin sürece dahil edilmesini gerektirmektedir. Aksi takdirde alınan her karar meşruiyet sorunu yaşayacaktır. Konumuz açısından baktığımızda, parlamenter sistemde hükümetler hesap verilebilirlik noktasında zayıf kalmaktadır. Çünkü çoğunlukla koalisyonlarla yönetilen bu ülkelerde partiler sorumluluğu birbirlerine atmak suretiyle, halkın denetimini ve beklentilerini karşılayamamaktadır. Başkanlık siteminde ise halkın doğrudan doğruya yürütme organını seçmesi yani başkanı seçmesi hesap sorulabilirlik ve hesap verilebilirlik açısından daha uygun bir yapı oluşturmaktadır. Lobicilik faaliyetlerinin sistemin işleyişinin temel odaklarından birisini oluşturması da örgütlü katılımı sağlaması bakımından olumlu bir durumu ortaya koymaktadır.

Doç. Dr. Hamit Emrah Beriş
SDE İç Politika ve Demokratikleşme Uzmanı

Yeni Anayasa Kavşağında Hükümet Sistemi Tartışmaları

2011 seçimlerinden sonra yaşanan en önemli gelişmelerden biri, Türkiye'nin darbe anayasasından kurtulması ve çağın gereklerine uygun, çağdaş ve demokratik bir anayasa hazırlanması için tüm partilerin mutabakata varmasıdır. Bu amaçla, tüm partiler tarafından TBMM bünyesinde kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonuna üye verilmesi ve komisyonun anayasa yazım çalışmalarına başlaması oldukça olumlu bir adımdır. Diğer taraftan yeni anayasa hazırlanması sürecinde en fazla öne çıkan olgulardan biri başkanlık sistemine geçiş tartışmaları olduğu söylenebilir. AK Parti tarafından başkanlık sistemine geçiş yönünde hazırlanan önerinin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulduğu göz önünde bulundurulursa ilerleyen süreçte söz konusu tartışmaların iyice hız kazanacağı söylenebilir. Nitekim AK Parti'nin başkanlık sistemine geçiş önerisine CHP ve MHP karşı çıkarken, BDP belirli koşullar altında destek verebileceğini söylemiştir. Aslında başkanlık sistemine geçiş yönündeki tartışmaların ilk olarak Turgut Özal zamanında ülke gündemine girdiği bilinmektedir. Ancak daha sonra ortaya çıkan koalisyon hükümetleri bu tür bir tartışmayı imkânsız kılmıştır. Bu bakımdan, her şeyden önce hükümet sistemi değişikliği önerisinin neden gündeme geldiğine değinilmelidir. Ancak bundan önce hükümet sistemi kavramından ne anlaşılması gerektiğinin altı çizilmelidir.

Hükümet sistemi, ülkede iktidarın kimler tarafından ve ne şekilde kullanılacağını gösteren teknik bir konudur. Bu bağlamda, demokratik rejimlerin aynı hükümet sistemine sahip olması gerekli değildir. Kaldı ki, hiçbir ülkenin sahip olduğu siyasal sistem bir diğerine tam olarak benzemez. Bu bağlamda, her ülke kendi siyasal tecrübesi doğrultusunda özgün bir model kurgulamıştır. Ülkede demokratik kültürün gelişmişlik düzeyi gibi unsurlar, başta hükümet sistemi uygulaması olmak üzere, siyasal sistemin temel parametrelerini etkileyen bir görünüm sergilemektedir. Dünyada halen uygulanmakta olan hükümet sistemlerinin tamamı, demokrasi-

Hiçbir ülkenin sahip olduğu siyasal sistem bir diğerine tam olarak benzemez. Bu bağlamda, her ülke kendi siyasal tecrübesi doğrultusunda özgün bir model kurgulamıştır. Ülkede demokratik kültürün gelişmişlik düzeyi gibi unsurlar, başta hükümet sistemi uygulaması olmak üzere, siyasal sistemin temel parametrelerini etkileyen bir görünüm sergilemektedir.

nin en geniş şekilde hayata geçirilmesi ve diğer taraftan siyasal istikrarı sağlama açısından belirli avantajlar ve dezavantajlar yönler içerir. Bu bakımdan, ister parlamentarizim isterse başkanlık sistemi uygulansın ülkelerin hemen hepsinde uygulanan sistemin değiştirilmesi veya reforma tabi tutulması yönünde ciddi tartışmaların bulunduğu söylenebilir. Bu bakımdan, her zaman ve her yerde aynı olumlu sonuçları doğuracak "en iyi" şeklinde nitelendirilebilecek tek bir sistemin var olmadığı, ülkelerin kendi geçmişleri doğrultusunda ortaya çıkan kendi iç siyasal koşullarına uygun modeli oluşturabilecekleri görülmektedir.

Günümüzde dünyada uygulanan üç temel hükümet sistemi olduğu görülmektedir. Bunlardan parlamenter sistem, genellikle aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulmaktadır. Adından da anlaşılabileceği gibi parlamenter sistemde asıl güç, yasama organı olan parlamentodadır. Bu sistemde, meclis içinde çoğunluğa sahip olan partinin lideri parlamentodan güvenoyu alması koşuluyla hükümeti kurar. Parlamento, yalnızca güvenoyu sürecinde değil, bunun sonrasında da farklı yöntemler aracılığıyla hükümeti denetler. Sistemde iki başlı bir yürütme anlayışı vardır. Bu bağlamda, yürütme gücü devlet başkanı ve parlamenter olması zorunluluğu bulunan başbakan arasında paylaştırılmıştır. Ancak devlet başkanı daha çok sembolik bir görünüm sergilerken asıl yetki ve sorumluluk başbakana aittir.

17. yüzyılda İngiltere'de doğan ve halen bu ülkede uygulanmaya devam edilen parlamenter sistem, zaman içinde dünyanın farklı yerlerine de yayılmıştır. Nitekim günümüzde dünyada en yaygın şekilde görülen hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu ifade edilebilir. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu, önemli bir kısmı Avrupa kıtasında bulunan pek çok ülke parlamenter sistemle yönetilmektedir. Bu noktada, bir ülkenin yönetim biçiminin hükümet sistemiyle ilişkili olmadığının altı çizilmelidir. Örneğin halen parlamenter sistemin uygulamada olduğu İngiltere, Danimarka, İsveç, Norveç, Japonya vb. meşrutî monarşi; Türkiye, Almanya, İtalya vb. ülkeler cumhuriyet rejimiyle yönetilmektedir. Dolayısıyla bir ülkenin yönetim biçimiyle hükümet sistemi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

Siyaset bilimci, Arend Lijphart, parlamenter sistemin uygulamada olduğu ülkelerin, Westminster ve Kıta Avrupası olarak iki ayrı kategori içinde incelenebileceğini savunmuştur. Buna göre, Westminster modelini uygulayan başta İngiltere olmak üzere bazı ülkelerde iki partiye dayalı bir siyasal yapının mevcudiyetinden ötürü siyasal istikrarın sağlanması kolaydır. Ancak bu ülkelerde siyasal kutuplaşma fazla olduğundan belirli konularda meclis içinde uzlaşma sağlanması oldukça zordur. Ayrıca Lijphart bu yöntemde kuvvetler ayrılığı anlayışının gerçek anlamda hayata geçmesinin neredeyse imkansız olduğunu savunmuştur. Zira Westminister modeli parlamenter sistemde yasama ve yürütme adeta iç içe geçmektedir. Kıta Avrupası modelinde ise çok partili bir tablo bulunduğundan partiler uzlaşmaya veya koalisyon hükümeti kurmaya mecburdurlar. Bu durum, siyasal istikrara zarar verirken kararların daha geniş bir zeminde tartışılmasını sağlayacağından ülke içinde demokrasiyi güçlendirebilir.

Parlamenter sisteme yöneltilen en önemli eleştiri, karar alma süreçlerinin uzaması nedeniyle yönetimde etkililiğin kaybolması ve istikrarın ortadan kalkabilmesidir. Bunun yanında, sistemde, parlamentonun hükümeti denetleme yetkisi de meclis çoğunluğunun zaten hükümeti de kurması nedeniyle yeterince etkili şekilde yerine getirilemez.

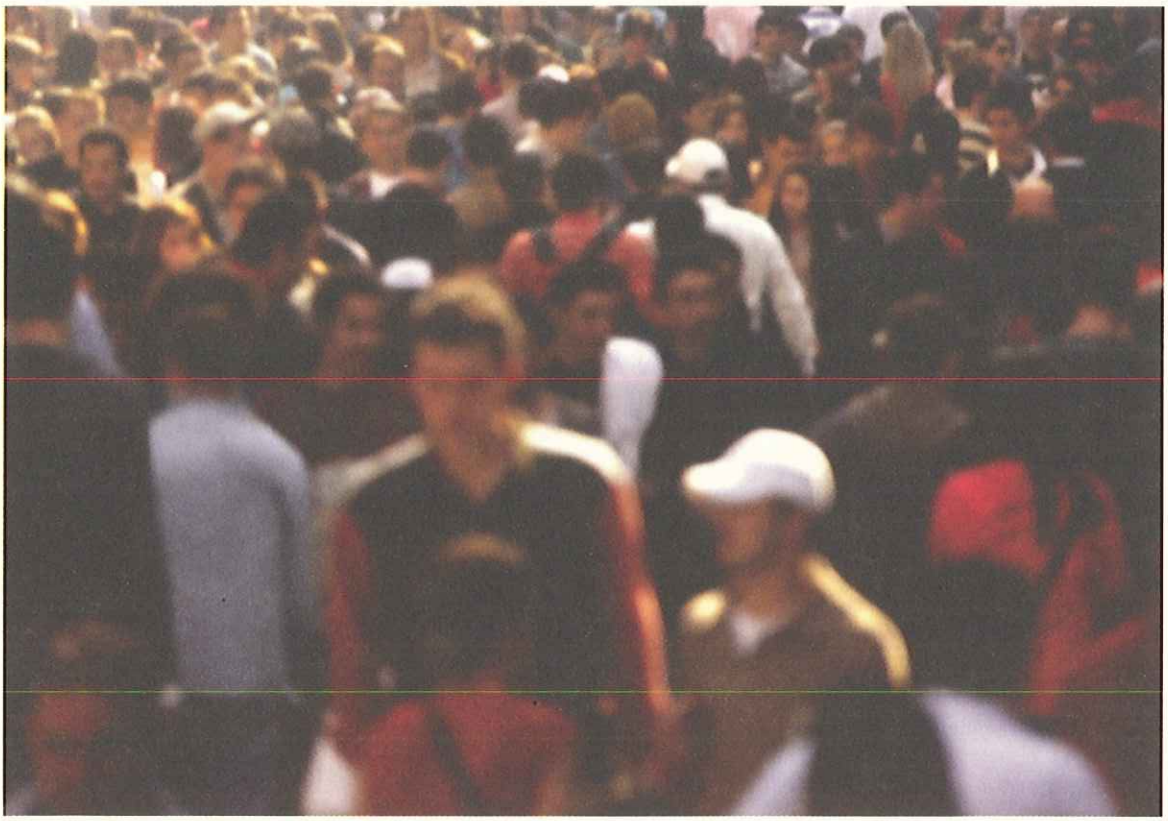
Amerika Birleşik Devletlerinde doğan, halen uygulanan ve zaman içinde özellikle Latin Amerika ülkelerine yayılan başkanlık sistemi ise istikrarın sağlanması bakımından daha avantajlı bir görünüme sahiptir. Başkanlık sisteminde asıl güç, yürütmeyi tek başına elinde tutan başkanın elindedir. Dolayısıyla ayrı bir başbakanlık makamı bulunmaz. Başkan, seçmenler tarafından doğrudan seçildiği için parlamentodan güvenoyu alması gerekmez. Bakanların tamamı da doğrudan başkan tarafından atanır ve görevden alınır; ayrıca bunlar parlamenter değildir. Bakanlar, doğrudan başkana bağlıdır ve parlamenter sistemle karşılaştırıldığında yetkilerinin nispeten daha az olduğu görülür. Sistemin uygulamasında parlamento ve başkanın karşılıklı olarak birbirlerini görevden alma yetkileri bulunmamaktadır.

Başkanlık sistemi, ülke içinde siyasal istikrarın sağlanması bakımından parlamenter sistemden daha avantajlı bir görünüm sergiler. Bunun nedeni, önemli siyasal kararların başka bir mercinin onayına ihtiyaç duyulmadan tek kişi tarafından alınmasıdır. Başkan, halk tarafından doğrudan seçildiği için kendi politikalarını parlamentonun onaylamasına gerek duymadan uygulama imkânı bulur. Bu durum, karar alma süreçlerinin hızlı ve etkili işlemesini sağlar. Zira pek çok konuda karar verirken başkanın bakanları ve parlamentoyu ikna etme yükümlülüğü yoktur. Ayrıca bu sistemde siyasetçilerin sorumluluk ve hesap verme ilişkileri çok açık biçimde belirlenmiştir. Bu bağlamda, başkan, doğrudan yetkisini aldığı seçmenlere; bakanlar ve diğer üst düzey kamu görevlileri ise başkana karşı sorumludur. Dolayısıyla kendilerini yalnız bunlara hesap verme zorunda hissederler. Ayrıca başkanlık sistemi parlamentarizmin aksine sert bir kuvvetler ayrılığı anlayışına dayanır.

Yarı başkanlık sistemi açısından karşılaşılabilecek en önemli sorun, devlet başkanı ile parlamentonun çoğunluğunun ve dolayısıyla başbakanın farklı partilerden olması durumunda belirir. Bu tür bir durumda, her ikisi de yetkisini doğrudan halktan alan organlar arasında çatışma yaşanabilecektir.

Böyle bir görünümün ortaya çıkması durumunda karar alma süreçleri tıkanabilecektir.

Fransa'da doğan, günümüzde de bu ülkenin yanı sıra sınırlı sayıda başka ülkede uygulama alanı bulunan yarı başkanlık, yukarıda anlatılan iki sistemin karması durumundadır. Bu bağlamda yarı başkanlığın, demokrasiden taviz vermeden siyasal istikrarı sağlamak için oluşturulmuş bir model olduğu söylenebilir. Ancak uygulamada, diğer iki sistem için söz konusu olan sorunlar, yarı başkanlıkta da ortaya çıkar. Sistemde yürütme içindeki iki başlı yapı devam etmektedir. Ancak devlet başkanı parlamentarizme göre daha hazla yetkiye sahiptir. Sistemde devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve parlamenterler arasından bir bakan atar. Atanan kişi, teamül olarak parlamentodaki çoğunluk partisinin genel başkanıdır. Başbakan da genellikle parlamenter olmayan isimler arasından kabinesini oluşturur.



Yarı başkanlık sistemi açısından karşılaşılabilecek en önemli sorun, devlet başkanı ile parlamentonun çoğunluğunun ve dolayısıyla başbakanın farklı partilerden olması durumunda belirir. Bu tür bir durumda, her ikisi de yetkisini doğrudan halktan alan organlar arasında çatışma yaşanabilecektir. Böyle bir görünümün ortaya çıkması durumunda karar alma süreçleri tıkanabilecektir. Fransa'da bu tür bir durum "nikâhsız yaşamak" nitelemesiyle anılmakta ve cumhurbaşkanının daha az yetki kullanması beklenmektedir. Ancak bunun yaşanması halinde yarı başkanlık sistemi iddiasını kaybedecek ve parlamentarizme benzeyecektir. Ayrıca söz konusu organların her ikisi de meşruluklarını doğrudan seçmenlerden aldıkları için birini daha az yetki kullanmaya razı etmeye çalışmak demokrasi açısından doğru bir yol olmayacaktır. Meclisteki çoğunlukla aynı eğilimlere sahip bir devlet başkanının bulunması halinde ise demokratik ideallerden uzaklaşma ve otoriterleşme eğilimi ortaya çıkabilecektir.

Kısaca özetlenmeye çalışıldığı gibi hükümet sistemlerinin her biri kendi içlerinde avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Ayrıca sistemlerde ortak bazı özellikler olsa da ülkelerdeki uygulama farklılıkları ideal bir model ortaya çıkmasını engellemektedir. Kısacası, belirli bir modelin bir ülkede başarılı bir şekilde uygulanıyor olması başkasında aynı sonuçları doğuracağının güvencesini vermez. Burada asıl önem taşıyan nokta, demokrasinin evrensel ilkelerinden taviz verilmeden, güncel ihtiyaçları karşılayacak bir model inşa edilmesidir. Son dönemde, başkanlık sisteminin gündeme getirilmesi, geçmişte parlamenter sistemin Türkiye açısından uzun süren istikrarsızlıklara neden olmasıyla yakından ilişkilidir. Ancak sistem değişikliği, bu konuda kesin bir çözüm değildir. Asıl önem taşıyan nokta, sistemde işlemeyen yönleri bulup bunların aşılması için öneriler getirmektir.Türkiye'nin son on yıl içinde demokratikleşme konusunda önemli adımlar attığı gerçektir. Yeni bir anayasa ile bu adımların sağlam bir zemine oturması ve kurumsallaşması sağlanmış olacaktır. Bu bakımdan, Türkiye'nin asıl ihtiyacı, tüm bireylerin "ortak ve eşit" bir vatandaşlık zemininde buluşturulduğu, vesayet kurumlarının tamamen tasfiye edildiği ve demokratik ilkelerin en geniş şekilde hayata geçtiği bir anayasanın meydana getirilmesidir. Dolayısıyla bu süreçte anayasa tartışmalarının hükümet sistemi gibi teknik bir konuya feda edilmemesi önem taşımaktadır.

Yrd. Doç. Dr. Nuran KOYUNCU
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

Anayasalarımızda Hükümet Sistemleri

Anayasalarımıza göz atıldığında uygulanan hükümet sisteminin adının açıkça zikredilmediği, ancak yasama ve yürütmeye ilişkin hükümlerle, söz konusu tercihin zımnen ortaya koyulduğu görülmektedir. Türkiye'de Kanun-i Esasi'den bu yana esas olarak kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti ve kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemi tecrübe edilmiştir.

Hükümet sisteminin ülkenin yapısına tarihsel gelenek ve siyasal kültürüne uygun olması, siyasal yönetimin etkinliği ve istikrarın sağlanması açısından büyük önem taşır. Hükümet sistemi tercihi bazen 1921 Anayasası döneminde -meclis hükümeti sisteminde- olduğu gibi zaruretten kaynaklanabilir. 1924 Anayasasında döneminde "kuvvetler birliği görevler ayrılığı" kabul edilerek hem meclis hükümetine hem de parlamenter sisteme uygun düzenlemeler kabul edilmiştir. 1961 Anayasası döneminde uygulanan parlamenter hükümet sistemin ise şartların olgunlaşmasıyla tercih edildiği anlaşılmaktadır. Ancak parlamenter hükümet sistemi, rejim tıkanıklıklarına çözüm bulamaması ve hükümet bunalımları karşısında çaresiz kalması sebepleriyle eleştirilmiş başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi gibi yeni tercihleri gündeme getirmiştir. Nitekim 1982 Anayasası döneminde 1961 Anayasası'na tepki olarak yürütmenin güçlendirilmesi, ardından 2007 değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi, sistemi başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Şu an ise başkanlık sisteminin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Bunun temelinde ise siyasi istikrarın sağlanması ve Türk siyasi yapısına uygun bir yönetim anlayışının benimsenmesi yatmaktadır.

Türkiye'de siyasi mekanizmayı iyileştirmeye yönelik uygulanan veya önerilen alternatif sistemlerin hepsinin de çoğulcu demokrasiyle uyum sağladığı gözlenmektedir. Dolayısıyla sorun genel bir demokrasi sorunu değil mevcut hükümet sisteminin ihtiyaca cevap verememesi gibi içseldir.

Türkiye'de siyasi mekanizmayı iyileştirmeye yönelik uygulanan veya önerilen alternatif sistemlerin hepsinin de çoğulcu demokrasiyle uyum sağladığı gözlenmektedir. Dolayısıyla sorun genel bir demokrasi sorunu değil mevcut hükümet sisteminin ihtiyaca cevap verememesi gibi içseldir.

Çalışmada anayasalarımızın hükümet sistemlerine ilişkin düzenlemelerine göz atmak amaçlanmıştır.

Kanun-i Esasi

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde görülen anayasacılık hareketleriyle birlikte devletin organları ve organlar arası ilişkilerin düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Devletin, batıda biraz daha erken tarihlerde başlayan bu hareketten etkilenmemesi mümkün değildi. Türk tarihinin ilk yazılı anayasası olan Kanun-i Esasi'de hükümet sistemiyle ilgili bazı önemli temeller atılmıştır. Kanun-i Esasi öncesinde anayasal belge oldukları kabul edilen "Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı" ile de bu konuda atılacak adımların elverişli zemini hazırlanmaya başlanılmıştır.

Padişah, Kanun-i Esasi ile birlikte en önemli yetkilerinden biri olan yasamayı, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan şeklinde iki kanadı olan "Meclis-i Umumi" ile paylaşmaktaydı (m. 42-90). Heyet-i Mebusan, "Osmanlı tebaasından her elli bin erkeğe bir temsilci seçilmesiyle kurulur" denilerek seçimle belirlenen bir parlamento teşkil edilmekteydi (m. 65). Ne var ki kanun yapım sürecinin en başında ve meclislerden geçtikten sonraki onay aşamasında padişah etkiliydi. Bu konuda padişahın mutlak veto yetkisi vardı. Yürütme ise Padişah ve Heyet-i Vükelâ'dan oluşan ikili bir yapıya sahipti. Kanun-i Esasi'ye göre saltanat "ekber evlat" sistemine göre geçer ve Osmanlı sülalesine aittir. Padişah sorumsuz ve kutsaldır. Heyet-i Vükelâ adı verilen bakanlar kurulu ise başta sadrazam olmak üzere diğer vekilleriyle birlikte padişah tarafından atanır ve azledilirler. Heyet-i Vükelâ'nın Meclis-i Mebusan'a karşı bir sorumluluğu yoktur. Meclisin güvensizlik oyuyla hükümeti düşürmesi söz konusu değildir .

Anlaşılacağı üzere Kanun-i Esasi'nin kurduğu hükümet sisteminin tam olarak parlamenter sistem olduğu söylenemez. Padişahın sahip olduğu geniş yetkiler dolayısıyla bu sistemi "parlamenter monarşi" olarak adlandırmak mümkündür . Kanun-i Esasi sistemi, yürütmenin işleyişi bakımından başkanlık sistemine benzediği de ileri sürülmüştür . Sonuç olarak Kanun-i Esasi'ye göre egemenliğin gerçek sahibi padişah olsa da, kanun yapabilen ve üyelerinin önemli bir kısmı halkın oylarıyla seçilmiş bir meclisin kurulması ve yürütmede padişahın yanında, yasama organından ayrı bir heyetin oluşturulması oldukça önemlidir.

1909 Değişiklikleri

Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan anayasa değişiklikleri, hükümet sistemi açısından da kayda değer yenilikleri getirmekteydi. Meclis-i Umumi'nin kuruluş biçimi aynıydı ancak kanun yapma sürecinde padişahın mutlak vetosu, geciktirici vetoya dönüştürüldü. Padişahın yetkileri korunmakla birlikte bu yetkilerini sadrazam ve ilgili bakanın karşı imzasıyla kullanabilecekti .

Diğer taraftan Heyet-i Vükelâ'nın oluşumu parlamenter sisteme uygun hale geldi. Sadrazam padişah tarafından atanması, diğer vekillerin ise sadrazamca seçileceği" hükmü getirildi. Hükümetin sorumluluğu artık padişaha karşı değil Meclis-i Mebusan'a karşı olduğu esası kabul edildi. Meclis-i Mebusan, Heyet-i Vükelâ'yı güvensizlik oyuyla düşürebilecekti. Tüm bunlar, parlamenter hükümet sisteminin benimsendiğini göstermektedir .

1921 Teşkilat-ı Esasiye

1921 Anayasası'na giden süreçte ülkenin içinde bulunduğu koşullar anayasanın şekillenmesinde oldukça etkili olmuştur. Birinci dünya savaşının galip devletleri ülkenin önemli bir kısmını işgal etmeye başlamış ve bu işgalin dönüm noktası 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgali olmuştur. Bunun üzerine Mustafa Kemal bir tamimle "salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz" bir meclis'i toplantıya çağırmıştır. Kurucu meclis niteliğindeki bu meclis 23 Nisan 1920 yılında Büyük Millet Meclisi adıyla Anakara'da toplandı. 20 Ocak 1920 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edildi. 1921 Anayasası 1876 Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldırmasa da 1. maddesindeki "hakimiyet bilakaydü şart milletindir" diyerek egemenliğin padişaha ait olduğu sistemden çok farklı bir sisteme geçildiğini açıkça vurgulamaktaydı .

Bu Anayasa meclis hükümeti sisteminin tipik özelliklerini taşıyordu. Anayasanın "yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde bulunur ve toplanır" diyen 2. maddesi ile kuvvetler birliği ilkesi kabul edilmişti. "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti unvanını taşır" diyen

Hürriyet

YILDIRIM BASKI

BÜTÜN YURTTA SIKIYÖNETİM İLAN EDİLDİ

Ordu yönetime el koydu

Hükümet ve Parlamento feshedildi, Siyasal partilerin faaliyetleri durduruldu. Parlamenterlerin dokunulmazlıkları kaldırıldı. Saat 05.00'ten itibaren sokağa çıkma yasağı başladı

Genelkurmay Başkanı Evren'in başkanlığında Kara, Hava, Deniz Kuvvet Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı Milli Güvenlik Konseyi'nde görev aldı

DİSK ve MİSK'e bağlı bütün sendikalar faaliyetten men edildi. Bütün dernekler kapatıldı

Bu hafta hiç bir spor faaliyeti yapılmayacak

Bankalar ikinci bir emre kadar çalışmayacaklar

Yurt dışına çıkış yasaklandı. Yurt dışında çalışan işçiler ve turistler yurt dışına çıkabilecekler

İlk bildiriler:

1 numaralı bildiri

3. maddesiyle de, yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti sistemi kurulmuştur.

Anayasanın bu şekilde yürütme ve yasama yetkisini, mecliste birleştirmesi yanında icra vekilleri heyetinin meclisin, kendi içinden seçeceği vekiller aracılığıyla yürütülecek. Bu vekillere yön verme ve gerektiğinde görevden alabilme yetkisine yine meclistedir. Buna karşılık icra vekillerinin meclise karşı kullanabileceği bir silahının olmaması ve bir devlet başkanlığı müessesinin öngörülmemiş olması meclis hükümeti sisteminin tipik özellikleriydi .

O dönemde 1921 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemini tercih etmesi zaruriydi. Zira İsviçre dışında, meclis hükümeti sistemi, olağanüstü ve krizli dönemlerde tatbik edilmiştir. Bu sistem İlk defa Fransa'da Konvansiyon döneminde (1792-1795) uygulanmış, yasama, yürütme ve hatta yargı kuvvetleri "Konvansiyon" ismi verilen bir meclisinin elinde toplanmıştır. İkinci örnek ise işte bu Türkiye'deki Birinci Meclis Dönemi olmuştur .

1923 değişiklikleri

29 Ekim 1923 tarihinde "Cumhuriyet" bir anayasa değişikliği kanunu ile ilan edilmiştir. Kanuna göre "Türkiye Devleti'nin şekl-i Hükümeti Cumhuriyettir" hükmü Anayasa'nın 1. maddesine eklendi. Söz konusu kanun ile ayrıca cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği öngörülmüştür.

Hükümetin kuruluş usulü parlamenter sisteme uygun olarak Başvekilin Reisicumhur tarafından meclis üyeleri arasından, diğer vekiller ise Başvekil tarafından seçileceği ve Reisicumhur tarafından meclisin onayına sunulacağı kabul edilmiştir. Bunun dışında "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümetin inkısam ettiği şuabatı idareyi icra vekilleri vasıtasıyla idare eder, şeklinde bir değişiklik yapılmıştır. Bu da meclisin yürütme yetkisini bizzat ve doğrudan doğruya kullanamaması anlamına gelmekteydi .

Cumhuriyetin kurulduğu bu ilk yıllarda Osmanlıyı hatırlattığı için başkanlık sistemine sıcak bakılmadığı ileri sürüldüğü gibi, esasında Mustafa Kemal'in gönlünde başkanlık sistemi yatmasına rağmen dönemin şartları gereği bunu gündeme getirmediği de ifade edilmektedir .

1923 değişiklikleri, 1921 Anayasası'nın milli mücadele sonrasında Türkiye Hükümeti'nin henüz kurulması sebebiyle zaruri olarak uygulanan meclis hükümeti sisteminden, Cumhuriyetin ilan edilmesi, Resicumhur makamının oluşturulması ve normalleşmeye başlayan siyasi sistem ile birlikte yavaş yavaş yaşanan kopuşu simgelemektedir. Cumhuriyetin kurulduğu bu ilk yıllarda Osmanlıyı hatırlattığı için başkanlık sistemine sıcak bakılmadığı ileri sürüldüğü gibi, esasında Mustafa Kemal'in gönlünde başkanlık sistemi yatmasına rağmen dönemin şartları gereği bunu gündeme getirmediği de ifade edilmektedir .

1924 Teşkilat-ı Esasiye

1924 Anayasası temelde meclis hükümeti sistemini kabul etmiş olmasına rağmen parlamenter hükümet sistemine uygun bazı hükümlere de yer vermekteydi. Anayasanın TBMM'nin millet adına egemenlik hakkını kullanması (md. 4), yasama ve yürütme erkinin Büyük Millet Meclisi'nde toplandığını belirtmesi (md 5) ve meclisin hükümeti her vakit denetleyip, düşürebilmesi, yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olmaması hükümleri meclis hükümeti sistemini benimsediğinin göstergesidir. Ancak 6. maddede TBMM'nin yasama yetkisini doğrudan doğruya kullandığını belirtmesine rağmen 7. maddede "yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanır" hükmüne yer vermesi anayasanın parlamenter hükümet sistemi prensiplerine yaklaştığını da ortaya koyar .

1924 Anayasası'nın 31'inci maddesi, "Reisicumhur Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim devresi için seçilir" hükmünü getirmiştir. Parlamenter sisteme uygun olarak 1924 Anayasası'nın 32'inci maddesi, Cumhurbaşkanın devletin başı olduğunu ve bu sıfatla mecliste tartışma ve görüşmelere katılamayacağını ve oy kullanamayacağını söyleyerek makamın tarafsızlığını tesis etmeye çalışmıştır. Yine Anayasanın 39'uncu maddesinde de parlamenter sisteme uygun olarak karşı imza kuralı düzenlenmiştir .

Anayasanın 35'inci maddesinde ise Cumhurbaşkanı, meclisin kabul ettiği kanunları 10 gün içinde ilan eder hükmü yer almıştır. "Cumhurbaşkanı uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gene 10 gün içinde gerekçesi ile birlikte meclise geri verir" hükmüyle Cumhurbaşkanına meclis üzerinde sınırlı da olsa etkili olabilme imkânı tanınmıştır . Bununla birlikte meclisin geri verilen kanunu tekrar kabul için özel bir çoğunluk gerekmeyip adî çoğunluğun yeterli olması ve ısrar edilen kanunun artık Cumhurbaşkanınca ilan edilmek zorunda olunması, bu yetkinin sadece geciktirici veto şeklinde olduğunu göstermektedir .

Anayasanın, sistemi parlamenter sisteme yaklaştıran bir diğer yönü; hükümetin kurulma şeklidir. 44. maddeye göre; 'Başbakan, Cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından tayin

olunur. Diğer bakanlar ise Başbakanca meclis üyeleri arasından seçilir ve tamamı Cumhurbaşkanınca onandıktan sonra meclise sunulur. 1924 Anayasası 1921 den farklı olarak hükümetin, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde meclise bildireceği ve ondan güven istemesi hükmünü getirmiştir. Anayasa'nın 46. Maddesinde ise hükümetin kolektif ve bakanların bireysel sorumluluğu esası düzenlenmiştir .

1924 Anayasasının hükümleri itibariyle "kuvvetler birliği görevler ayrılığı" sistemini benimseyerek meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi getirdiği iddia edilmektedir . Uygulamada ise Anayasayı meclis hükümeti sistemine yaklaştıran bu hükümlere rağmen Türkiye'de tek parti döneminin sonuna kadar devlet başkanının egemen olduğu ve yürütmenin yasamaya göre daha etkin olduğu bir süreç yaşanmıştır .

1961 Anayasasının Benimsediği Hükümet Sistemi

1961 Anayasası 'Westminster tipi' bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüştür. Anayasa yasama, yürütme ve yargı güçlerini farklı organlara vermiştir. Yürütme yetkisi parlamentonun seçtiği bir devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmış ve yasama ve yürütme organlarının her ikisine de karşılıklı olarak birbirlerini frenleyecek yetkiler verilmiştir. Anayasa'nın 6. maddesinde yasama ve yargıdan bir yetki olarak bahsederken, yürütmeden bir görev olarak bahsedilmiş, "yürütme görevi kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir" denilmiştir.

1961 Anayasası Cumhurbaşkanının yetkilerini ve sorumsuzluğunu parlamenter hükümet sistemine uygun olarak düzenlemiştir. Anayasanın 97. ve 98. maddelerine göre; "Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahiptir ve göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanın tüm kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur". Bir kişinin arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği ve Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişiğinin kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği hükümleriyle de Cumhurbaşkanının tarafsızlığı temin edilmek istenilmiştir. Görev süresi yedi yıl olarak belirlenen Cumhurbaşkanı, görev süreleri 5 yıl olan hükümetlerle pazarlığa giremeyecek ve cumhurbaşkanlığı döneminde, farklı siyasal görüşün temsilcisi olan hükümetlerle çalışma imkânı bulabilecektir.

1961 Anayasası yürütmenin fesih yetkisi konusunda ise biraz çekimser davranmış ve yetkinin kullanılmasını neredeyse imkânsız kılmıştır .

Sonuç olarak 1961 Anayasası, yürütmeyi zayıflatmış, Cumhurbaşkanının sembolik yetkileri, tarafsızlığı ve sorumsuzluğu konusunda getirdiği hükümlerle de gerçek bir parlamenter sistem yaratmıştır. Uygulamaya bakıldığında ise parlamenter sistemin anayasada çizilen bu parlak tablosuna çok da riayet edilmediği görülmektedir. Çünkü yürütme kanadını güçsüz bırakan bu sistem, hükümetlerce uygulanmak istenilmemiştir. Zira bu tezat 1971-73 döneminde patlak verecek ve yapılan anayasa değişiklikleriyle yürütme güçlendirilmeye çalışılacaktır. Hızla gelişen sosyal hayat yürütmenin güçlendirilmesini gerektirmekteydi . Özellikle kalkınma planlarının güçlü bir yürütme sayesinde gerçekleştirilebileceği ve ekonominin düzenini sağlayacak güçlü bir orkestra şefine ihtiyaç duyulduğu üzerinde durulacaktır . Ayrıca olağanüstü dönemlerde hızlı karar alınabilmesi yürütmenin bu alandaki yetkilerinin artırılmasıyla mümkün olabilirdi .

1982 Anayasası

1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüzleştirdiği ileri sürülerek, yürütmenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir . Anayasanın 8. maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" hükmüyle yürütme, hem yetki hem görev olarak nitelendirilmiş ve bu konuda önemli bir adım atılmıştır. 1961 Anayasası'ndaki temsili ve sorumsuz Cumhurbaşkanının yerine, parlamenter sisteme uymayan olağanüstü yetkilerle donatılmış ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı oluşturulmuştur. Böylelikle sistemin yarı başkan-

lık sistemine yaklaştığı iddia edilmiştir . 2007 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulüyle, bu iddialar daha da güçlenmiştir.

Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın bazı hükümleriyle hala parlamenter sistem yapısına uygun olduğu görülmektedir. Anayasaya göre yürütme organı, yasama organı önünde sorumludur. Yasama organı hükümeti göreve başlarken ve görevde bulunduğu sırada güvensizlik oyuyla düşürebilir. Buna karşılık yürütme organı da belirli şartlar altında yasama organını feshedebilir. Yani kuvvetlerin birbirini dengelemesi ve yumuşak ayrılığı söz konusudur. Parlamenter sisteme uygun olarak yürütme yetkisi ikili bir yapıya sahiptir. Devletin başı olan Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını, yürütme işlevinin yerine getirilmesinde esas teşkil eden Bakanlar kurulu, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturur. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu belirtmek için ise anayasada karşı imza kuralı koyulmuştur .

Bakanlar kurulunun oluşum biçimi de parlamenter sisteme uygundur. Yürütmenin sorumlu kanadının başı olan Başbakan meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlar da Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlar genellikle aynı zamanda parlamentonun da üyesidir ancak parlamento dışından bakan atamaları da söz konusudur .

1982 Anayasası parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanının tarafsızlığını temin edecek hükümler getirmiştir. 1982 Anayasası'nın 101. maddesinin son fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer" . Ayrıca Cumhurbaşkanı göreve başlarken "tarafsızlıkla görevini yerine getireceği konusunda" ant içer. (m. 103)

1982 Anayasası'nın parlamenter sisteme uygun düzenlemelerinin yanı sıra, parlamenter sisteme aykırı, yarı-başkanlığa uygun birçok hükmü de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, 1982 Anayasası'nın 2007 yılında referandum ile kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği hükmüdür ki, bu parlamenter sistem yapısına uygun değildir ve sistemi başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerden biri değişmiştir. Bir diğeri sorumsuz Cumhurbaşka-

nının parlamenter sisteme uygun temsili yetkilerinin ötesinde olağanüstü yetkilerle donatılmış olmasıdır. Cumhurbaşkanının çeşitli devlet kuruluşlarına ve özellikle yargı organlarına yapılacak atamalardaki yetkilerinin genişletilmiştir. Bu yetkilerin Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden olması ve yargı denetimi dışında tutulması onları daha da önemli hale getirmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin sınırı net olarak çizilmemiştir. .

1982 Anayasası yalnızca yürütmeye ilişkin seremonyal görevleri olan bir Cumhurbaşkanı değil, her üç erke ilişkin kapsamlı aktif görevler ve yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı ortaya çıkarmıştır . Dolayısıyla anayasa, parlamenter sistemin yapısına uygun olarak hükümeti güçlendirmemiş onun yerine oldukça yetkili bir devlet başkanlığı kurumunu yaratmıştır.

SONUÇ

Gelinen noktada 1982 Anayasası her ne kadar parlamenter sistemin bazı özellikleri bünyesinde taşımasına rağmen, tam olarak parlamenter sistem değildir. Başka bir ifadeyle ülkemizde parlamenter sistem anayasalarda yer alsa da tam anlamıyla uygulanmamıştır. Özellikle 1982 Anayasası parlamenter sistemden önemli ölçüde uzaklaşmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi bu uzaklaşmayı daha da artırmıştır. Mevcut hükümet sistemimizi, parlamenter sistemden gittikçe uzaklaşan, yarı başkanlık sistemine oldukça yaklaşan bir sistem olarak nitelendirebiliriz. Bu melez sistemin bu haliyle birtakım sorunları bünyesinde taşıyacağı muhakkaktır. Dolayısıyla yeni anayasa yapım sürecinde, hükümet sisteminin tekrar kurgulanmasında yarar vardır.

Belirtmek gerekir ki, hem başkanlık hem de parlamenter sistem özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışına bağlı sistemlerdir. Hükümet sistemleri tercihinden de öncelikli olarak demokratik hukuk devletinin çağdaş ölçülere göre asgari gereklerini yerine getiren bir yapı kurulmalıdır . Başka bir ifadeyle parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemleri demokratik alternatiflerdir. Her ülkenin, kendi özel şartlarını, tarihsel geleneklerini, siyasal kültür özelliklerini göz önünde tutarak, bir tercih yapabilmesi gerekir .

Türkiye'nin güçlü bir yürütme organına ihtiyacı vardır. Bu ihtiyacın karşılanabilmesi için başkanlık sistemi bir alternatif olarak düşünülebilir. Ancak Amerikan tipi başkanlık sisteminde birtakım değişikliklere gidilmesi kaçınılmazdır.

DİPNOT

- GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2008, s. 19.
- GÖZLER, s. 20.
- ALDIKAÇTI Orhan, Anayasa Hukukunda Son Gelişmeler ve 1961 Anayasası, Ankara 1963, s. 58.
- TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980, İstanbul 1995, s. 161.
- ÖZER Atilla, "1876 Anayasasında Padişahın Durumu", Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, c. 7, 1975, s. 54; GÖZLER, s. 23.
- ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2002, s. 28.
- ÖZBUDUN, s. 28.
- GÖZLER, anayasa.gen.tr.
- GÖZLER, s. 32.
- YANIK Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, İstanbul 1997, s. 115.
- ÖZBUDUN, s. 31
- ATAR Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya 2002, s. 167vd.
- ABADAN Yavuz- SAVCI Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, 1959, s. 79.
- GÖZLER, s. 35.
- GÖZLER, s. 36.
- GÜNEŞ İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Ankara, 1997, s. 228; ÖZBUDUN, s. 31-32.
- ARSLAN Nagehan Talat, "Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", GÜİİBFD, 3/2003, s. 164.
- ERDOĞAN Mustafa Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Ankara, 2003, s. 102.
- ÖZBUDUN, Siyasal Partiler, Ankara 1973, s. 201.
- ÖZKOL Adil, Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi, Ankara 1969, s. 53.
- ARSLAN, s. 162.
- KUZU Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990, s. 74-75.
- TANÖR Bülent, İki Anayasa, İstanbul 1986, s. 124.
- GÖZLER, s. 427,436.
- GÖZLER, s.450.
- BİLİR Faruk, "Partili Cumhurbaşkanı", Ankara Strateji Enstitüsü, www.ankarastrateji.org.tr, 16 Kasım 2012.
- ULUSOY Ali, "Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 66, Sy. 3,Yaz 2008, s. 13 vd; GÖZLER, S. 432.
- PARLA Taha, Türkiye'de Anayasalar, İstanbul 2002, s. 80-81.
- TURHAN, Mehmet, Anayasal Devlet, Ankara 2004, s. 110.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türkiye'nin Anayasa Krizi, Ankara 2009, s. 59.

Yrd. Doç. Dr. Ahmet BIYIK
Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi

Siyasal Sistemler ve Medya Özgürlüğü

Modern toplumu, kitle iletişim araçları olmadan düşünmek artık neredeyse imkânsızdır. Günümüz demokrasilerinde iletişim araçları genellikle 'üçüncü göz', 'dördüncü güç' olarak kabul edilir. Halk adına iktidar odaklarını denetler. Bu nedenle toplum, medyaya farklı anlamlar yükler, ondan; ekonomik ve politik sistemlere, toplumun gelişmişlik düzeyine, kişilerin ilgi ve gereksinimlerine bağlı olarak pek çok işlevler bekler. Medyanın bu beklentileri yerine getirebilmesi ise siyasal sistemin ona tanıdığı özgürlük alanına bağlıdır. Çünkü siyasal yapılar, iletişim sistemlerinin de temel belirleyicisi konumundadırlar. İletişim araçlarının kurulup örgütlenmesi ve faaliyette bulunması mevcut siyasal sistemin hukuksal çerçevesi içerisinde gerçekleşir. Dolayısıyla bir toplumda mesaj üretim ve dağıtım süreçlerinin işleme şekli, medyanın devletle olan ilişkisi, medyadan beklenen roller ve medyanın mülkiyet yapısıyla ilgili soruların cevabı o ülkedeki iletişim sisteminin şeklinde yatmaktadır. (Işık, 2002, 5)

Medya sistemleri, içinde bulundukları ülkelerin sosyal, ekonomik ve siyasi yapılarından ayrı düşünülemez.

Kitle iletişim araçlarının toplumsal ve siyasal süreçte oynaması beklenen rollerdeki farklılaşmanın temel nedeni de siyasal sistemlerdir. Medya sistemleri, içinde bulundukları ülkelerin sosyal, ekonomik ve siyasi yapılarından ayrı düşünülemez. Hâkim politik sistem, sosyal ve ekonomik güçler kitle iletişim araçlarının yapı ve içeriğini doğrudan şekillendirir. Dolayısıyla medya sistemleri üzerine yapılan çalışmalar siyasal sistemlerle paralellikler gösterir. Bu alanda en önemli çalışma Siebert, Peterson ve Schramm yapmış olduğu "Basının Dört Kuramı" adlı tasnifidir. Üç araştırmacı medya sistemlerini "Otoriter, Özgürlükçü, Sosyal Sorumluluk ve Sovyet-Totaliter" şeklinde 4 gruba ayırmışlardır. (Severin ve Tankart, 1994, 501) Normatif Medya Kuramları olarak da bilinen bu sınıflama medya yapılarıyla siyasal sistemler arasındaki ilişkiyi anlamak için kullanılan temel bir tasnif çalışmasıdır. Daha sonra farklı çalışmalar yapılmış olmasına rağmen bugün de siyasal sistemlerle kitle iletişim araçları arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesinde Siebert ve arkadaşlarının bu çalışması esas alınmaktadır. (Işık, 2002, 6)

Söz konusu çalışmaya göre; Otoriter Medya Kuramı, modern kitle iletişiminin başlangıcından yani Rönesans'ın sonunda ortaya çıkmıştır. Basının özel girişimcilerin elinde olduğu, buna karşın siyasi iktidara bağımlı kılındığı monarşik sistemlerde uzun süre uygulanmıştır. Kuramın en belirgin özelliği,

basının gerektiğinde zorla da olsa siyasi erke bağımlı kılınarak, onun çıkarlarına hizmet eden ve siyasi erkin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik bir araç olması olarak görülmesidir. Otoriter sistemde basın özel ya da kamuya ait olabilir, ancak hükümet politikalarını yansıtan bir araç olarak kabul edilir. Aydınlanma ve Rönesans'ın genel kuramları ve bunlardan doğan doğal haklar görüşü, otoriter sisteme karşı basının Özgürlükçü (liberal) Medya Kuramını ortaya çıkarmıştır. Özgürlükçü kuramda basın çoğunlukla özeldir ve medya toplumun diğer gereksinimlerini karşılamak kadar, hükümeti de kontrol eden bir araçtır. Sosyal Sorumluluk Kuramı ise ABD'de medya çalışanları, medya sistemi ve Hunchings Komisyonu olarak bilinen Basının Özgürlüğü Komisyonu'nun çalışmaları ile geliştirilmiştir. Kuram, basının bilgi verme, eğlendirme ve ticari faaliyetin yanı sıra çatışmayı tartışmaya dönüştürmekle görevli olduğunu öne sürer. Kurama göre, önemli bir şey söyleyecek olan herkesin görüşünü söylemeye izin verilmeli ve eğer medya görevlerini yerine getirmiyorsa birileri ona bu görevleri hatırlatmalıdır. Sovyet-Totaliter Kuramı ise dünyanın pek çok yerinde otoriter kuramın hâkimiyetini sürdürdüğü bir dönemde ortaya çıkmıştır. Totaliter sistemde medyanın asıl amacının Sovyet sisteminin devamlılığı ve başarısına katkıda bulunmak olduğu görüşü hâkimdir. Kurama göre medya gözetim kadar hükümetin ekonomik ve politik eylemlerini de denetler. Sadece komünist partinin sadık üyeleri medyayı düzenli olarak kullanabilir. Partinin yöntemleri eleştirilebilir fakat amaçları eleştirilemez. (Severin

	Otoriter	Liberal	Soysal sorumluluk	Sovyet- Totaliter
Gelişmesi	16. ve 17. Yüzyılda İngiltere'de gelişti. Adapte edilerek bugün hala birçok yerde kullanılıyor.	1968'den sonra İngiltere ve ABD'den uyarlanmıştır. Etkileri her yerdedir.	20. yüzyılda Amerika Birleşik Devletleri'nde gelişti.	Naziler ve İtalyanlarca benzer şeyler yapılmakla birlikte Sovyetler Birliği'nde.
Çıkış noktası	Hükümdarın hükümetin ya da her ikisinin mutlak gücü felsefesi	Milton, Locke ve Mill gibi yazarlar akılcı ve doğal haklar	Hutchings Basın Özgürlüğü Komisyonu ve uygulayıcıları	Marksist-Leninist-Stalinist düşünce ile Hegel ve 19. Yüzyıl Rus düşüncesi
Ana hedefleri	Devlete hizmet etmek, hükümet politikalarını desteklemek ve ilerletmek	Bilgi verme, eğlendirme, satış. Fakat ana olarak gerçeğin keşfedilmesine yardım etme.	Bilgi verme, eğelendirme ve satışın yanı sıra çatışmayı tartışmaya dönüştürme	Sosyalist sistemin başarılı olmasına ve varlığını sürdürmesine katkı sağlamak
Medya kullanımı	Kralın izin verebileceği herkes	Herkes (ekonomik gücü olan)	Bir şeyler söylemek isteyen herkes	İşveren, sadık ve kesin inançlı parti üyeleri
Medya denetimi	Hükümet. Patent vererek, lisanslayarak, sansür ederek.	Fikirlerin özgür Pazar yerinde kendi gerçeğini arama süreci olarak mahkemeler tarafından	Kamuoyu, tüketici eylemleri ve profesyonel etik.	Hükümet
Yasaklar	Siyasal mekanizmanın ve yönetimdeki görevlilerin eleştirisi	İftira, müstehcenlik, hayasızlık, isyana teşvik (savaş zamanında)	Hayati önemdeki sosyal konulara ve özel haklara ciddi tecavüzler	Parti amaçlarını eleştirmek.
Medya mülkiyeti	Özel veya kamu	İlke olarak özel.	Hükümet kamu hizmetini devralmadıkça özel	Kamu
Diğerleri ile farkı	Hükümete ait olma şartı olmamasına rağmen, medya devlet politikası yürütme aracıdır.	Toplumun diğer ihtiyaçlarını karşılama ve hükümeti denetleme aracıdır.	Medya sosyal sorumluluğu olduğu kabul etmeli, aksi takdirde birileri onu gözlemlemeli.	Mülkiyet devletindir ve bu araçlar devletin bir silahı olarak varlığını sürdürmektedir.

Tablo 1: Normatif medya kuramları

ve Tankart, 1994, 502-506) Normatif kitle iletişim sistemleri arasındaki benzerlik ve farklılıkları Tablo-1'de olduğu gibi özetleyebiliriz. (Işık, 2002, 6)

J. Herbert Altschull, 1984 yılında yayınladığı "Güç Temsilcileri" isimli kitabında "Basının Dört Kuramı"nın savaş sıralarında oluşturulduğunu belirterek, artık geçerli olmadığını savunmuş ve kendisi alternatif bir sistem önermiştir. Siebert ve arkadaşlarının analizinin 'bize karşı onlar' yaklaşımı olduğunu ve düşmanlık dönemini yansıttığını iddia eden Altschull bağımsız basının var olamayacağını ve medyanın her hangi bir sistemde ekonomik, politik ve sosyal gücü elinde tutanların temsilcisi olduğunu iddia etmiştir. Altschull, dünya basın sistemlerinin işleyişini ve tarihini gözden geçirdikten sonra çoğu kendi kişisel deneyimlerine dayanarak, günümüzde üç basın modeli olduğunu söyler. Bunlar; Serbest Pazar (veya Kapitalist) Modeli, Marksist (veya Sosyalist modeli) İlerleme (veya daha az doğru olarak Gelişmekte olan ülkeler) Modeli. (Severin ve Tankart, 1994, 508) Mevcut politik sistemlerle paralellik arz eden modellerde gazetecilerin ama-

	Serbest Pazar	**Marksist**	**İlerleme**
Gazeteciliğin amaçları	-Gerçeği aramak -Sosyal olarak sorumlu olmak -Politik olmayan (veya eğitmek) biçimde bilgi vermek - Taraf tutmayarak insanlara hizmet etmek; kapitalist öğretiyi desteklemek - Hükümeti gözleyici şekilde hizmet etmek	Gerçeği araştırmak -İnsanları eğitmek ve tarafları açıklamak (politik anlamda) - Sosyalist öğretiye destek isteyecek şekilde insanlara hizmet etmek - Görüşlere şekil vermek ve davranışları değiştirmek	-Gerçeğe hizmet etmek -Sosyal olarak sorumlu olmak - Eğitmek (politik anlamda) -Hükümetle işbirliği arayarak insanlara hizmet etmek, faydalı amaçlar için değişim - Barış aracı olarak hizmet etmek
İnanç kuralları	-Basın dışarıdan gelen etkilere kapalıdır -Basın toplumun bilme hakkına hizmet eder -Basın gerçeği arar ve gösterir -Basın doğru ve tarafsız haber verir	-Basın yanlış bilinç transfer eder ve işçileri sınıf bilinci yönünde eğitir -Basın toplunun nesnel gereksinimlerini karşılar -Basın etkili değişime aracılık eder -Basın gerçekleri tarafsız olarak sunar	-Basın birleştirici ve ayırıcı olmayan bir güçtür -Basın faydalı sosyal değişim aracıdır -Basın bir sosyal adalet aracıdır -Basın okuyucu ile gazeteci arasında iki yollu bir değişim aracıdır
Basın özgürlüğü üzerine görüşler	Özgür basın gazetecilerin tüm dış kontrolden bağımsız olması gerekir -Özgür basın güç odaklarının kölesi değildir. Güç odaklarınca yönlendirilemez. -Özgür basın için ulusal bir basın politikası gerekmez	-Özgür basın yalnızca zenginlerin değil, tüm insanları görüşlerine yer verir -Özgür basın baskı yapma zorunluluğundadır -Özgür bazının doğru şekli alabilmesi için ulusal bir basın politikası gereklidir	-Özgür basın gazeteciler için vicdan özgürlüğü demektir -Basın özgürlüğü ulusun yaşamından daha az önemlidir -Basın özgürlüğünü yasal bir çerçeveyle koruyabilmek için ulusal bir basın politikası gereklidir

Tablo 2; Altschull, basın sistemlerinin işleyiş biçimleri

cını, inanç kurallarını ve basın özgürlüğü üzerine görüşleri Tablo 2'de olduğu gibi özetleyebiliriz. Demokrasilerde Basına Müdahale Yöntemleri Siebert ve arkadaşları ile Altschull'un ortaya koymuş oldukları modeller, mevcut sistemler üzerinde yapmış oldukları gözlemlerden yola çıkarak hazırlamış oldukları modellerdir. Modeller siyasal sistemlerle kitle iletişim sistemlere arasında paralel bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Modeller arasına kesin hatlarla çizgi çizmek ise mümkün değildir. Demokratik bir ülkede, güçlü iktidarlar totaliter bir medya sistemi arzu edebilir. Veya Rusya'da olduğu gibi Sovyetler'in 1989'da çökmesiyle birlikte totaliter unsurlar sona ermemiş, komünist yönetimin baskıcı tavrı Putin iktidarında da sürmüş, muhalif yayın organları büyük bir oranda ortadan kaldırılmıştır. İktidarlar, ister demokratik, ister otokratik (baskıcı) yönetimler olsun, her zaman medya üzerinde etkili olmaya çalışmışlardır. Otokratik sistemlerde bu müdahale doğrudan olurken, demokratik sistemlerde daha rafine yöntemler kullanılmaktadır. John Keane demokrasilerde kullanılan sansür yöntemleri 5'e ayırarak incelemektedir (Keane, 1999). Bunlar olağanüstü hal erkeleri, gizlilik, yalan söylemek, devlet reklamcılığı, korporatizmdir. Olağanüstü hal erkleri ile "Ülkenin normal dışı koşullarda yaşadığı gerekçesinin arkasına saklanarak, medya mensuplarının resmi ya da gayrı resmi yollarla 'ulusal çıkarlar'a uygun hareket etmeye mecbur bırakılmasıdır. Yayın öncesi ve yayın sonrası engelleme şeklinde ortaya çıkar. Yayın öncesi engelleme haberlerin yayınlanmadan önce denetlenmesidir. Bu denetimler kokteyller, telefon görüşmeleri ve yüz yüze görüşmeler gibi, hükümet sözcülerinin medya mensuplarıyla kurdukları 'dostça' diyaloglarla sağlanır. Yayın sonrası sansür ise devlet aleyhtarlığı, terörizmi teşvik gibi suçlamalara maruz bırakılarak yayınların toplatılması, yasaklanması şeklinde olur. Keane, gizliliği 'devlet erkinin keyfi uygulamalarının bir yansıması', 'yalan'ı ise 'devlet yönetiminin halkla ilişkiler yoluyla yalanlar söylemesi, imaj çalışması' olarak nitelendirmektedir.

İktidar, Milli Çıkar ve Basın Özgürlüğü

Bugün iktidarın 'çözüm süreci' olarak nitelendirdiği, terör örgütü lideriyle yapılan görüşmelerle ilgili tutanakların medyaya yansımasının ardından çıkan tartışmalar için de Keanen yaklaşımı açıklayıcı olacaktır. Yaşadığımız bu günlerde Türkiye önemli bir süreçten geçiyor. 1984'te silahlı mücadeleye başlayan ayrılıkçı terör örgütüne yönelik 30 yıldır sürdürülen mücadele önemli bir yol ayrımına girdi. Hükümetin bilgisi ve onayı dâhilinde istihbarat teşkilatının yetkilileri eliyle yürütülen görüşmeler, basın-iktidar ilişkileriyle ilgili eski bir tartışmayı yeniden alevlendirdi. Seçim öncesi günlerde yapıldığı ortaya çıkan, ancak terör örgütü KCK'ya yönelik operasyonlarda elde edilen belgeler sonucunda kamuoyunun haberdar olduğu Oslo'da yapılan görüşmelerin tartışmaları sıcaklığını korurken ortaya çıkan yeni bir belge ve sonrasında yapılan açıklamalar basın özgürlüğü tartışmalarını yeniden alevlendirdi. İmralı Adası'nda BDP'li vekillerin PKK elebaşısı Abdullah Öcalan'la yaptığı görüşme tutanaklarının medyada yayınlanması 'milli meseleler'de medyanın rolü konusunda hararetli bir tartışma başlattı. Tartışmanın bir tarafından, görüşmelerle ilgili haberleri 'büyük bir gazetecilik başarısı olduğunu' savunarak haberin yayınlanmasının doğru olduğunu vurgulayan gazeteciler ve muhalif siyasiler, diğer tarafta ise 'son derece hassas bir dönemden geçerken yapılan haberin çözüm sürecine katkıda bulunmayacağı' görüşünü dile getiren Başbakan Tayyip Erdoğan. Bu görüşe katılan bazı gazeteciler ise haberi yayınlayan gazeteyi 'habercilik şehvetine' katılmakla suçladılar. (Yükselir, 2013)

İktidarlar, ister demokratik, ister otokratik (baskıcı) yönetimler olsun, her zaman medya üzerinde etkili olmaya çalışmışlardır. Otokratik sistemlerde bu müdahale doğrudan olurken, demokratik sistemlerde daha rafine yöntemler kullanılmaktadır.

Günümüde demokratik dünyada hâkim olan iletişim sistemi Siebert, Peterson ve Schramm "Özgürlükçü" ve "Sosyal Sorumluluk" kuramı ile Altschull'un Serbest Pazar modelidir. Bu modeller basın özgürlüğüne vurgu yapmakta, medyanın yayınlarında iktidara değil halka karşı sorumlu olduğuna işaret etmektedir. İktidarlar ise

sorumluluk alanına kendilerini de dahil etmekte, basın özgürlüğünü tartışmaya açmaktadır. Bu tartışmalarda anahtar kelime 'milli' veya 'ulusal' çıkardır. 'Milli çıkar'ın ne olduğu, hangi haberlerin milli çıkara aykırı olduğu sadece Türkiye'de değil dünyada da tartışılan bir kavram. Yayınlanan haberlerin 'milli çıkara' hizmet etmesi isteği sadece Türkiye'deki politikacılardan gelen bir talep değil. Batı ülkelerinde de iktidarların medyadan beklentisi ve isteği çoğunlukla bu olmuştur. Basın özgürlüğünün en ileri olduğu ABD ve İngiltere gibi ülkeler, "iktidarların 'milli' politikalarına ters düşen" haberleri nedeniyle başkanların, devlet başkanları veya başbakanların hışmına uğramış gazetecilerle doludur. İki ayrı olay Türkiye'de yaşanan tartışmayla ilgili olarak nasıl bir tavır alınması gerektiği noktasında bize fikir verecektir. Bunun en ilginç örneği Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan Domuzlar Körfezi çıkarmasıdır.

Domuzlar Körfezi Çıkarması ve Medyanın Tavrı

John F. Kennedy, ABD'de bugün sevimli ve başarılı bir başkan olarak hatırlanır. Bunda ABD'nin 35. Başkanı iken görevinin henüz ikinci yılında vurularak öldürülmesinin rolü olabilir. Kennedy, ABD tarihine Küba bunalımını başarılı ile çözen başkan olarak da geçmiştir. Basın ile sürdürdüğü iyi ilişkilere sayesinde popüler imajını korumasını bilmiş bu nedenle kendi hakkında gizli kalmış pek çok konu ölümünden çok sonra kamuoyuna yansımıştır. Amerikan basını da en büyük gazetecilik derslerinden birini Kennedy döneminde almıştır. Bu ders Domuzlar körfezi olayıdır. Peki, ne olmuştu Domuzlar Körfezi'nde?

1959 yılında ABD'nin desteklediği Batista rejimi Küba'da devrildi, yaklaşık 10 yıllık bir mücadeleden sonra Fidel Castro yönetimi iktidara geldi. Arka bahçede meydana gelen bu rejim değişikliği Amerika yönetiminin hoşuna gitmedi. İki ülke arasındaki ilişkiler gerildi. Castro, iktidara gelir gelmez Amerikan şirketlerini adadan uzaklaştırırken ekonomiyi millileştirdi. ABD Başkanı Dwight D. Eisenhower da Küba'ya karşı şiddetli bir ekonomik ambargo başlattı. Küba, Amerikan yörüngesinden uzaklaşırken, politik ve ekonomik olarak Sovyetler Birliği'ne yaklaştı. Orta Amerika'daki güvenliğinin tehlikeye düştüğünü düşünen Washington yönetimi, Havana'daki rejimin

yıkılması için her türlü yöntemi denemeye başladı. Başkan Eisenhower'ın yardımcısı Richard Nixon, Merkezi Haberalma Teşkilatı (CIA) ile birlikte Castro'yu saf dışı bırakmak için gizli bir planı devreye soktu. CIA, arka bahçede baş gösteren sorunu kökten çözmek için süreç başlattı. Devrimin ardından Amerika'ya kaçan Kübalı mültecilerden bir tugay oluşturarak, onları eğitimden geçirdi.

1961'deki seçimlerde beklenen olmadı. Dörder yıllık iki dönemi sona eren Cumhuriyetçi Parti'li General Eisenhower'ın yerine yardımcısı Nixon değil, Demokrat Partili John F. Kennedy seçildi. 72 yaşındaki Eisenhower'ın bıraktığı Beyaz Saray'daki başkanlık koltuğuna 43 yaşında oturan Kennedy, ABD tarihinin en genç başkanlarından biriydi. Sanat, siyaset ve medya dünyasıyla ilişkileri iyiydi. Üstelik o dönemin belli başlı ülkelerinde hiçbir devlet başkanı ondan daha genç değildi. Kennedy'nin dış politikada karşılaştığı en önemli mesele Küba sorunu oldu. CIA Başkanı Allen Dulles yeni seçilen başkan görevi daha devralmadan, 29 Kasım 1960'da, ona Küba'ya silâhlı bir müdahale tasarısı sundu. Kennedy dikkatle dinleyip, Eisenhower zamanında ortaya konan plana "devam!" talimatını verdi. Kennedy, Genel Kurmayı temsilen General Lyman M. Lemnitzer ve Amiral Arleigh Burke'un yazılı ve ilgili bakanlarından Dean Rusk ve Robert McNamara'nın da sözlü onaylarını aldı. Yeni Küba için CIA'nın çözüm süreci işliyordu. 17 Nisan 1961'de Amerikan silahlarıyla donatılmış ve CIA yönetimindeki 1500 kadar Castro karşıtı Kübalı, Birleşik Devletler Donanması'nın yardımıyla adaya çıktı. Domuzlar Körfezi Çıkarması olarak bilinen bu harekât tam bir hezimetle sonuçlandı. Küba'ya ayak basanların büyük bölümü öldürüldü ya da tutuklandı. Kennedy bir açıklama yaparak olayın bütün sorumluluğunu üzerine aldı.

Başarısız çıkarma girişimi sonucunda Kennedy yönetimi uluslar arası alanda küçük düştü. Castro yönetimini ise ABD'nin ilerideki müdahale girişimlerine karşı tedbirli olmaya itecektir. CIA yönetimindeki Allen Dulles ve ekibi görevden aldı. Sovyetler Birliği sert bir şekilde olayı protesto etti ve gerekirse müdahale edeceğini duyurdu. Diğer yandan Fidel Castro'nun ünü ve popüleritesi hem ülkede, hem de tüm dünyada artmış oldu. 1961 Ağustosunda Amerikan Devletleri Örgütünün Uruguay'daki toplantısına katılan dönemin Küba Ekonomi Bakanı Ernesto Che Guevara Beyaz Saray'da görev yapan genç sekreter Richard Goodwin aracılığıyla Kennedy'ye bir not gönderir: "Domuzlar Körfezi için teşekkürler. Çıkarmadan önce devrim zayıftı. Şimdi her zamankinden daha güçlü."

Bu olay dış politikadaki önemli etkilerinin yanı sıra medya dünyasının da ders çıkardığı bir olay olmuştur. Olayın medyaya bakan yönünü ise Zeynep Alemdar, Oyunun Kuralı kitabında şöyle anlatır: "ABD'de Eisenhower döneminde hükümetle basın arasında ülkenin düşmanlarına karşı ortak tutum anlayışı gelişmiş bu Kennedy'nin başkan olmasından sonra daha da güçlenmiştir. En zor ikna olan muhabirler bile 'ulusal güvenlik' ve 'ulusal çıkar' söz konusu olunca iyi birer yurttaş olmanın her şeyden önde geldiğini kabul ediyorlardı. Hele başkentte çalışanlar için bu değerlerinin çok daha kutsal bir anlamı vardır. Ne de olsa dış ülkelerle ilgili en duyarlı dengeler Washinton'da kuruluyor, gizli anlaşmalar burada planlanıyordu. Bu koşullar altında çalışan gazeteciler de gerekli sorumluluğu göstermeliydiler. Bu anlayışla Washington Post'un ulusal güvenlik muhabiri Chalmers Roberts, Kennedy'den Domuzlar Körfezi çıkarmasının planlandığını öğrendiğinde hiç de öyle manşetlik bir haber yakaladım diye sevinmemiş yalnızca gazetedeki yazı işleri sorumlularına haber vermekle yetinmiş, yazdığı kısa haberde 'Kennedy'nin de desteklediği Castro aleyhtarı Kübalılar adayı ele geçirmek için savaşmaya hazırlanıyor' demekle yetinmişti. Kennedy'nin özel dostu ve Washington Post'un sahibi Philip Graham da gazetenin yorum sayfasında Küba sorunuyla ilgili olarak hükümet politikasını destekleyen yazılar yazdırılıyor ve aynı konuda karşı yazıların kullanılmasını reddediyordu.

Oysa New York'ta işler başkenttekilerden daha farklıydı. New York Times muhabiri Tad Szulc gelişmeleri öğrenince CIA'nın Kübalı sürgünleri Guatemala'da bir kampta askeri eğitime tabi tuttuğunu bildiren bir haber hazırladı. Gerçekte eğitime tabi tuttuğunu bildiren bir haber hazırladı. Gerçekte bu basının bildiği ama yazmadığı bir konuydu. Bir yıl önce sol eğilimli The

Nation dergisi benzer bir yazıyı yayımlamış fakat öteki yayın organları bu konudaki sessizliklerin sürdürmüşlerdi. Başkan Kennedy, New York Times'da Szulc'un haberinin yayımlanacağının öğrenince gazetenin Washington büro şefi Scotty Reston'a telefon edip böyle bir yayının işleri altüst edeceğini söylemiş ve gazetenin ulusal güvenliği ilgilendiren böylesine ciddi bir konuda sorumluluklarını unutmaması gerektiğini hatırlatmıştı. Bunun üzerine gazetenin sahibi Orvil Dryfools'a danışılmış ve Reston'un önerisi üzerine yakında gerçekleştirilebilecek olan çıkartmaya ilişkin bilgiler haberden çıkarılmış haber hafifletilerek kullanılmıştı. Ancak New York Times'da gazete sahibinin haber işlerine karışlatılmış olması, muhabirler arasında bir rahatsızlık doğurmuş ve gazete içi tartışmalar uzun süre devam etmiştir.

Kennedy'nin pişmanlığı

Başkan Kennedy'nin New York Times'in haberini bir telefonla önlemesi, aslında kendi kirli işlerine gazeteyi ortak etmesinden başka bir şey değildi. Fakat bu olay, Amerikan basınında bir dönemin kapanmasının başlangıcı olacaktı. Kennedy bu davranışıyla yalnızca barış zamanında savaş konuşmaları uygulanmasını istemekle kalmamış bir harekâtı gizlemenin sorumluluğunu paylaşmada basını zorlamıştı. Washington Post'un muhabiri Roberts ise olaydan 16 yıl sonra yazdığı bir kitapta yanlışını kabul etmiş, o dönemde kendisinin ve gazetedeki sorumluların söz konusu CIA operasyonunu isabetli gördüklerini ulusal çıkarlar uyarınca başarılı olmasını istedikleri için edindiği bilgileri kamuoyuna duyurmakta bir yarar görmediklerini anlatmıştır.

Çıkarmadan önce sessizliğini koruyan basın olaydan sonra Başkan Kennedy'i şiddetle eleştirmekten geri kalmamıştı. Kennedy bu gelişmeler üzerine basında özdenetimin çok gerekliği olduğundan sık sık söz etmeye başlamıştı. New York'ta Amerikan Gazete Sahipleri Derneğinde yaptığı bir konuşmada özdenetimi dile getirmiş ve gazetelerin Domuzlar Körfezi olayı ile ilgili yayınladıkları haberlerin ulusal güvenlik düşünülmeden sadece gazetecilik amaçlarıyla kullanıldığını söylemiştir. Kennedy'i gazetelerin her haberle ilgili olarak "bu bir haber midir?" sorusuna ek olarak 'ulusal güvenlik çıkarlarımızla da ilgili midir?' sorusunu da sormasını teklif etmişti. ABD Başkanı, kamuya açık toplantılarda bunları söylerken, özel bir sohbet sırasında New York Times yöneticilerine Domuzlar Körfezi olayıyla ilgili olarak gazetenin yayın politikasına müdahale ettiği için pişmanlığını belirtmiş ve duygularını 'Keşke haber yayımlansaydı da başıma böyle bir felaket gelmeseydi" diyerek dile getirmişti.'" (Alemdar, 1990, 13-14)

Pişmanlık getiren sadece Amerikan başkanı değildi. Kennedy'nin "Sakın yayınlamayın, ulusal gizlilik içeriyor" sözlerine uymaktaki hatasını kadim dostu Washington Post'tan Katherine Graham yıllar sonra anılarında şöyle anlatıyor: "Yayınlamamak yanlıştı, gazeteciliği bırakıp, politikacı gibi davrandım, eğer yayınlasaydık o facia yaşanmazdı, çünkü herkes çıkarmayı tartışmaya başlayacaktı."

Pentagon Belgeleri ve Amerikan Medyası

Domuzlar Körfezi olayı iktidar basın ilişkisinde gazetecilerin bir takım güç oyunlarının içine çekilerek görevini yapmaktan alıkonulmasının iyi bir örneğidir. Amerikan basının kendisini sorguladığı bir diğer olay ise Vietnam Savaşı'dır. John Kennedy'nin öldürülmesinden birkaç gün sonra bir sonraki başkan Lydon Johnson, Savunma Bakanı'nı çağırttı. Amerika'nın 16 bin kilometre uzağında Vietnam'da gerçekten ne olup bittiğini bilmek istiyordu. Johnson kendine başkan vekili sıfatıyla söylenenlere güvenmiyordu. Gerçek bilgiye ulaşmak istiyordu. Bu görüşmenin sonunda Savunma Bakanı Robert McNamara, Saygon'a uçtu ve 3 gün boyunca tüm generallerle konuşup birçok cepheyi dolaştı. McNamara, geri dönüş yolunda Tan Son Nhut Havaalanı'dan bir basın toplantısı düzenledi ve gördüklerinin onu oldukça cesaretlendirdiğini söyledi. İlerleme kayda değerdi. Güney Vietnam kuvvetleri giderek daha büyük bir sorumluluk alıyordu. Viet Kong gittikçe daha çok zayiat veriyordu. Bir gün sonra Andrews Hava Kuvvetleri Üssü'ne indiğinde çoğunlukla aynı şeyleri tekrar ettiği bir basın toplantısı daha düzenledi. Daha sonra Johnson'a kişisel olarak rapor vermek için bir helikopterle Beyaz Saray'a gitti ve dünya, Bakan'ın ziyareti ya da başkan Johnson'a verdiği rapor hakkında bundan başka hiçbir şey duymadı.

Gerçeğin kötü bir huyu vardır. Er geç ortaya çıkar. 8 yıl sonra New York Times ve Washington Post, hükümet liderlerinin Vietnam savaşı hakkındaki gerçek bilgi ve düşüncelerinin hükümet tarafından tutulmuş gizli kayıtlarını yayınladı. Daha sonraları 'Pentagon Belgeleri' olarak anılacak bu belgelerin arasında McNamara'nın başkana ilettikleri de vardı. Belgelere göre Vietnam'da işler iyice sarpa sarıyordu. Viet Kong takviye kuvvetlerini sayısı Viet Kongluların verdikleri zayiatı aşmıştı. Daha az değil, aksine daha fazla Amerikan kuvvetine ihtiyaç olacaktı. Kısaca McNamara'nın Başkan'a söyledikleri halka açık iki basın toplantısında söylediklerin tam tersiydi. Domuzlar Körfezi olayında kötü bir sınav veren Amerikan basını, Pentagon Belgeleri'nin yayınlanmasında gerçek anlamda basın özgürlüğüne sahip çıkmış ve gazetecilerin gerçek sorumluluğunun ve görevinin ne olması gerektiğin gözler önüne sermiştir. Haberlerin 'ulusal çıkar'a hizmet etmediğini düşünen hükümet yayınları durdurmak istemiş, bunun üzerine gazeteler konuyu mahkemeye taşıdılar. ABD Yüksek Mahkemesi, halkın haber alma özgürlüğü açısından medyadan yana karar verdi. Pentagon Belgeleri, Amerikan basını için Domuzlar Körfezi olayından sonra gazeteciler rövanşı aldıkları olay olmuştur. Yirmi yıl sonra Washington Post'un eski genel yayın müdürü Benjamin C. Bradlee, "Gerçekler 1971 yerine 1963'te ortaya çıksaydı acaba ne olurdu?" sorusunun cevabını merak edecekti. (Kovach ve Rosenstiel 2007, 39-40)

Halkın Doğru Karar Verebilmesi İçin Doğru Bilgi Şart

Günümüzde en yaygın siyasal sistem demokratik sistemdir. Demokrasi, halkın kendisi hakkında verilen kararları yargılayabildiği bir sistemdir. Demokratik sistemi, diğer sistemlerden ayıran en önemli unsur ise özgür medyadır. Demokrasilerde devlet, sadece düzenleyici bir kurul olarak yer alırken, medya 'sosyal sorumluluk ilkeleri'ni de göz önüne alarak, özgürce yayın yapar. Burada dikkati çekilen 'sosyal sorumluluk' iktidarlara karşı değil, halka karşı sorumluluktur. Amerika'da İlgili Gazeteciler Komitesi'nin 1990'ların sonunda binden fazla gazeteciyle

Demokrasi, halkın kendisi hakkında verilen kararları yargılayabildiği bir sistemdir.

yaptığı toplantılarda ortaya çıkan gazetecilik tanımı da bu gerçeği ortaya koymaktır. Bu tartışmalarda dile getirilen 'Gazetecilik nedir? sorusuna verilen ortak cevap "Gazeteciliğin temel amacı, vatandaşlara özgür olabilmeleri ve kendi kendilerini yönetebilmeleri için ihtiyaç duydukları bilgiyi onlara sunmaktır." seklinde olmuştur. (Kovach ve Rosenstiel, 2007, 39-40) Özgürce bilgi sağlamak için medyanın özgür olması gerekir. Yayın özgürlüğünü kullanmanın tek yolu da haberleri yayınlamaktan geçer. Bütün iktidarlar, kendi icraatlarını 'ulusun hayrına' olduğunu düşünür ve 'milli çıkar'la izah edebilir. Bu terörle mücadele olabileceği gibi bir özelleştirme kararı veya kamu ihalesi de olabilir. Buna karşı muhalefet iktidarın icraatlarını 'ihanet veya hainlikle' suçlayabilir, kendi politikalarını 'milli çıkar'a uygun olarak nitelendirebilir. Hangisinin doğru olduğuna karar verecek olan ise halktır. Nitekim Takrir-i Sükun kanununu çıkaranlar da Tahkikat Komisyonu kuranlar da 'milletin çıkarları' için bunu yaptıklarını söylüyorlardı.

Demokrasilerde gazetecilerin ilk yükümlülüğü 'gerçek haber', sadakatle bağlı olacağı ilk merci ise halktır.

Halkın doğru karar verebilmesi ise doğru bilgiyle olur. Bunu sağlayacak olan da kitle iletişim araçlarıdır. Bu demek değil ki her mesele kamuoyu önünde tartışılarak yapılmalıdır. Elbetteki devletlerin gizli kapaklı işleri olur. Gizli işler adı üzerinde 'gizli' yapılır. İktidarların görevi nasıl bunları gizlemekse, gazetecilerin görevi de açığa çıkarmaya çalışmaktır. Çünkü iktidarların resmi açıklamaları değil medyanın özgürce yayınları gerçekleri ortaya koyar. İmralı görüşmeleri veya Oslo Belgelerinde olduğu gibi olayın tarafları ilk önce inkâr yoluna başvurabilirler. Bir şeyin resmi ağızlar tarafından reddi, her zaman onun yalan olduğu anlamına gelmez. Neticede Oslo görüşmelerini hükümet uzun süre inkâr etmiş, ancak daha sonra Başbakan kendisi itiraf etmiştir. Demokratik sistemlerde iktidarlar kendi işini, basın kendi işini yapacaktır. Basını sınırlayacak unsurlar ise herkesi bağlayan yasa ve yönetmeliklerle birlikte basın meslek ilkeleridir. Aslolan medyanın hakaret iftira, yalan haberden uzak durmasıdır. Demokrasilerde gazetecilerin ilk yükümlülüğü 'gerçek haber', sadakatle bağlı olacağı ilk merci ise halktır. Kamuoyunun önde meydana gelen olaylarla ilgili medyadan 'üç maymunu' oynamasını veya gazete ve televizyonların resmi açıklamaların yer aldığı bültene dönüşmesini beklemek doğru değildir. Yoksa Che'nin, gönderdiği üç cümlelik not gibi bir not veya olay yaşanan başarısızlığı bütün çıplaklığıyla ortaya koyacaktır. Kennedy'nin veya Katherine Graham yıllar sonra gelen itirafları ise hataları düzeltmeye imkân vermeyecektir.

KAYNAKÇA:

- ALEMDAR, Zeynep, (1990), Oyunun Kuralı: Basında Özdenetim, Bilgi Yayınevi, Ankara
- IŞIK, Metin, (2002), Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri, Eğitim Kitapevi, Konya
- KEANE, John, (1999). Medya ve Demokrasi. H. Şahin (Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları. KOVACH, Bill ve ROSENSTİEL, Tom (2007); Gazeteciliğin Esasları, Ottü Yayıncılık, Ankara
- SEVERİN, Werner J. ve TANKART, James W. (1994); İletimi Kuramları: Kökenleri, Yöntemleri ve Kitle İletişim Araçlarında Kullanımı, Çev: Ali Atıf, Serdar Sever, Bir, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi
- TOKGÖZ, Oya, (1990); Oyunun Kuralı, Bilge Yayınevi, Ankara
- YÜKSELİR, Sevilay, Ulasal ve İnsani Çıkarmı, Traj Kaygısı Mı?, http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/yukselir/2013/03/06/ulusal-ve-insani-cikar-mi-tiraj-kaygisi-mi? İndirme tarihi: 20.03.2013

Dr. Murat Yılmaz
Siyaset Bilimci, SDE İç Politika ve Demokratikleşme Koordinatörü

Yeni Anayasa ve Hükümet Sistemleri

Yeni Anayasa çalışmaları arzu edildiği şekilde ilerlemiyor. Muhalefet hükümet sistemleri üzerine yaşanan tartışmaların yeni anayasa çalışmalarını engellediğini iddia etse de, henüz bu tartışmalar yokken de muhalefetin işi ağırdan aldığı ve kimi temel konularda bunlar tartışılamaz diyerek çalışmaların ilerlemesini engellediği söylenebilir. AK Parti Hükümeti ise, Başkanlık tartışmalarını TBMM Uzlaşma Komisyonu üzerinde bir baskıya dönüştürmüş durumda. Bu haliyle tartışmanın pek sağlıklı bir şekilde gelişmediği söylenebilir. Bu yazıda, Startejik Düşünce Enstitüsü'nün anayasa çalışmaları sonucunda hazırladığı "Vesayetsiz ve Tam Demokratik Bir Tükiye İçin İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa" Raporunda hükümet sistemleri meselesine bakış açısı ortaya konulacaktır.

Türkiye'de hükümet sistemi sorununun anayasacılık açısından insan hakları, demokrasi, hukuk devleti sorunları kadar öncelikli bir konu olmadığı belirtilmelidir. Öte yandan benimsenecek hükümet sistemi sayesinde aynı zamanda "bürokratik vesayet" sorununa çözüm bulunacağı da söylenemez. Zira bürokratik vesayetle her hükümet sisteminde mücadele edilebilir. Türkiye'deki vesayet sorunu, hükümet sisteminden değil, ülkedeki demokrasi sorunundan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu sorunun çözümünü de hükümet sisteminden başka yerlerde aramak gerekmektedir.

Bununla birlikte 1982 Anayasasının hükümet sisteminde bazı noktalarda sorunlar olduğu da bilinmektedir. Bu sorunlar açısından düşünüldüğünde, yeni anayasada demokratik hukuk devletine uygun ve etkinliği sağlayacak bir hükümet sistemi tercihini belirlerken, aslında Türkiye'nin deneyimini de dikkate almak gerekmektedir. Yıllardan beri uygulanmakta olan hükümet sisteminin doğurduğu aksaklıklardan hareketle bu hükümet sisteminin iyi olmadığını ve terk edilip yerine başka bir modelin getirilmesi gerektiğini savunmak bazı açılardan yeni sorunlara yol açabilir. Zira benimsenen her yeni hükümet sistemi de uygulamada yeni sorunlar doğurabilir. Bu açıdan belki de sistemin işleyişinde ortaya çıkan sorunları mevcut sistem üzerine düzeltmek daha başarılı sonuçlar verebilir. Uygulamaya sokulacak yeni hükümet sisteminin deneme amaçlı bir model olduğu ve sorun doğurması halinde kolaylıkla bu modelin terk edileceği

Türkiye'deki vesayet sorunu, hükümet sisteminden değil, ülkedeki demokrasi sorunundan kaynaklanmaktadır.

biçimindeki bir algıya kapılmamak gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki bu biçimdeki başarısızlık durumunda sistemin işleyişinde ortaya çıkacak muhtemel aksaklıklar çok ciddi yeni sorunlara yol açabilir. Bu nedenle yeni anayasada hükümet sisteminin değerlendirilmesi sürecinde yukarıdaki hususlar göz önünde tutulmalıdır.

Türkiye'deki hükümet sistemi konusunu sadece 1982 Anayasası bağlamında ele alıp değerlendirmek bazı açılardan eksik bir inceleme olarak kalabilir. Zira 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi formülasyonunda önceki dönemlerin ve özellikle 1961 Anayasası dönemindeki uygulamanın açık etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle hükümet sistemi konusunda önceki uygulamalardan çıkarılabilecek dersler de olabilir. Geçmiş uygulamalardan hareketle belirtmek gerekir ki, yeni anayasada hükümet sistemi, tepkiye verilen bir tepki değil; uzun süre uygulanacak, kalıcı bir model şeklinde düşünülmelidir.

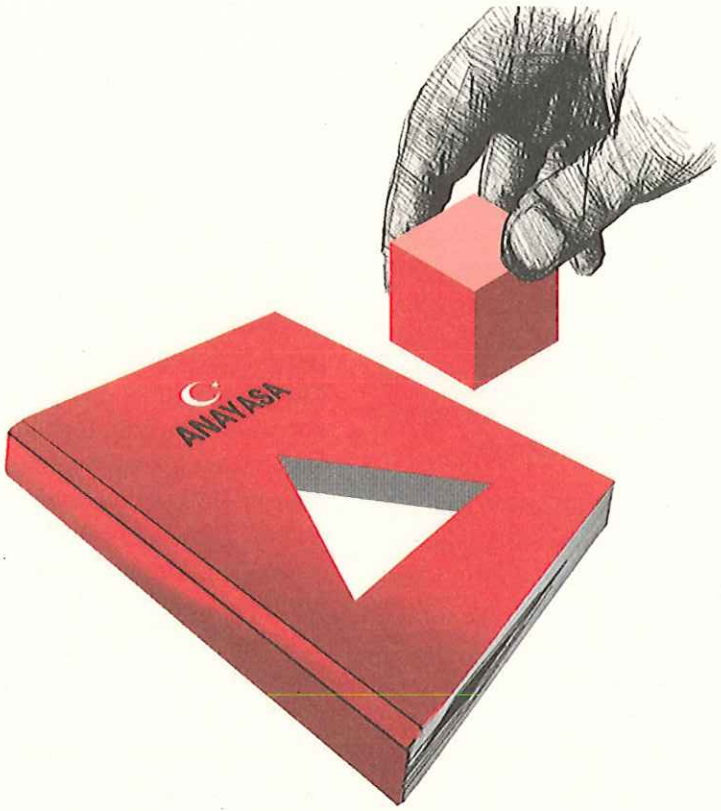
Yeni anayasada hükümet sistemi konusunda tüm siyasal partilerin uzlaşması ile model oluşturulmasına gayret gösterilmelidir. Bunun sağlanamaması durumunda uygulamada parlamento - hükümet ilişkilerinde sorunlar yaşanabilir.

Bu konuda model belirlenirken mümkün olduğunca "taban"ın yönetim sürecine dahil edilmesi önemlidir. Anayasacılık geleneğimizde yukarıdan aşağıya ve merkeziyetçi bir yaklaşım etkin olduğu dikkate alındığında, yeni anayasanın hükümet sistemi formülasyonunda tabanın temsiline önem verme gereği, katılımcı bir modelin tesisi açısından zorunlu hale gelmektedir. Buna ek olarak hükümet etmede etkinliğin sağlanabilmesi açısından yürütmeyi mümkün olduğunca vesayetten arındırmak gerekmektedir. Eğer bu arındırma sağlanmadan model oluşturulursa, geçmişte olduğu gibi sistem sorun doğurmaya devam edebilir. Bu durumda başarısızlık kaçınılmaz hale gelebilir.

Yeni anayasada hükümet sistemi konusunda tüm siyasal partilerin uzlaşması ile model oluşturulmasına gayret gösterilmelidir. Bunun sağlanamaması durumunda uygulamada parlamento - hükümet ilişkilerinde sorunlar yaşanabilir. Her ne kadar, akademik düzeyde Türkiye'nin hükümet sistemi konusunda tercihlerin nasıl olması gerektiği irdelenmekteyse de, hükümet sistemi konusundaki tercih nihai noktada siyasal bir tercih olacaktır. Dolayısıyla yeni anayasada bu konunun nihai belirleyicisi de anayasa koyucunun konuya ilişkin kararıdır. Tercih edilecek hükümet sisteminin aynı zamanda "yönetebilir" ve "karar alabilir" olması önemlidir.

Türkiye'nin Tecrübesi

Geçmiş dönem uygulamaları bağlamında Türkiye'nin deneyimi, hükümet sistemlerinin temel özellikleri, siyasal parti sistemi ve siyasal kültürün özellikleri ve benzeri hususlar göz önünde tutulduğunda, klasik parlamenter rejim daha uygulanabilir bir model olarak görülebilir. Türkiye'de başkanlık sistemi demokrasiyi geliştirme amacından ziyade yürütmede tıkanıklıklar olduğunda, yönetim kolaylığı açısından gündeme gelmektedir. Uygulanabilirlik boyutuyla başkanlık sistemine bakıldığında, bu sistemin Türkiye açısından cazip görülen özelliklerinin başında yürütmede yer alan Başkanın görev süresinin sabit olması hususu gelmektedir. Özellikle koalisyon hükümetlerinin kısa ömürlü olması nedeniyle yürütmede yaşanan sorunların yol açtığı istikrarsızlık göz önünde tutulduğunda, başkanlık sisteminin bu özelliği oldukça cazip görülebilmektedir. Başkanlık sistemine sadece bu açıdan bakıp tercih yapılacaksa bu model sorun doğurabilir. Türkiye'de başkanlık sistemi ile ilgili asıl sorunlar siyasal parti yapısı, parti sayıları ve siyasal kültürün özellikleri konularında kendisini gösterebilir. Bu unsurlar yasama ve yürütme ilişkilerinde de öngörülmeyen yeni sonuçlar doğurabilir. Hükümet sistemlerinin başarılı biçimde uygulanmasında yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler kadar ülkenin sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri de etkili olmaktadır. Hükümet sistemi tercihinde bunların göz ardı edilmemesi gerekmektedir.



Klasik Parlamenter Sistem ve 1982 Anayasası'nın Sorunları

Yeni anayasada klasik parlamenter rejimin tesisi amacıyla mevcut hükümet sisteminde esaslı bazı değişiklikler yapılmalıdır. Türkiye'de hükümet sistemi ile ilgili en önemli sorun cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluğu arasındaki uyumsuzlukta kendisini göstermektedir ve dolayısıyla çözümün de orada aranması gerekir. Siyasal yapıda, TBMM'nin güvenine dayalı olarak göreve gelen bakanlar kurulunun yürütmede tek yetkili kurum olması gerekir. Hükümetler bu sayede yürütme yetkisini tamamen kendi inisiyatifleri doğrultusunda kullanabilecek ve bunun sonucunda demokratik sorumluluk gereği hesap vereceklerdir.

Halbuki 1982 Anayasasının hükümet sisteminde önemli bir sorun cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararnamelerini imzalaması ile ilgilidir. Bugüne değin cumhurbaşkanları tarafından sıklıkla kullanılabilen kararnameleri imzalamama biçimindeki yetki aslında yürütmede bakanlar kurulunun icraatlarını engelleyebilmektedir. Bu bakımdan cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama yetkisinin, sadece sembolik bir önemi olmalı; karşı imza kuralı gereği sorumluluk hükümete ait olduğuna göre cumhurbaşkanının bu kararnameleri imzalama noktasındaki takdiri sınırlandırılmalıdır. Cumhurbaşkanı, sadece hukuka aykırı gördüğü kararnameleri reddedebilmeli, hükümetlerin siyasal takdirlerine müdahaleden kaçınmaya özen göstermelidir. Anayasada, hükümetin tasarrufları üzerinde cumhurbaşkanının yetkileri zayıflatılmalı, yürütmede bakanlar kurulunu daha fazla öne çıkaracak yaklaşım benimsenmelidir.

Nitekim 1982 Anayasasında sahip olduğu güçlü yetkilere rağmen cumhurbaşkanının bu yetkilerini kullanmasından dolayı sorumluluğunun olmaması, siyasal sisteme yönelik en önemli eleştiri noktasıdır. Zira yetkili bir kişi veya kurumun sorumsuz olması demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Kaldı ki bu biçimdeki uyumsuzluk yürütme içerisinde karar alınması ve yetkilerin kullanılması konularında da ciddi sorunlar doğurabilir. Yetkili ve sorumlu bakanlar kurulu varken, bunun yanında yetkili ama sorumsuz cumhurbaşkanının varlığı pa-

radoksal bir durumdur. Yürütme ile ilgili temel organ bakanlar kurulu olmasına rağmen, aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi için bunları cumhurbaşkanının onaylaması gerekmektedir. Ancak, 1982 Anayasasında cumhurbaşkanı özellikle farklı siyasal eğilime mensup bakanlar kurulunun kararnamelerini onaylamayabilmektedir ve onaylamamasından kaynaklanan olumsuz sonuçlardan dolayı cumhurbaşkanı sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamamasının yol açtığı olumsuzluklardan dolayı bakanlar kurulunun sorumlu olması demokratik sorumluluk anlayışı ile de çelişmektedir.

Kararnamelerin imzalanmaması ile ilgili diğer bir sorun ise bakanlar kurulunun kendi politikalarını uygulamada inisiyatifi elinde tutamamasıyla ilgilidir. Özellikle bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanının farklı siyasal eğilimlerden gelmesi durumunda bakanlar kurulunun icraatları cumhurbaşkanının engeline takılabilmektedir. Oysa, parlamenter rejimde sembolik yetkilere sahip olması gereken cumhurbaşkanının ikili imza kuralı gereğince atacağı imza sadece yürütmenin etkili kanadının tesis ettiği işlemin tamamlanabilmesi için gerekmektedir. Bunun ötesine geçen biçimde, bakanlar kurulu kararına rağmen cumhurbaşkanının iradesinin farklı yönde olması sistemin işleyişini tıkayabilir.

Öte yandan sahip olduğu konumu açısından düşünüldüğünde, cumhurbaşkanının özellikle görevi ile ilgili cezai sorumluluğu açısından da 1982 Anayasasından daha farklı bir hukuksal statü tesis edilmelidir. Görevde iken yargılanmasına imkan verecek yorumları sonlandırmak, görevi boyunca yargılanmasının cumhurbaşkanlığı kurumunun yıpratılmasına yönelik doğurabileceği olumsuzlukları bertaraf etmek amacıyla cumhurbaşkanlarına görevleri esnasında yargılanma muafiyeti getirilmelidir. Bu biçimdeki suç iddialarına ilişkin zamanaşımının işlemeyeceği de belirtildiğinde, aynı zamanda cumhurbaşkanlarına yönelik yapılabilecek isnatlar ve yargılanıp yargılanamayacağına ilişkin tartışmalarla kurumun yıpratılmasının önüne rahatlıkla geçilmiş olabilir. Ancak, yeni anayasada cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu sadece vatana ihanet durumunu değil, tüm suç iddialarını kapsamalıdır.

Cumhurbaşkanını Kim Seçecek?

Yeni anayasada cevaplandırılması gereken önemli bir soru ise cumhurbaşkanını kimin seçeceği ile ilgilidir. Aslında ilk bakışta klasik parlamenter rejim benimseniyorsa, bu durumda cumhurbaşkanını da TBMM'nin seçmesi gerektiği söylenebilir. Ancak, bu konuda kamuoyu hafızalarında henüz tazeliğini koruyan Anayasa Mahkemesinin "367 kararı" ve akabinde yapılan tartışmalar ve yapılan yeniliklerle birlikte düşünüldüğünde, cumhurbaşkanını TBMM'nin seçmesini öngören tercihin rahatlıkla kabul edilebileceğini söyleyebilmek zordur. Türkiye'de ilk olarak 1980 yılında daha sonra 2007 yılında yaşanan cumhurbaşkanlığı seçimi krizleri ve 2007 krizine yönelik bir tepki olarak referandumla kabul edilen anayasa değişikliğinin ardından yeni anayasada TBMM'nin cumhurbaşkanını seçmesini öngören kuralı kamuoyuna anlatmada zorluklar yaşanabilir. Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanı seçimi sürecine yönelik 367 kararı üzerine ortaya çıkan kriz ve buna yönelik bir tepki olarak gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin halkın üçte ikisi tarafından kabul edildiği dikkate alındığında, bu seçim yöntemini terk etmenin ne derece zor olacağı da ortadadır.

Halkın Seçtiği Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri Ne Olacak?

Bu noktada sorulması gereken önemli bir soru ise, doğrudan halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının sembolik yetkilerle donatılmasının mümkün olup olmaması ile ilgili olabilir. Halkın seçtiği cumhurbaşkanının yüksek bir popülaritesi olabilir ve bu durumda cumhurbaşkanı, siyasal sistemde güçlü yetkilere sahip olmamasına rağmen, daha saygın bir konuma yükselebilir. Nitekim İzlanda, Avusturya ve Finlandiya ve Portekiz'de de cumhurbaşkanları doğrudan halk tarafından seçilmektedirler. Kaldı ki siyasal sistemde hakem rolünde bir siyasal figür olarak değişik aktörler arasında ortaya çıkabilecek gerginlik ve krizleri yatıştıran bir cumhurbaşkanına ihtiyaç olduğu da açıktır. Başkanlık sisteminde başkan bu işlevi yerine getirecek bir kişi olarak görülemez. Ancak, halkın seçtiği cumhurbaşkanı güçlü popülaritesi ile bu işlevi daha rahat yerine getirebilir. Ancak bunu sağlayabilecek cumhur-

başkanının tarafsızlığı noktasında bir kuşkunun bulunmaması önem arz etmektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi tek kişiye demokratik meşruiyet sağlayacağı için önemlidir ve yukarıda belirtilen ölçüler dahilinde sistemin işleyişine olumlu katkı da sağlayabilir. Ancak ikinci kez seçildiğinde bu kişinin seçim sürecinde vaatlerde bulunabileceği için tarafsızlığı noktasında sorunlar doğurabileceği de göz önünde tutulmalıdır. Bu bakımdan cumhurbaşkanının bir dönem görev yapmasının öngörülmesi bu tür sakıncaları ortadan kaldırabilecektir. Halkın seçtiği ancak hükümetin tercihlerine müdahale edemeyen ve sadece tek bir dönem için seçilecek bir cumhurbaşkanı, saygın konumu gereği iç politikadaki gerginlikleri yatıştırma işlevi yanında, ister istemez daha fazla uluslararası alana ağırlık veren, daha vizyoner bir kişilik sergilemenin arayışı içerisinde olabilecektir.

Hükümet Sistemi ve Parti Disiplini

Hükümet sistemi bağlamında önemli bir husus da parlamenter rejimin işleyişinde parti disiplinin nasıl olması gerektiği ile ilgilidir. Bakanlar kurulu kanadında başbakanın bakanlar üzerindeki ağırlığı, anayasada düzenlenmese dahi uygulamada fiilen devam edecektir. Başbakanın daha fazla ön planda olması parlamenter rejimdeki "hükümet etme" işlevinin bir gereğidir. Bakanların aynı zamanda toplu olarak parlamentoya karşı sorumlu olduğu düşünüldüğünde, bakanlar kurulunda "koordinatör" konumundaki bir kişinin ağırlığa sahip olmasının demokratik açıdan sorun doğuracak bir durum olduğu söylenemez. Ancak başbakan ile ilgili asıl göz önünde tutulması gereken husus, başbakanın parti disiplininin de etkisiyle, yürütmede yer alan bir kişi olmasına rağmen yasama çoğunluğunu rahatlıkla yönlendirebilmesidir. Elbette ki parlamenter rejimin işleyişi açısından parti disiplini belli ölçüde gereklidir. Ancak bakanlar kurulunun başbakan aracılığıyla yasama organını tam anlamıyla yönlendirme gücüne sahip olması parlamentonun yürütmeye karşı özerkliğini zedeleyebilmektedir.

Klasik parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin her biri demokratik olmak şartıyla meşrudur.

Günümüzdeki siyasal parti olgusu nedeniyle hükümet ve özellikle de başbakan kanun yapma sürecinde de temel belirleyici aktör konumuna gelebilmektedir. Bunun sonucu olarak kanun tasarıları görüşülürken TBMM komisyonları veya Genel Kurulunda bu tasarılara milletvekilleri tarafından pek müdahale edilememektedir. Böyle bir durumda yasama, gerçek işlevini yerine getirememe gibi bir sorunla karşı karşıya kalabilir. Bu nedenle TBMM ve yasama komisyonlarının bakanlar kurulunun etkisinden kurtarılarak kanun yapma işine daha fazla odaklanmalarına katkı sağlayacak düzenlemeler önem arz etmektedir. Parlamenter rejimdeki yasama, başkanlık rejimine nazaran çok daha fazla yürütmenin etkisinde kalabilmektedir. Bununla birlikte bir avantaj olarak başkanlık rejimindeki kuvvetler ayrılığı yasamayı yürütme karşısında daha özerk hale getirmektedir.

Başbakanın TBMM'de iktidar partisi üzerindeki ağırlığının benzeri muhalefet partilerinin genel başkanları ile kendi partilerine mensup milletvekilleri arasındaki ilişkide de yaşanabilmektedir. Siyasal parti genel başkanları ve parti yöneticilerinin milletvekilleri üzerindeki etkisi özgür iradenin ortaya çıkmasını engelleyecek düzeyde olmamalıdır. Aksi durumda milletvekillerinin halkın iradesini yansıtmada, kendilerinden beklenen katkıyı göstermeleri mümkün olmayabilir. Öte yandan özellikle TBMM Genel Kurulu ve komisyonlarda politik kaygılar yerine yapıcı muhalefet örneklerinin sergilenmesi sayesinde kanun yapma sürecinde daha nitelikli bir siyasal tartışma ve müzakere ortamı sağlanabilir.

Siyasal partilerde genel merkezin ağırlığı, lider sultasının etkisinin kırılması ve yasama işlevi ile ilgili olarak parlamentonun daha işlevsel olabilmesi amacıyla sadece yasama ve yürütme ile ilgili hükümlerde değil, seçme ve seçilme hakkı ve siyasal parti özgürlüğü gibi anayasa ve kanun hükümlerinde de yenilikler getirilmelidir. Söz gelimi, seçim sisteminin iki turlu dar bölge çoğunluk sistemi haline dönüştürülmesi sayesinde milletvekili adaylarının belirlenmesi ve seçilmelerinde parti genel merkezinin ağırlığı da ister istemez kırılabilir. Dar bölgeden salt çoğunlukla seçilen milletvekilinin parti genel başkanının tercihinden ziyade o bölge seçmeninin iradesi ile milletvekili olduğu göz önünde tutulduğunda, bu şekilde seçilen milletvekillerinin daha rahat hareket etme imkanına sahip olacakları ve siyasal sistemin işleyişinde bunun daha demokratik sonuçlar doğuracağı bilinmelidir. Bunun gibi siyasal partilerin belli orandaki milletvekili adayının önseçim sonucunda belirlenmesi imkanının sağlanması durumunda da genel merkezin, daha doğrusu genel başkanın ağırlığı kırılabilir.

Sonuç

Hükümet sistemleri tartışması yeni anayasanın temel tartışma konularından birini teşkil etmektedir. Klasik parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin her biri demokratik olmak şartıyla meşrudur. Muhalefetin bu meşruluğu kabul etmemesi, demokratik meşruluk çerçevesindeki problemlerini açığa çıkarıyor. Bu problemin aşılamaması Türkiye'deki demokratik muhalefet eksikliğini gösteriyor.

Av. Hüseyin Rahmi Akyüz

Hükümet Sistemi Tercihi, Sivil Toplum Kuruluşları İçin Varoluşsal Bir Konu mu?

Tarihi gerçeklik olgusu bir tarafa hemen hemen bütün düşünce insanları; "devlet", toplumu oluşturan bireylerin/kesimlerin ortak mutabakatının ürünüdür tanımında uzlaşmıştır. Bu tanımın ilk verisi, devletin bireylerin kolektif iradesiyle var olduğudur. Ancak, bu verinin bugün aynı yalınlığıyla varlığını sürdürdüğünü söylemek artık mümkün değildir.

Başlangıçta insan eliyle şekillenen bir nesne olarak kabul edilen devlet, varoluşunu sağlayan toplumsal desteği büyük oranda kötüye kullanarak, birey ve toplumla ilişkilerinde "özne" olmayı her nasılsa başarmıştır. Devletin "özne" olması, ona kendisiyle ilgili bazı tasarımları doğrudan kendi iradesiyle gerçekleştirmek gibi egemen bir alanda üretmiştir. Bu egemen alan, bazen devletin soyut ilkelerine bazen de somut görünümlerine yönelik kararlar üretmeyi kolaylaştırmıştır. Çünkü başlangıçta egemen iradenin temsili ile sorumlu kılınmış olmasına rağmen zaman içinde bu orijin değerden vazgeçen hatta bu orijin değeri anlamsız bulan ve bugün hala tanımlanmakta zorluk çekilen münhasır ve faklı görünümlere sahip, bireylerin kendisine teslimi ile uğraşan "devlet aklı" ortaya çıkmıştır. Zaman içinde ortaya çıkan devlet aklı, kuruluşları aynı tematik forma dayansa da soyut bileşenleri ve somut görünümleri farklı devlet şekillerinin var olmasına kaynaklık etmiştir.

Biyolojik ihtiyaçları ve fizyolojik görünümlerindeki ortaklığa rağmen insanların, fikir, inanç ve hedefler noktasındaki farklılığı ne kadar makulse ve/veya tabii ise, insan ürünü olan devletlerinde benzer kuruluş öyküleri ortaklığına rağmen görünüm farklılığına sahip olmasını o kadar doğal kabul etmek gerekir. Günlük hayatımızı kolaylaştıran alet, edevat ve aygıtların evrensel kullanım kolaylığı sağlayan standardizasyonunu, devlet şekilleri nitelikleri için geçerli kılmak; bireylerin toplulukların fikir, inanç ve hedef farklılıklarına tahammül edememekle eş anlamlı olur. Bu nedenle, farklı devlet şekillerinin ve niteliklerinin varlığını insanların ve onların içinde yar aldığı toplulukların doğal sonucu hatta gereği olarak not etmek gerekir.

Farklı Devlet Görünümleri ve Hükümet Modelleri Olağan mı?

Devletlerin şekil ve niteliklerinin farklı olması, devleti oluşturan erklerin tasarımı ve birbirleri ile ilişkileri dışında devlet-birey, devlet-toplum ilişkilerine yönelik farklılıkların da kaynağını teşkil eder. Ancak, devlet-birey/devlet-toplum ilişkilerindeki farklılık benzer şekil ve niteliklere sahip

devletler için de söz konusu olabilir. Demokrasiyi, cumhuriyet yönetimini benimsemiş, hukuk devleti ve sosyal devlet tipolojisini de nitelikleri arasına almak bakımından ortak görünüme sahip devletler; yasama organının yapısı, yargı sisteminin dizaynı ve nihayetinde yürütme erkinin tasarımı noktasındaki değişik tercihlerine bağlı olarak birey ve toplumla ilişkileri noktasında farklı kulvarlar üretebilirler. Kaldı ki; çağın imkanları ve gerekleri noktasında devleti, görünümlerini, ilişkilerini ve karar süreçlerini yasama, yürütme ve yargı diyerek üç ana gövde üzerinden ifade etmek, sivil toplum organizasyonları, iletişim ve medya kanalları, uluslararası birlikler, ulusalüstü mevzuat gibi parametreler karşısında artık neredeyse imkansızdır. Bu çerçevede, devletin egemen olduğu coğrafyanın tarihsel birikimi, kendi iç dinamikleri üzerinden tasarladığı temel normları üzerinden tanımlanmasını, eksik olması yanında büyük bir yanlışlık olarak da kabul etmek gerekir. Bugünün devlet fenomeni, akademik dünyanın hukuk kanadı tarafından halen üç ana gövde üzerinden tanımlansa da aynı dünyanın siyaset bilimi, sosyoloji, ekonomi ve güvenlik gibi birçok partneri tarafından başka enstrümanlar da dikkate alınarak değerlendirilmekte ve tanımlanmaktadır. Doğruda yapılmaktadır. Devleti, kendisini var eden ve varlığının devam etmesine katkı sağlayan insan kitlesinin günlük hayatlarına etki eden alanları, araçları yok sayarak irdelemek; gerçek durumun birçok yüzü ve yönünü yok sayarak, eksiği/yanlışı, doğru/yeterli görme dayatmasından başka bir anlam taşımaz.

Bu nedenle, devlete ve onun ana gövde tasarımlarına ilişkin değerlendirmelerin, değişiklik sonucu doğuracak yeni tercih ve tekliflerin, bugünün dünyasında devlet aygıtının dışsal etki alanları olarak kabul edilen sivil topluma, medyaya, uluslararası platformlara ve hükümlere yönelen tehdit ve fırsatları ortaya konacak etki analizleri yapılmadan, tartışılmadan ve konuşulmadan hayata geçirilmesi/kural haline getirilmesi, hem devlet hem de onu var eden insan kitlesi için "risk" ve "tehlike" kavramlarının içeriğinde sıkça yer alacağı itirazlara kapı aralayacaktır. Bu değişim teklif ve tercihinin, devlet ile birey/vatandaş arasındaki temasın merkezi konumunda olan yürütmeye dair olması durumunda, itirazların dozu yüksek olacağı gibi hayatta kalma süresi de

daha uzun olacaktır. Yürütme erkine yönelik en kapsayıcı ve derin etkiler barındıran değişim ve teklifinin, "hükümet sistemi" değişikliği olacağı kuşkusuzdur. Konuya hukuk disiplini gözüyle bakıldığında, yürütme erkinin tepesinde yer alacak özne ve isim değişikliği olarak görülebilecek bu değişim-ihtimali-, siyaset bilimi, sosyal politika, sivil toplum, sosyoloji ve yönetim felsefesi gibi disiplinler üzerinden bakıldığında geçmişe dair bakiyeyi, bugüne dair okumayı ve geleceğe dair hedefleri ve yönelimleri, akla gelen ve gelmeyen her açıdan kökten değiştirme ihtimali barındıran kapsamlı ve reformist (itiraz edenler yönüyle deformist) bir süreç dayatacaktır.

Hükümet Sistemi Tercihi Tartışmalarında Yöntem Sorunu ve Tartışmanın Tarafları

Yeni Anayasa konusunun özellikle son üç yıllık dönemde bütün kesimler tarafından masaya yatırıldığı Türkiye, bu vakıanın bir sonucu olarak hükümet sistemi tercihi konusunu bugüne kadar hiç olmadığı kadar açık ve kesin bir biçimde tartışmaya açılmasıyla böylesi bir sürecin içindedir. Herkesin, her ideolojinin, her siyasi partinin hatta daha ilerisi her bireyin kendince bir şeyler söylemesini, kabullerini ve itirazlarını söylemesini gerektiren bu sürecin içerisinde, sadece hükümet sisteminin ne olması gerektiği değil, olası bir değişikliğin hayatın ve toplumsal dinamiklerin bütününde nasıl bir dönüşüme tekabül ettiği de tartışılmalıdır. Aksi halde, olası değişimin mevcut yaşantı ve ilişkiler bakımından süreçlere ve sonuçlara etki etmeyen, sadece hukuk formları içerisinde kural değişikliği olduğu yanılsamasına yenik düşeriz. Hükümet sistemine ilişkin tercih değişikliğini, temel veya ikincil normlar üzerindeki hüküm değişikliğinden ziyade mevcut ilişkiler ağına (özellikle de katılımcı demokrasi kanallarına) yönelik yöntem/iletişim/durum değişiklikleri bazlı incelemek; siyasetin, akademinin ve nihayetinde sivil toplumun "ne gerek var" ertelemesi/ihmali yapmaması gereken son derece önemli bir duruştur. Yönetim/Hükümet sistemi paradigmasına ilişkin değişiklik arayışlarını, paradigmayı şekillendiren tarihi birikimin ve beşeri sermayenin test etmesine, eleştirmesine, dizayn etmesine imkan ve fırsat vermemek arayış sonucunda bulunanı/yapılanı tekemmül olarak ifade etmeyi imkansız kılar. Kadim olabilecek bir sistemin inşasını değil kahir bir itiraz (ajite bir dille isyan) retoriğinin vücut bulmasına zemin hazırlar. Bu bakımdan, yeni anayasa süreci kapsamındaki hükümet sistemi tartışmaları, olası bir anayasa hükmüne evet ya da hayır demekle sınırlı bir kural tercihi olarak değil hükmün oluşturulmasına ve tercihin belirlenmesine esas olacak gerekçelerin, tehditlerin, fırsatların birlikte tespiti şeklinde olmalıdır.

Yaşadığımız coğrafyanın ve tarihi birikimimiz olan medeniyetin hükümet sistemi konusundaki tercihlerini dayanak alarak teklifleri ve tercihlerimi anlamlı kılmaya çalışmak, doğru olduğu algısıyla güçlendirmek; ağır bedeller ödenmesine neden olacak bir kolaycılık olur. Birey ile devlet arasındaki temasın merkezi konumunda olan yürütme erkine ilişkin sistem değişikliği, sadece yürütme erkiyle sınırlı sistem değişikliği olarak kalmaz. Birey-devlet ilişkilerinden, sivil toplum-devlet ilişkilerine kadar birçok alanda etkili ve geçmişin bakiyesini anlamsızlaştıracak/değersizleştirecek türden sonuçlar da üretir. Kamu personel sisteminden, memur tanımına, kamu hizmeti örgütlenmesinden, merkez-yerel yönetim ilişkilerine kadar geniş bir etki yelpazesi oluşturması kesin hükümet sistemi değişikliğini, "Cumhurbaşkanı ve Başbakan yerine artık sadece Başkan var" ya da "Cumhurbaşkanının yetkileri azaltıldığı ve sorumsuzluk durumuna uygun hale getirildi", "Kuvvetler ayrılığı, gerçek anlamda tesis edildi" şeklinde sonuç cümleleriyle açıklamak, kabul veya reddetmek, işin önemini kavramamak, işe önem vermemektir.

Bu çerçevede, hali hazırda devam eden yeni anayasa çalışma ve tartışmaları dahilinde gündemde ön sıralarda yer bulan "hükümet sistemi" tartışmalarını, siyasi aktörlerin veya temel siyasa mekanizmalarının tekeline terk etmek, gidemediği maçın sonucunu heyecanla öğrenmek isteyen taraftar misali sonuç üzerinden değerlendirme yapmak olası bir sistem değişikliğini kolektif irade olmaksızın gerçekleştirmekten farksızdır. Kolektif iradeden kastımız, yukarıda genel hatları verilmiş tartışma ve değerlendirme süreçlerinin bütün aşamalarında herkesin, her kesimin, her örgütün aktif bir özne olarak yer almasıdır.

Bireylerin iradelerinin bir araya getirilmesiyle/toplanmasıyla ortaya konacak halk oylamasının sonucu üzerinden teklifin kabul veya reddedilmesi, kolektif irade değil dışta-dışarıda oluşmuş bir iradeye icazet ya da izin vermektir. Böylesi bir süreç ise arka planında nelerin olduğu belirsiz, oylarının renkleri aynı olsa dahi gerekçeleri farklı/ikna edilmemiş/ikna etme fırsatı verilmemiş bir sayısal birlikteliğe dayalı olarak hükümet sisteminin devamı ya da değiştirilmesi kararına varılması sonucunu ortaya çıkarır. Oysa, klasik devlet örgütlenmesi ve devlet organizasyonu kurgusunu oluşturan üç erk içerisinde, yasama "adalet kurallarını", yargı "adalet kararlarını" üretirken yürütme erki ise kural ve kararları da dikkate alarak/ya da almaksızın toplumdaki bütün kişi ve kurumlar üzerinde an be an etkili olan "adalet algılarını" hem üretir hem de yönetir. Toplumun izah talebi yasama tarafından, izan beklentisi yargı tarafından karşılanırken, hayatın bütün dinamiklerine etki eden icra ihtiyaçları ise yürütme (Hükümet) tarafından karşılanır. Yürütmeyi, diğer iki erk karşısında daha magazinel, etkili ve takip edilebilir kılan da büyük oran da bu niteliğidir. Bu nedenle, yürütmeye ilişkin görünüm ve nitelik değişikliği, ister avam isterse havas kategorisinde olsun bütün bireyler tarafından daha fazla irdelenmek ve incelenmek durumundadır.

Hükümet sistemine ilişkin olası bir değişikliğin güncel hayata dair etkileri bir tarafa, devlet tarafından kurgulanan sistemlere, devletin bizatihi taraf olduğu ilişkilere, devlet erkleri/kurumları arasındaki işleyişe, devlet ve sivil toplum arasındaki çekişmelere etkileri içinde bulunduğumuz süreçte ne yazık ki, tartışılmadı, tartışılamadı. Bunun yerine, hangi sistem tercih edilirse ne olur, hangi sistem niçin tercih edilmeli, mevcut sistemin artıları-eksileri, sistem değişikliğini kim niçin istiyor, kimler neden karşı çıkıyor şeklinde aforizmalara boğulmuş, faydadan çok polemik üreten sorulara cevap arandı. Kimisi sistem değişikliğini, mevcut kudreti yetersiz gören hükümetin gücü arttırma arzusuna dayandırırken, kimisi de "bunun neyi var?" üzerinden tartışmanın sürece dönüşmesini engellemek amaçlı ön alma refleksleri geliştirmenin peşine düştü. Hararetli ve istekli bir şekilde sistem değişikliği savunanlar ise, sayfalar dolusu raporlarla aktardıkları başarıların mevcut sistem içerisinde üretildiğini görmezden gelip "devletin bekası, ülkenin kalkınması ve milletin huzuru için sistemi değiştirmeliyiz" iradesine yönelik akil ve makul gerekçe arayışına girdiler. Karşı çıkanlar, değişiklik isteyenleri, değişiklik isteyenler ise karşı çıkanları, dinlemek gibi bir seçeneği hiç akıllarına getirmiyor. İşin ilginç yanı her iki tarafta, bu konudaki tercihten doğrudan etkilenecek olan vatandaş kitlesini, sivil toplum örgütlerini, sendikaları, akademik dünyayı dinlemediği gibi aynı platformda da yan yana gelmiyor. Birbirlerine, fikirlerini ve gerekçelerini izah etmiyor. Hükümet sistemi değişikliği, farklı düşünenlerin birbirine hükmetme çabasının nirvana yaptığı bir zeminde tartışılmadan-konuşulmadan siyasi bir kapışma ve kamplaşma aracı/alanı haline getiriliyor. Bu kamplaşmanın bir sonucu olarak, tarihi gerçekleri tersten okuma, mevcut sistemi devlet-millet açısından risk/tehdit olarak gösterme kaynaklı birçok repliğe de kulak kabartmak durumunda kalıyoruz. Cumhuriyet, Meclisin ürettiği bir kazanımken Meclisi Cumhuriyetin kazanımı olarak ilan etmek, darbeler-muhtıralar ve demokrasi dışı diğer atroksiyonlar nedeniyle bihakkın yaşama imkanı bulamadığı halde parlamenter sistemi ülkenin gelişmesine ve kalkınmasının engeli olarak göstermek gibi bir çok bildirimle bu sayede tanıştık. Hatta, darbe ihtimalini bütünüyle ortadan kaldırmak için darbenin üzerinde gerçekleştiği parlamenter rejimi ortadan kaldırmaktan başka seçenek yok gerekçesi üretildi. Bütün bunlar, çok aktörlü ve çok seçenekli bir siyasal sistem gerektiren demokrasi kültürü bağlamında, makul görülmese bile mazur görülebilecek strateji hataları olarak değerlendirilebilir. Ancak, tartışmanın esasına girmeden strateji savaşları yöntemini benimsemek, sistemden veya sistem değişikliğinden etkilenecek kişi ve toplulukları yok saymak ya da kolay ikna edileceğini düşünmek, sistem değişikliğini önerenler ve buna karşı çıkanlar için mevcut sistem içinde dahi tolere edilmesi güç hatalar olarak kayıt altına alınacağını görmezden gelmemek gerekir. Bu nedenle, mevcut hükümet sistemi ile teklif edilen hükümet sistem(ler)i arasında mukayeseyi esas alan karşılaştırmalar/tartışmalar; sadece hükümet organizasyonuna yetkilerine ve algılanma şekline yönelmemeli hükümet alanı dışındaki ak-

törlerin konuyla ilgili fikirleri ile etkilenme şekillerini de içerecek biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu kapsamda, hükümet sistemleri ile sermaye grupları, sivil toplum örgütleri, sendikalar, medya kuruluşları arasındaki ilişkilerin ve çekişmelerin yönü-şekli, her sistem için ayrı ayrı olacak şekilde masaya yatırılmalı ve her bir grup için sistemlerin tehditleri ve fırsatları olanca duruluğuyla birlikte belirlenmelidir. Kamu görevlilerinin, işçilerin, küçük esnafın, yerel yönetimlerin, siyasi partilerin ve siyaset kurumu aktörlerinin hükümet sisteminin devamı ve değişimi bağlamındaki konumları, uğrayacakları mutasyon veya tabi tutulacakları restorasyon etraflıca değerlendirilmelidir. Genel hatları üzerinden ve değişimin sadece şekli konfigürasyonuna eğilip içeriğiyle ilgili bir saptama yapmaksızın, mevcut sistemin devamına ya da değişimine karar vermek; hakikati aramadan, hakikat için uğraşmadan bulduğumuzu/vardığımız kararı hakikat sanmak gibi tarih sahnesinde sıkça sergilenmiş bir hataya düşülmesine neden olur.

Unutulan Soru: Son On Yılda Yapılanlar Hangi Hükümet Sistemiyle Gerçekleştirildi?

Bir makale içerisinde bütün bu hususları tartışmak ve karara bağlamak ya da herkes tarafından değerlendirilebilecek önermeler üretmek elbette mümkün değildir. Hatta çoğu zaman, zihinlerdeki muhtemel sorulara cevap üretmek yerine herkesin aklına gelmesi mümkün soruları hatırlatmak ve yeni sorular eklemek cevap aramaktan/bulmaktan daha etkili olması nedeniyle tercih edilmesi gerekir. Bu noktada, hükümet sistemi değişikliğine gerek var mı yok mu sorusuna cevap aramaktan ziyade sistemin devamında ve değişiminde bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin yaşam öykülerinde neler olabilir/neler değişebilir merkezli kimi cevapları arama ve buna ilişkin yeni sorular bulmaya çalışacağız.

Ülkemizin Cumhuriyet sonrası hükümet sistemi tercihini, başlangıçtan bugüne bütünüyle parlamenter rejim olarak ifade etmek elbette mümkün değildir. İlk Meclisin devletin bütün erklerini elinde topladığını ve ahalinin bütününü kapsayan bir seçimle oluşmadığını dikkate aldığımızda ortada bir Meclisin olduğunu ancak bilindik anlamda parlamenter sistemin olmadığını kabul etmek gerekir. Bu yönüyle, Cumhuriyetin ilk çeyrek asrını, hükümet sistemi yönüyle isimlendirme kaygısı hissetmeden "Meclisin Hükümetleri" olarak isimlendirmek mümkündür. Bu asırdan sonraki dönemleri ise -koalisyon hükümetleri dikkate alınmazsa- yasamaya hükmeden yürütme üzerinden "Hükümetlerin Meclisi" olarak isimlendirmek mümkündür. Bu dönemde, hükümet sistemi bakımından parlamenter rejim söz konusudur ama iradesi yürütmenin elinde olan bir yasama organı gerçeği karşısında parlamenter rejim olarak isimlendirmek çok da mümkün değildir. Bu arada, siyasi tarihimiz içerisinde "on yılda bir" nakaratıyla kendisine yer bulan darbe ve muhtıra eseri hükümetler için "Cunta Hükümetleri" ya da "Üniformalı Hükümetler" ibareleri yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede, ister Meclisin açıldığı 1920'den, ister Cumhuriyetin ilan edildiği 1923'den isterseniz çok partili demokratik hayata start verilen 1945'den başlayın, bugüne değin parlamenter rejimin ve demokrasinin bütün kural ve kurumlarıyla hayat bulduğu bir Türkiye Cumhuriyeti fotoğrafı yakalamak neredeyse imkansızdır. Bu bağlamda, parlamenter rejime yönelik hali hazırda ortaya konan eleştirileri ve Türkiye'nin önünde ayak bağı olduğu suçlaması, hem bu sisteme hem de bu sistemi gerçekten var etmek için - özellikle son on yılda- ortaya konan çabanın sahiplerine karşı haksızlık olacaktır. Elli yılı aşan tecrübeye rağmen gerçekten ve duru bir şekilde var olması sağlanamayan parlamenter sistemi, onu askıya alan darbelerin faillerini yok sayarak yaşanan bütün sıkıntıların merkezine koymak, kuvvetler ayrılığını kuvvetlerin hesaplaşmasına dönüştürenleri hesaba katmaksızın Türkiye'ye uygun olmayan bir sistem olarak ilan etmek, dahası kalkınma ve refah noktasındaki hedeflere ulaşamamanın sorumlusu olarak göstermek hükümet sistemi değişikliğine ilişkin tekliflere ilişkin gelecek projeksiyonlu hedef ve gerekçeler üretememekle alakalı gibi gözüküyor. Bu nedenle, parlamenter sistemin sık sık akamete uğratılmasının nedenlerini ve bu nedenleri kullanan aktörleri görmezden gelmek yerine kural ve kurumları natamam sağlanmış bir parlamenter sistem var olabilseydi ne değişirdi sorusunu öncelemek daha uygun olur. Ancak, bu soruya "sistem değişemez, değişmemeli" fikri dayatmasına sığınmadan cevap aramak da gerekiyor.

Hükümet sistemi değişikliği tartışmaları öncesinde, mevcut hükümet sisteminin işleyişine ve organizasyonuna ilişkin bazı tespitleri yapmakta fayda var. Ötesinde diğer iki devlet erkinin organizasyonu ve erklerin birbirleriyle ilişkileri ile demokrasinin ve temsil sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesinin vazgeçilmezi olan "denge sistemi" bakımından mevcut durumun etraflıca tahlili gerekiyor. Anayasacılık tarihimize ve özellikle de Cumhuriyet sonrası anayasa metinlerine baktığımızda, hükümet sistemi noktasında tercihlerimizin net olmadığını, devlet erkleri arasındaki ilişki şekillerinin de, demokrasi kültürü bakımından kabul veya tahammül edilebilir olmadığını kabul etmek gerekir. Ayrıca, duru demokratik sistemlerde yürütme erkinin denetim ve yönlendirmesine tabi olan silahlı kuvvetlerin, Cumhuriyet sonrası tarihimizde uzun bir zaman diliminde başaktör olduğu gerçeği de dikkatten kaçırılmamalıdır. Bunun yanında, yargı erkinin ve mensuplarının, akademik dünyanın, nihayetinde sermaye ve medya aktörlerinin, hükümet sisteminin tepe aktörlerinin belirlenmesinde ve yönlendirilmesinde üstlendiği role de atıflar yapmak gerekir. Bütün bu mecralar üzerinden ve hepsi arasındaki ilişki yumağını, "milli egemenlik" ilkesiyle kristalize ettiğimizde, hükümet sistemi tercihinden çok hükümetler üzerindeki sistemli maniplasyonun varlığını daha net görebiliyoruz. Bu bağlamda, Cumhuriyetin ilanında bugüne değin cumhur tarafından seçimlerle yapılan yetkilendirmenin, hükümetler açısından sistemi işletecek bir yetkiden çok sistemi kuşatan görünmez kurgulara eşlik etme sorumluluğu olduğunun farkına varılıyor. Elbette, bu grift ilişki ağını sadece hükümetler ve onu etkileyen aktörler üzerinden okumak suretiyle hükümet sistemlerine yönelik tartışmayı yönlendirecek verilere ulaşmak mümkün değildir. Ancak, bu nihai görünümü kayıt altına almadan, bu görünümün nedenlerini ve nasıllarını ortaya koymak ihtimal dahilinde değildir. Parlamenter demokrasinin ve onun öngördüğü hükümet sisteminin olması gereken şekilde tesisini engelleyen öyküyü, olayları ve aktörleri dikkatlerden kaçırarak bugünden sonrasına dair sistem tercihini tartışmak ve karara bağlamak, senaryosunu yazdığınız oyunun hangi dekor altında oynanacağı konusunda fikir beyan etmemekten farksızdır. Parlamenter sistemin var oluşsal boyutunun vazgeçilmezi olan siyaset kurumunu, siyasi partileri, siyaset hakkına ilişkin hükümleri incelemeksizin, bunların tarihsel seyrini ve mevcut görünümlerini gelecek projeksiyonuyla ilişkilendirmeksizin hükümet sistemini korumak ya da değiştirmek yönlü adımlar, geleceğe dair hesaplar yapmak olarak değil geçmişe dair hesabı görmek şeklinde okunacaktır, anlaşılacaktır. Bu bağlamda, İstiklal Mahkemeleri eliyle farklı tercihleri ve terkipleri olanların infazını salık veren Meclis Hükümeti anlayışı da, Silahlı Kuvvetler, Anayasa Mahkemesi ve bunların yetmediği durumlarda sermaye grupları tarafından infaz edilen Parti Hükümeti anlayışı da, parlamenter sistemin ürünü değildir. Siyaset kurumunun ve siyasi partilerin hükümet kurabildiği fakat iktidar olamadığı tarihi öykü artık en az Dede Korkut masalları kadar bilinir ve anlatılır halde ise, yürütme erkinin ve ona güvenini ortaya koyan yasamanın demokratik bir süreçle belirlendiği ve bu sonucun parlamenter düzenin istendik verisi olduğu söylenemez. Neler yapacağını topluma deklare etmesi beklenen Hükümete, daha göreve başlamadan neler yapamayacağının deklare edildiği bir siyaset zemininde, hangi hükümet sisteminin var olduğu veya olamadığının değil zeminin normalleştirilmesi için neler yapılması gerektiğinin konuşulması gerekir. Genel Başkanların karar esaretine terk edilmiş siyasi partiler, temsilde adalet noktasında sürekli tartışılan seçim hukuku, derin devlet tarafından icra ehliyeti sınırlandırılmış yasama ve yürütme erki gerçekleri, ülkenin siyasi tarihinde herhangi bir hükümet sistemini ve demokrasi kültürü tercihini esas alarak ampirik eleştiriler ve öneriler geliştirmeyi neredeyse imkansız hale getirmiştir. Bu kaotik alanda dahi, siyasi partileri ve hükümeti oluşturan siyasi partinin/partilerin teşkilatlarının kapısı özgürce çalacağı zeminler olarak gören apolitik bir toplum resmiyse, üzerinde etraflıca düşünülmesi gereken bir konudur. Bütün kuşatılmışlığına ve daraltılmış icra alanına rağmen, siyaset kurumuna olan güvenini -zaman zaman tazelemek zorunda bırakılsa da- koruyan halk kitlesinin hükümet sistemi noktasında hangi tercihi, hangi gerekçeyle benimseyeceği veya reddedeceği konuşulmuyor ve bunun üzerinde kafa yorulmuyorsa, bunun nedenini de ayrıca sorgulamak gerekiyor. Bu durumun halkın konuya duyarsızlığı olarak mı konuyu ortaya atanların

halka duyarsızlığı olarak mı kayıt altına alacağız. Bu coğrafyanın tarihinde halkın baş aktör olarak yer aldığı konu başlıklarının neredeyse tamamının savaş zamanları, büyük zaferler ve düşmana haddinin bildirildiği meydan muharebeleri olması bir tesadüf müdür? Savaş zamanlarında ülkenin rütbesiz ve üniformasız askerleri olarak sırtları sıvazlanan halk; barışın, özgürlüğün, bağımsızlığın, yönetmenin ve yöntemin konuşulduğu zamanlarda bildik suflörler tarafından kendilerine aktarılan replikleri içeriğini sorgulamaksızın tekrarlamak zorunda bırakılmıştır.

Trablus'da, Yemen'de, Çanakkale'de, Sarıkamış'ta "sensiz olmaz" denilerek "kahramanca ölme" fırsatı verilen millete, Cumhuriyetin kuruluşunda ve kurumlarında "sana gerek yok, senden bir şey olmaz" anlayışıyla "insanca yaşama" imkanı çok görülmüştür. Bu çerçevede, savaş dönemlerinde devlet-millet kurgusuyla şekillendirilen fedakarlık beklentilerine yönlenen halkın, barış ve huzur döneminde hükümetle teması, seçimde verdiği oy ve seçim sonrası gerektiğinde kapısını çalmakla sınırlanmıştır. Hükümet sistemi değişikliğinin gündemde olduğu bir dönemde, sivillerin, sivil toplum örgütlerinin ve sivil düşüncenin görüşü ve olası bir değişiklikten nasıl etkileneceği, mevcut sınırlı temasın arttırılması bağlamında iyi bir fırsattır. Devletin vatandaşla temas merkezi olan hükümetin şekline, organizasyonuna, aktörlerine ve diğer erklerle ilişkilerine ilişkin kapsamlı değişiklikleri ihtimal olarak barındıran hükümet sistemine ilişkin kararın, vatandaş açısından, sivil toplum ve sivil irade açısından neye tekabül edeceği, neleri değiştireceği, hangi yenileri inşa edeceği ve hangi eskilerin terkine gerekçe olacağı en az hükümet sistemi tercihi kadar önemlidir.

Sivil Toplum Örgütleri, Hükümet Sistemi Tartışmasında Özne Olmalı mı?

Anayasacılık tarihi içerisinde şu veya bu şekilde özne olmasına fırsat verilmeyip aksine anayasal metinleri arkasındaki ruh üzerinden kutsallaştırılan devlet aygıtı karşısında nesne olmaya mahkum edilmek istenen bir toplumun, devlet organizasyonuna ilişkin kapsamlı değişimlere kapı aralayabilecek hükümet sistemi tartışmalarında en azından bize ne katar, bizden ne alır, hangi fırsatları getirir, hangi tehditleri içerir yö-

nüyle birey kapsamlı olmasa dahi aynı hedefle bir araya gelmiş birey toplulukları (sivil toplum örgütleri) kapsamlı bir tartışma yapması zorunludur. Geçmişte kendisine biçilen rolün değişimi için fırsat olarak görülmesi gereken yeni Anayasa yapımı çalışmalarında, doğrudan kendilerine ilişkin (özgürlükler, egemenlik, çalışma hayatı, sendikalar, hak arama vb.) konularla ilgili hükümlerle birlikte üzerinde en çok zihin yorulması gereken başat konulardan biri, hükümet modeli ya da sistemidir.

Örgütlerin teşkilatlanma, hedeflerini hayata geçirme iradesi, kamuoyunda farkındalık oluşturma ya da üyelerinin aidiyeti değil karar verici mekanizmalar arasındaki iletişim, örgütlerin bu mekanizmalarla ilişkileri ve son karar vericiye ulaşma/son karar vericiyi etkileme noktasında her devlet modelinin her hükümet sisteminin sivil toplum örgütlerine seçenek farklılıkları sunması ve dayatması yatar.

Sivil toplumun kendi hedefleri çerçevesinde direnç, diyalog, katılım, katkı, eylem ve tepki şeklinde harekete geçirdiği örgütlü gücünü, bütün devlet modellerinde ve hükümet sistemlerinde aynı şekilde, aynı içerikte ve aynı yetkinlikte kullanması ve buna bağlı olarak sonuç alması şüphesiz mümkün değildir. Hatta aynı model ya da sistemde iktidarın ideolojik veya vizyon olarak farklı siyasi partilerin/ görüşlerin elinde olduğu dönemler arasında dahi sivil toplum örgütlerinin kendilerini ifade etme fırsat ve imkanları ile talep ve tekliflerinin kabul edilmesi düzeyi bile farklıdır. Bu farklılığın arka planında, örgütlerin teşkilatlanma, hedeflerini hayata geçirme iradesi, kamuoyunda farkındalık oluşturma ya da üyelerinin aidiyeti değil karar verici mekanizmalar arasındaki iletişim, örgütlerin bu mekanizmalarla ilişkileri ve son karar vericiye ulaşma/son karar vericiyi etkileme noktasında her devlet modelinin her hükümet sisteminin sivil toplum örgütlerine seçenek farklılıkları sunması ve dayatması yatar.

Türkiye için de durum farklı değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarında henüz sivil toplum örgütü noktasında bilinçlenmenin olmadığı ve Meclis Hükümeti anlayışının olduğu dönemlerde, sivil toplum temel siyasal paradigmadaki büyük değişim ve bu değişimin kısa süre içerisinde hayata geçirilmesi noktasındaki bert kararlılık nedeniyle kendini gösterememiş ve değişimin yönüne dair bir katkı, katılım ve tepki üretememiştir. Bir şekilde üretilen tepkilerse ya cılız düzeyde kalmış ya da güçlü devletçi yapı tarafından büyümesine izin verilmeden sona erdirilmiştir. Görünüşte Meclis'li bir demokratik sistemin olduğu ancak Meclisin yasama görevi dışında herhangi bir etkisinin bulunmadığı Milli Şef dönemi ise, sadece sivil toplum örgütleri için değil bireyler için de demokrasi, özgürlük, temel haklar gibi kavramların ifade edilmesinin risk içerdiği bir dönem olarak yaşanmıştır. Oysa Meclis hükümeti döneminde de Milli Şef döneminde de Türkiye, şekli olarak anayasası, anayasal düzeni ve anayasal kurumları olan ve iddia seviyesinde bile görülemeyecek bir demokratik devlet tanımına sahipti. Çok partili demokratik hayata adım attığımız 1950'li yıllarda, öğrenci oluşumları, fikir ve yazın dünyası insanların mecmua çıkarmak adına oluşturduğu birliktelikler dışında sistemi eleştiren, sistemle karşı karşıya gelen, bireye ve topluma ilişkin teklif ve talep üreten bir sivil toplum zemini ne yazık ki tam olarak oluşturulmamıştır. Sendikal yapılanmaların dahi Cumhuriyetin çeyrek asırlık diliminde hiç olmadığı bir devlet kurgusunu, demokratik devlet olarak nitelemek ya da sağlıklı bir sivil toplum örgütlenmesi zeminin varlığına işaret etmek mümkün değildir. Şüphesiz bu olumsuzlukların tamamını dönemin hükümet sistemi tercihine dayandırmak doğru olmaz. Ancak, bu olumsuzluğun hükümet yetkisini elinde bulunduranlar açısından, güçlü bir sivil direnç alanı oluşmaması yönüyle istendik bir durum olduğunu da ifade etmek gerekir.

Cumhuriyetin ikinci çeyrek asrının ortalarına doğru Türkiye, sivilleşme, sivil toplum örgütlenmesi, sendikal örgütlenmeler bakımından en azından kuramsal düzeyde hareketlenmeye başlamıştır. 1960 darbesi sonrasında değişen siyasi tablo ve toplumsal depolitizasyon, zamanın sağladığı imkanlar karşısında uzun soluklu olmamıştır. Siyasi yelpazede yer alan parti sayısının artması ve her siyasi oluşumun kendisiyle ilişkilenmiş bir sivil taban arayışı, bati örnekleriyle tam paralellik göstermese de sivil örgütlenmele-

rin sayısı bakımından geçmişle kıyaslanmayacak bir artışı beraberinde getirmiştir. Ancak, kutsallaştırılmış devlet figürü ve bu figür içerisinde hakim renk olma durumunu kaybetmek istemeyen bürokrasi karşısında sivil toplumun sistem üzerinde baskı geliştiren ve teklif ve talepleriyle kural ya da uygulamaları değiştiren bir güç olması mümkün olamamıştır. Aksine, sivil toplum yapılanmaları, gücü bilinen fakat organizasyonların içeriği bilinmeyen devlet kurumları ile iktidar değişimlerinin gerekçesi haline getirilen sokak olayları için manipülasyon merkezi haline getirilmiştir. 1971 Muhtırası ve 1980 darbesi, sermaye, medya ve nihayetinde başta sendikalar ve dernek statüsündeki mesleki birliklerin sokağı mesken belleyen, sistemi ıslah etmekten ziyade sistemin sahibini değiştirmeyi esas alan eylemlerini kendisine gerekçe yapmıştır. Hatta bu gerekçenin olgunlaşması için, bildik adıyla müesses nizamın kurumları tarafından kendilerine tevdi edilen görevleri ifa etmişlerdir. Demokratik parlamenter sistemin tam olarak hayata geç(iril) memesinin bir sonucu olan bu süreçlerde, cari olan hükümet sisteminin ne yönetenler ne de yönetilenler açısından çok da önemi yoktur. Çünkü, yaşananlar hükümet sisteminin bir sonucu ve gereği olarak değil devlet tasarımının yan etkisi olarak gerçekleşmiştir.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de başlayan değişim süreci, sivil toplum üzerinde de etkili olmuştur. Bu süreçte, sivil toplum örgütlerinin niteliğinde, türlerinde ve sistem üzerindeki etkisinde de hatırı sayılır bir gelişme meydana gelmiştir. Sivil toplum, artık sistemin aktörleriyle değil kendisiyle çekişmeyi tercih etmeye başlamıştır. 82 Anayasasının ruhunun ve ana gövdesini oluşturan bireye karşı güçlü devlet profilinin, seçilmiş siyasi iradeden ziyade atanmış bürokratik idarenin hakimiyetini esas alması, sivil toplumun ses çıkarılmasına izin veren ama söz söylenmesine izin vermeyen garip bir aktivist platformun oluşmasına da kapı aralamıştır. Yürütmenin iki kanatlı yapısını oluşturan özneler arasındaki fikri farklılıklar, icraya ilişkin taleplerin muhatabının örgütlerin ideolojisine, davasına ve hedefine göre değişkenlik gösteriyordu. 82 Anayasanın devlet organizasyonu "denge" yerine "fren" sistemini ön plana çıkardı. Bunun sonucu olarak, millete ait olmayan tasarımda değişiklik yapılmasına ilişkin her irade devletin sağlam örülmüş duvarlarına bir şekilde tosluyordu. Sendikalar ve diğer sivil toplum platformları, devletin görüşünü öğrenme ve idrak etme çabasından kendi amaç ve hedeflerinin gerçekleştirme çabalarına zaman ayıramadılar. Demokratik parlamenter sistemlerde sivil kanadın en etkili parçasını oluşturması beklenen sivil örgütlenme, anayasal devlet ile derin devlet arasındaki güç çatışmasında ya zarar görmemek ya da kendine yontabilmek adına örgütünü güçlünün emrine vermek durumunda kaldı. Bireyin, üyelerinin, toplumun hayatını, durumunu ve konumunu değiştirmek, geliştirmek ve korumak için yola çıktığı düşünülen örgütlerin azımsanmayacak bir bölümü - o günler için güçlü olanları-, sistemi korumak ve kollamak misyonunu üstlendiler. Genel bir ifadeyle; sivil toplum örgütlerinin Cumhuriyet dönemi siyasi tarihimizin büyük kısmında varoluş mücadelesi verdiğini söylemek mümkün değildir. Bu sonucun oluşmasında hükümet sistemi tercihinin ne kadar etkili olduğunu söylemek veya tam olarak tespit etmek kolay değildir. Ancak, açık olan bir husus demokratik parlamenter rejimin temel ayırıcı unsurlarından biri olarak kabul edilen "kuvvetler ayrılığı" ilkesi, tıpkı var oluşunu sağlayan demokratik parlamenter rejim gibi ülkemizde olması gereken şekilde hayata geçmediğidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerektiği şekilde hayata geçmemesi yanında çift kanatlı yürütme erki, Cumhurbaşkanına parlamenter rejimle örtüşmeyen geniş yetkiler verilmesi gibi ilave nedenler, parlamentarizmin sivil toplum örgütlerinin iletişim, etkileşim ve eylem yoluyla kendilerini ifade etmesine, karar, kural ve uygulama değişikliklerine öncülük etmesine imkan veren yönü ortaya çıkmamıştır.

1990'lı yılların ikinci yarısından sonra özellikle AB üyelik sürecine ilişkin çabaların etkisiyle, devlet-toplum ve devlet birey ilişkilerinde sivil toplum örgütleri muhatap olmaya başlamıştır. Sivil toplum yapılanması ve eylemleri konusunda derin bilgi bakiyesinin olmaması nedeniyle ağır aksak işleyen bu süreç, iki binli yılların başlangıcından itibaren hızlanmış, sivil toplum örgütleri artık teşkilatlandıkları konu ve alanlarda bizatihi taraf olma iradesi geliştirmeye başlamışlardır.

Parlamenter sistemin işleyişini imkansız kılan zihni kurgunun değişmesi ve derin devlet refleksi barındıran yapılanmaların üzerine gidilmesi, bürokratik devlet tasarımının çözülmeye başlaması, bu noktada çok etkili olmuştur. Sivil platformlar, artık kendilerinin taraf ya da muhatap ilan edilmesini beklemeden geçmişle, bugünle ve gelecekle ilgili görüşlerini, eleştirilerini, teklif ve taleplerini siyasetle ve hepsinden önemlisi doğrudan milletle paylaşmaya başlamıştır. Bireylerin ve sivil örgütlerin kendilerini tanıtmaya ve anlatmaya imkan sağlayan yeni imkanlara (internet, özel televizyonlar ve yakın tarihten itibaren sosyal medya fırsatları vb.) sahip olması, süreci hızlandırmakla kalmamış sürece katkı ve katılım noktasında birey kararlarının değişmesine de imkan sağlamıştır. Kamu görevlileri sendikacılığının yeniden start aldığı 1990'lı yılların ilk çeyreğinden sonra henüz on beş yıl bile geçmeden, sendikalaşma oranının işçi sendikacılığının çok üstüne çıkması ve üye sayısı yönüyle güçlü sendika profillerinin ortaya çıkması sivilleşme iradesi yanında bu iradeyi destekleyen yeni fırsatlarla da ilişkilidir. Siyaset kurumunun merkez ve taşra birimleriyle temasın artması sivil toplumun, kapısını çalanların ve çaldığı kapıların sayısının çoğalmasına böylece farkındalık ve etki oluşturmak noktasında örgütlü bir güç olarak sahne almasına kapı aralamıştır. Bu dönemde, hükümet sisteminin çoklu yapısı, hükümetin yasama organının içinden çıkması, yasama erkinin üyeleri ve faaliyetleri üzerinden yürütmeyi ya da yürütme erkiyle yaşanan çatışma, çekişme ve uzlaşmalar üzerinden yasama erkini etkileme fırsatları sivil toplum için olumlu birer durum olarak görülebilir. Gerçektende, yürütme erkinin siyasi parti kanadının yasama organındaki sayısal çoğunluğu sayesinde rahatlıkla çıkardığı yasal düzenlemeler, oluşturacağı olumsuz hava veya kazanılmış haklara dokunması gibi genel geçer gerekçelerin doğru anlatılması sayesinde Cumhurbaşkanının veto yetkisine takılmıştır. Yasama organında görüşülen düzenlemelerle ilgili olarak Meclis komisyonlarına ve üyelerine yapılan bilgilendirmeler sayesinde siyasi iradeyle yeniden değerlendirme fırsatları oluşturulmuştur. Sivil itaatsizlik kapsamı içerisinde ortaya konan eylemler, tepkiler, mitingler, iş bırakma eylemlerinin bu süreçte daha az engellemeyle karşılaşması, anayasal ve yasal teminat altına alınması sivil

toplum örgütlerinin, kamuoyu baskısı üreterek yeniden düşünme kararları üretmesine imkan sağlamıştır. Bütün bunların yapıldığı, başarıldığı ve hayata geçtiği süreçte, hükümet sistemi 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasası'nın ilk şeklinden farklı değildi. Değişiklik hükümet sisteminde değil, hükümetin, yasamanın ve yakın zamandan itibaren de yargının zihniyet ve paradigma değişikliğidir. Kutsal devlet profili yerine egemen millet anlayışının benimsenmesiyle alakalıdır. Bürokrasi tasarımı demokrasi yerine, milletin kendi hür iradesiyle belirlediği seçilmiş temsilcilerin kararlarıyla şekillenen demokrasi kültürünün oluşmaya başlamasıdır. Daha keskin bir söyleyişle Türkiye, resmi kurumlarıyla, sivil ve askeri bürokrasisiyle, siyaset kurumuyla, sivil toplum örgütlenmesiyle ve devleti oluşturan üçlü erk bağlamında, demokratik parlamenter rejime hiç bu kadar yakınlaşmamıştı.

Demokrasi ve parlamenter rejim bağlamında ideale olan yakınlık arttıkça; siyasi, insani, iktisadi, hukuki, örgütsel ilişkiler ve çekişmeler gerginlik değil gelişmişlik üretecektir. Sivil toplum, diğer bütün parametreler gibi demokratik parlamentarizmin gerçek kompartımanlarıyla henüz yeni yeni tanışmaya başlamıştır. Bu tanışma seremonisinde yer alan kurumlar arasında şüphesiz C.Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'da yerini almıştır. Hak arama veya mevcut hakkı geliştirme/değiştirme noktasında sivil toplum için karşılıklı tanışma sürecinin yeni tamamlandığı bu partnerlerin varlığına, yapısına, yetkilerine ve organizasyonuna ilişkin değişiklik yani hükümet sistemi değişikliği şüphesiz sivil toplum örgütleri açısından da yapısal nitelikte olmasa dahi strateji ve eylem planı değişikliklerini zorunlu kılacaktır. Hükümet sistemindeki değişiklik, sivil toplum örgütlerinin etki edecekleri öznelerde, harekete geçirecekleri öznelerde veya kullanılmasını isteyecekleri yetkilerde kapsamlı değişiklikler oluşturacaktır. Kamu erki ile ilişkilerinde form ve süreç değişiklikleri meydana getirecektir. Bütün bireyleri ve toplumu ilgilendiren bütçe gibi ana gövde yasal düzenlemelerden biriyle ilgili olarak görüşlerini, eleştirilerini ve taleplerini yansıtacakları kurumsal yapılarda değişimi zorunlu kılacaktır. Gösteri ve eylem düzenlemek için tercih ettikleri kamu binalarının, kullandıkları sloganların, siyaseten itiraz ve şikayette bulundukları mercilerin aynı olmasına imkan tanımayacaktır. Hakları, sınırlılıkları, yasakları hükümet sistemi değişikliğine bağlı olarak artacak ya da azalacak değildir. Ancak, olası bir sistem değişikliğinin hak arama şekillerinde ve içeriklerinde kapsamlı değişimler oluşturması kaçınılmazdır.

Sivil Toplum İçin; Hükümet Sistemi Tercihi Kaynaklı Tehditler- Fırsatlar

Demokratik rejimlerin kendileri için vazgeçilmez gördükleri siyasi partiler ve seçimler, ülkeyi toplumla birlikte kimin yöneteceğini noktasında son derece önemlidir. Ancak, sivil toplum örgütleri, ister iktidar isterse muhalefet olsun bütün partiler açısından hem çatışma hem de uzlaşma noktasında vazgeçilmez partnerlerdir. Parlamenter rejimlerde, sivil toplum-siyasi parti, sivil toplum-iktidar ve/veya muhalefet ilişkileri, siyaset kurumunu bir piramit olarak düşündüğümüzde piramitin bütün katmanlarında canlı, değişken ve karşılıklılık ilkesine dayanan çok yönlü ve sürekli bir iletişim-etkileşim kurgusuna sahiptir. Ancak, aynı ilişki ve iletişim kurgusunu başkanlık sistemi ya da yarı başkanlık modellerinde görmek mümkün değildir.

Hükümet sistemlerine ilişkin değişikliklerin, sivil toplumun misyon ve vizyonu üzerinden dolaylı fakat süreç ve sonuçlara etkili değişikliklere kapı aralamasını bir bütün olarak iyi veya kötü olarak nitelemek doğru bir yaklaşım da değildir. Nihayetinde, hükümet değişikliğinin dahi var olan mevcut duruma ve bakiyeye yönelik kabul ya da itiraz edilebilir değişiklikler ürettiği gerçeği karşısında, hükümet sistemi değişikliğinin herhangi bir değişiklik oluşturmayacağını düşünmek ve olağan akışın süreceği öngörüsünü ortaya koymak sorunlu bir duruş olur. Bu çerçevede, siyasi partiler, sivil toplum, medya ve sermayenin stratejilerinde önemli-önemsiz değişimleri hayata geçireceği ön kabulü üzerinden sistem değişikliğini tartışarak, dünden daha iyi yarından eksik bir kurgular oluşturulabileceği umuduyla değişikliğe ilişkin kararın oluşum sürecini yönetmek daha doğru olacaktır.

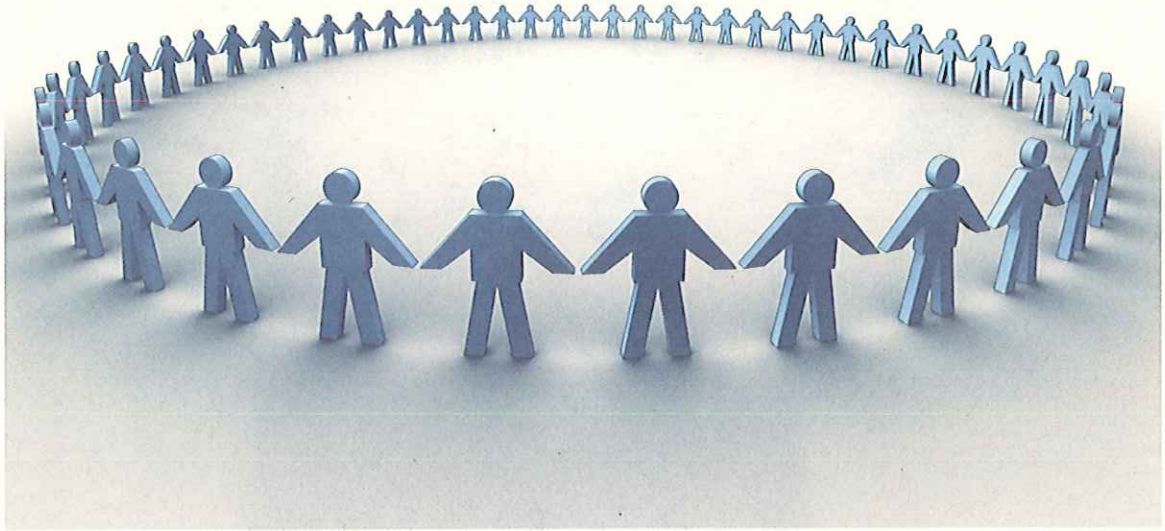
Demokratik parlamenter sistem içerisinde var olan hatta bu sistemin doğru bir zeminde

var olması çaba harcayan farklı hedefleri, farklı yöntemleri, ideolojileri bulunan sivil toplum örgütlerinin, katılımcı demokrasi ile sivil itaatsizlik gibi temelde aynı amaçlı fakat görünümleri farklı davranış-eylem tarzlarını, her sistem içerisinde rahatlıklı harekete geçirecek bir zemine sahip olması, önem ve değer verilmesi gereken terkiptir. Bu noktada, modelin başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter demokrasi olması farklılık oluşturmamalıdır. Farklılık, demokratik katılım ve sivil itaatsizlik noktasındaki kapsayıcılık ve kamuoyu baskısı oluşturabilirlik noktasındaki fırsatlar ve bu fırsatların kullanılacağı zeminlerdir.

Demokratik parlamenter rejim, ona hayat veren ve somutlaştıran zeminlerin fazlalığı ile sivil toplum örgütleri için görece fırsat zenginliğine sahiptir. Devlet erkleri yanında yürütme erkinin siyasi kanadından ayrı bir organizasyon olarak "idare", sivil toplum örgütlerinin herhangi bir zaman ve zeminde sürekli iletişim içerisinde olduğu bir yetkili fonksiyonel bir birim olarak karşımıza çıkar. Seçilmiş ve atanmış yerel yönetim birimleri arasındaki denge temelli ilişki de, hem bireylerin hem sivil örgütlerin talep, teklif ve beklentilerini farklı yönetim erklerine sunabilmesine imkân sağlar. Diğer taraftan, mevcut parlamenter sistemde bize özgü bir durum olarak karşımıza çıkan, yasama organı üyelerinin seçildikleri ilin vatandaşlarının iş ve işlemlerini takip etme eylemi de, yasama organının yasama dışında yürütmeyle iletişim içerinde olmaması beklentisini dayatan diğer hükümet sistemlerinde olmayan bir durum olarak karşımıza çıkar. Kamuoyu baskısının oluşturulması noktasında seçen ve seçilen arasındaki "oy" temelli ilişki, bireysel ve örgütlü taleplerin yasama ve yürütme erkinin gündemine daha hızlı ve keskin bir şekilde geçmesine fırsat hazırlar. Özellikle başkanlık sisteminde olmak üzere farklı başkanlık sistemi modellerinde, bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin milletvekilleri ya da temsilciler üzerinde bu neviden bir kamuoyu baskısı ön hazırlığı yapması çok da mümkün değildir.

Hükümet sistemi tecihi, sivil toplum örgütlerinin örgütlenme şekilleri üzerinde doğrudan etki yapmasa da dolaylı bir etkiye sahip olduğunu da kabul etmek gerekir. Örgütlerin yönetim organizasyonunun, bir özne olarak taraf sıfatıyla ilişki kuracağı karşı organizasyona göre şekil alması takdiri fakat doğal bir durumdur. Toplu sözleşme hakkı olmayan bin sendikanın toplu sözleşmeyle ilintili bir yönetim ve hizmet birimi oluşturması beklenemeyeceği gibi, dava açma ehliyeti bulunmayan bir sivil toplum kuruluşunun bir hukuk veya dava takip biriminin bulunmaması olağan kabul edilir. Bu çerçevede, hükümet sistemi farklılıkları çerçevesinde, her ülkede sivil toplum örgütlerinin görevleri ve isimleri farklı alt bileşenlere sahip olması makul bir durumdur. Bu noktada, ülkemizde hükümet sistemi değişikliği yönünde bir irade oluşması ve tercih edilen hükümet sisteminde yetkilerin dağılımı doğrultusunda, sivil toplum örgütlerinin faaliyet gösterdikleri alanın özelliklerini de dikkate alarak kısa vadede olmasa dahi orta vadede yapısal değişimler göstereceklerini bir ön kabul olarak not etmek gerekir. Bu çerçevede, demokratik parlamenter rejimin ülkemizde uygulaması ve yetki/görev dağılımına ilişkin mevzuat bağlamında -görece farklılıkları bir kenara bırakırsak- sivil toplum kuruluşlarının mevcut organizasyon yapıları, farklı bir hükümet sisteminin tercih edilmesi durumunda hem şekil hem de içerik olarak oryantasyon amaçlı bir değişime uğrayacaktır.

Hükümet sistemi değişikliklerinin, demokratik rejimin başat değeri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi yönüyle görünüm ve süreç değişiklikleri de oluşturacağı açıktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine yönelik anlayış ve uygulama değişiklikleri, sivil toplum örgütlerinin hak arama yöntemlerinde de hatırı sayılır düzeyde değişimlere kapı aralayacaktır. Yasama ve yürütüme arasındaki ilişkilerin farklılaşması, sivil toplumun sistem ve günlük hayata dair değişiklik ve koruma taleplerini seslendireceği zeminlerin, seslendirme şekillerinin ve nihayetinde bu sese kulak vermesi gereken yapıların da değişmesi gibi bir sonuç üretecektir. Hizmet kolu esasına göre örgütlenme esasının benimsendiği ülkemiz kamu görevlileri sendikacılığında, doğrudan hizmet kolunu ilgilendiren konuların ilgili bakanlık, kurum ya da kuruluşun en üst yetkilisiyle paylaşılması ve çözüme bağlanması yöntemi, başkanlık ve yarı başkanlık modelinde icrai iş ve işlemler bağlamında nihai karar verici konumunda olan Başkan ya da Cumhurbaşkanı



profili karşısında geçerliğini yitirebilecektir. Katılımcı demokrasi uygulamasının daha derin bir profille işlemesine imkan sağlayan demokratik parlamenter rejime özgü hükümet sisteminden , lobi faaliyeti eksenli ikna çabalarını zorlayan hükümet sistemi modellerine geçiş, sivil toplum örgütlerinin kamuoyuna yönelik farkındalık çalışmalarına ağırlık verilmesine kapı aralayacaktır. Böylesi bir durum, sivil toplum örgütlerinin kendisine var oluş zemini üreten toplumla ve bireylerle daha fazla temasta bulunmayı zorunlu kılacaktır. Sivil toplum örgütlerinin bu neviden bir değişimi, parlamenter rejimde yaşamaları ne yazık ki mümkün olamamıştır. Birey ve toplumla teması devlet açısından risk gören temel siyasal paradigma ve ona yön verenler, uzun bir zaman dilimi sivil toplum örgütlerinin var oluşlarını engellemişler, bunun mümkün olmadığı dönemde ise sivil birey ile örgütler arasındaki ilişki ve etkileşimin gerçekleşmesini imkansız kılan ya da zorlaştıran tehditler geliştirmiştir. Bu nedenle, sivil toplum örgütlerinin temel siyasal sistemi değiştiren ve dönüştüren bir zeminde fikir ve eylem geliştirmeleri bugün bile istenen/olması gereken seviyeye ulaşmış değildir. Bireylerin sivil topluma dair aidiyetlerini geliştiren toplantı ve gösterilerin hemen hiç olmadığı bir dönemden, teklif ve taleplerine aykırı düzenleme ve uygulamalara karşı düzenli ve kararlı bir kitleyle eylemlilik ortaya koyabildikleri bir sürecin yeni başladığı bir döneme geçiş yapılırken, hükümet sistemi değişikliğinin gündeme yerleşmesi sivil toplumun gelecek projeksiyonuna ait verilerini ve hedeflerini de güncellemesini gerektirecektir. Sıkça ara rejimlerle karşılaşan bir toplum ve devlet organizasyonunu, bu riskten kurtarmak için farklı çabalar sergileyen sivil toplum örgütlerinin bu tehdidin Cumhuriyet tarihinin en düşük (sıfıra yakın) seviyesine ulaştığı bir zaman diliminde, oluşmasına katkı sağladığı demokratikleşme eğilimi yüksek parlamentarizmin kendisine sağlayacağı fırsatlarla tam tanışmadan hükümet sistemi değişikliği tartışmalarında görüş belirtmek durumunda kalması, bulduğu ve kendi elleriyle çıkardığı hazine sandığını açmadan kendi elleriyle yeniden toprağa gömmek durumunda kalan define avcısının durumuna benziyor.

SONUÇ

Türkiye, bir buçuk asra tekabül eden bir süreçte yazılı anayasayla şekillenmiş anayasal demokrasi retoriğiyle yönetildi. Şimdilerde bundan kurtulup, demokrasinin temel ilke ve değerleriyle şekillenmiş anayasaya sahip demokratik devlet pratiğine doğru hızla yol alıyor. Tartışmaları, değişimleri, itirazları ve teklifleri içinde barındıran bu yolculuk; hem süresi hem süreci açısından sadece devlet açısından değil, bireylerin ve haklarının öncül temsilcisi/sözcüsü olan sivil toplum örgütleri bakımından da fonksiyonel ve organik dönüşüm ihtimallerini de -fırsat ya da tehdit- şeklinde sunacaktır.

Bu neviden dönüşümlere dair en çok seçenek barındıran konu hiç şüphesiz, hükümet sistemidir. Hükümet sisteminin bu şekilde diğer anayasal temalardan daha ön plana çıkması; hem olası tercihler arasında yer alabilecek hükümet sistemlerinin mevcuda dair daha görünür değişikler dayatması hem de Türkiye'nin siyasal bakiyesinin ürünü konumundaki toplumun siyasal sistemin aktörleriyle ilişki ve iletişim şekilleri bağlamında yeni arayışlar dayatacak bir içeriğe sahip olması kaynaklıdır.

Bu değişimlerin bireye, topluma ve hak arama yoları başta olmak üzere birey-devlet, toplum-devlet ilişkilerine tekabül eden kısmında, etkiye en açık ve etkilenmesi en kaçınılmaz konumda bulunan organizasyonlar, sivil toplum örgütleridir. Parlamenter sistemin demokratik bilinçle, toplumun demokrasi kültürüyle donatılmasının ana gövde yapıları olan sivil toplum örgütleri, bilinenden (en azından bizim ülkemizden) farklı olarak siyasi partilerden daha fazla demokrasi için olmazsa olmaz niteliğe sahiptirler.

Siyasal bilincin artmasının, bir arada yaşamanın, birlikte karar vermenin, örgütlü hak aramanın, bireye ve devlete yönelen hukuku oluşturmanın, adalet ve eşitlik paradigmalarını insan merkezli belirlemenin, devlet gücünün birey haklarına tahammül etme ve onlara teminat olma yetisini kazanmasının takipçisi ve tedarikçisi konumundaki sivil toplum örgütleri; hükümet sistemi ve değişikliği tartışmalarının doğal öznesi olmak zorundadır. Üstelik bu tartışmalara, mevcut hükümet sistemi veya tercihler arasında değerlendirilen hükümet sistemlerinin kendilerine yönelik değişimlerini de kapsayan fakat onunla

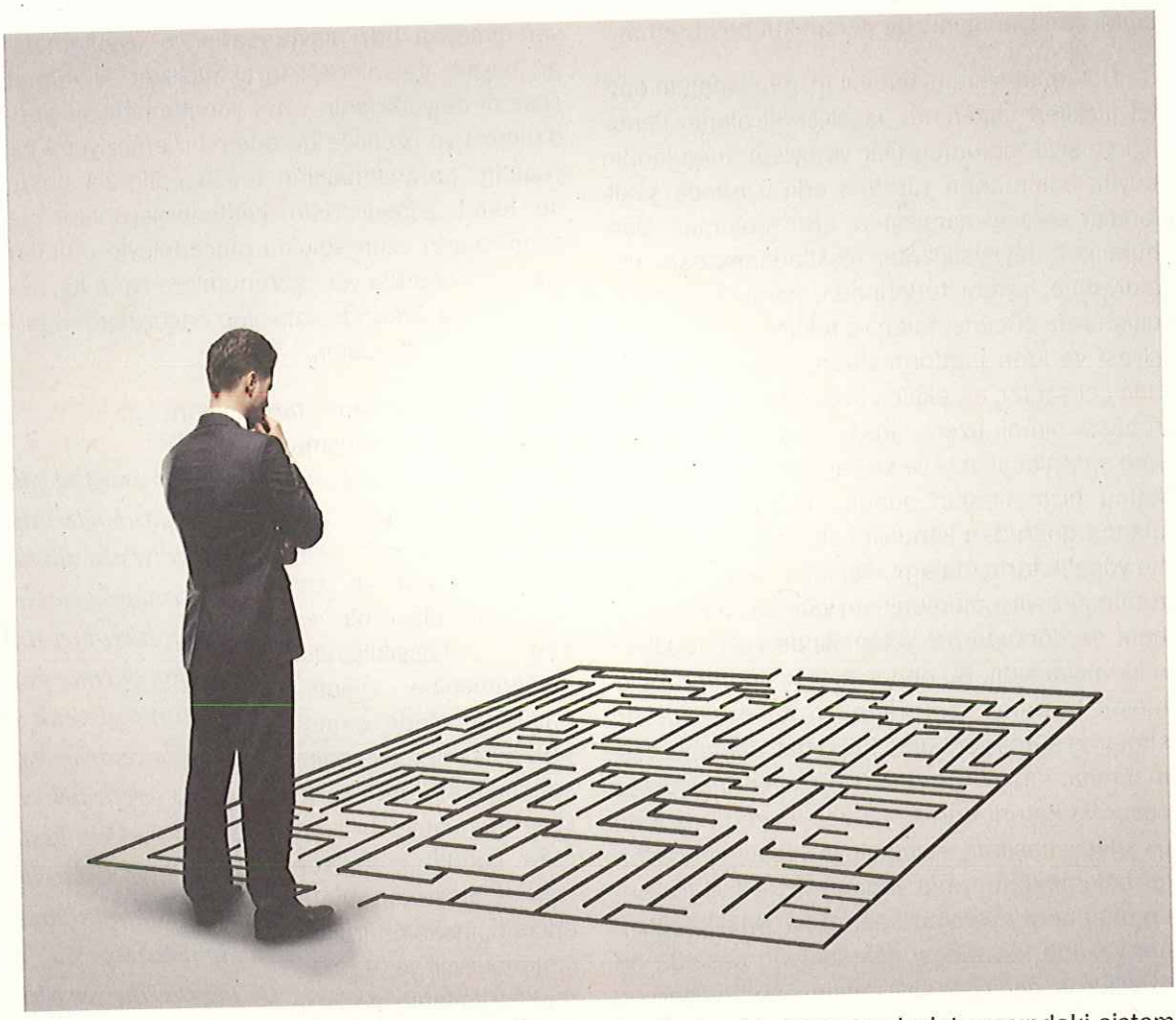
sınırlı olmayan geniş bir perspektif belirleyerek.

Hükümet sistemi tercihinin, birey-toplum-devlet ilişkileri üçgeninde işgal ettiği alanın genişliği ve sivil toplumun fikir ve eylem kurgularının büyük bölümünün yürütme erki üzerinde şekillendiği gerçeği karşısında, sivil toplumun olası hükümet değişikliğinde; teşkilatlanmadan, üye aidiyetine, eylem türlerinden, kamuoyu baskısı oluşturma gücüne, talep ve tekliflerini taşıyacağı siyasi ve idari platformlardan, kamu maliyesinden çalışanlar, emekliler, beşeri sermaye grupları başta olmak üzere bireye ve insan topluluklarına aktarılacak pay ve sağlanacak imkanlardan, kamu hizmetlerinin sunumuna kadar bir çok alanda doğrudan kendisini etkileyecek bir tercihe yönelik tartışmaların dışında kalmak/dışında tutulmak sivil toplumun hem varoluş hikayesinde hem de dönüştürme yeteneğinde kalıcı etkilere neden olacaktır. Bu nedenle, yeni anayasa çalışmaları bağlamında Türkiye'nin gündeminde ön sıralarda süreli yer bulan hükümet sistemi tartışmalarına, katkı ve katılım sağlamak noktasında cesur ve kararlı duruş sergilemek zorunda olan öznelerin başında -ideoloji ve yaslandığı değerler bakımından ayırım yapmaksızın- sivil toplum örgütlerine yer verilmesi gerekiyor. Bu gerçeği en net şekilde kavraması gerekenlerin başında da özellikle ve öncelikle sivil toplum örgütleri geliyor.

Başkanlık sisteminin iki partili, yarı başkanlı sisteminin genelde iki büyük partinin merkezde olduğu siyaset kurumu fotoğrafını tercih ettiği/dayattığı dikkate alındığında, sivil toplum örgütlerinin ideolojik temelli ilişkilerini gözden geçirmek zorunda kalacağı ve iki parti dayatması nedeniyle örgütlerindeki üyelerle ideolojik temelli aidiyet ilişkilerinde esneklik oluşturmaya yönelebilecekleri tartışmasızdır. Bu noktada bir parantez açmak ve özellikle ülkemizdeki kamu görevlileri sendikalarının konumuna dair temel birkaç öngörüyü ifade etmek önemlidir. Hükümet sistemi değişikliği, mutlak ve doğal olarak kamu personel sisteminde de tercih edilen hükümet sistemiyle paralel bir değişime uğrayacaktır. Kamu görevlisinin, kamu hizmetinin hatta kamu işverenin kavramsal ve kuramsal düzeyde değişime uğrayacağı ve bunun bir sonucu olarak da kamu personeli mevzuatında mevcut bakiyede yer almayan bazı kavramların ve uygulamaların hayata geçirileceği tartışmasızdır. Hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özellikle de adem-i merkeziyetçi bir yönetim paradigmasının tercih edilmesi halinde, kamu görevlilerinin, konfederasyonların ve sendikaların uzun soluklu mücadeleyle ettikleri statü hukukunda yeni görünümlere ivme kazandıracağı da üzerinde uzlaşılan öngörülerden biri olarak kayıt altındadır.

Hükümet sistemi tartışmalarının kaynağını, tartışmanın taraflarının stratejilerini, sivil toplum örgütleri ile hükümet sistemi arasındaki ilişkiyi ve sivil toplumun olası bir sistem değişikliğinden etkilenmesine yönelik öngörüleri ifade etmeye yeltendiğimiz çalışmanın sonucunda, bütün taraflara bir hususu hatırlatmayı gerekli görüyoruz. Devleti oluşturan bütün erklerin, insan onuru, demokrasi, sivil ve özgür birey kavramlarını merkeze aldığı, devletin millete ait ve milletin iradesini hayata geçirmekle mükellef bir aygıt/nesne olarak görüldüğü bir ortak bilinç/toplumsal sözleşme oluşturulduğunda ve toplumsal sözleşmeye bağlılığın her kişi ve kurum tarafından varoluşsal bir sorumluluk olarak görüldüğü bir tavır asgari müşterek haline geldiğinde, hangi hükümet sistemi olursa olsun hükümet sistemi tercihinin insan hayatının pratiklerine de yansıyan değişim, gelişim ve kazanımlar üreteceği tartışmasızdır. Bu nedenle, sistemin adına, organik ve fonksiyonel görünümlerine, yeterliklerine ilişkin teklif, tenkit, itiraz ve kabullerin ortak ölçüt oluşturmaya odaklanmış zihniyet temelli ortaya konması son derece önemlidir. Bu çerçevede, hükümet sistemi tartışmalarının "mutlaka değiştirmeliyiz" ya da "değişmesini mutlaka engel-

Yeni anayasa çalışmaları bağlamında Türkiye'nin gündeminde ön sıralarda süreli yer bulan hükümet sistemi tartışmalarına, katkı ve katılım sağlamak noktasında cesur ve kararlı duruş sergilemek zorunda olan öznelerin başında – ideoloji ve yaslandığı değerler bakımından ayırım yapmaksızın- sivil toplum örgütlerine yer verilmesi gerekiyor. Bu gerçeği en net şekilde kavraması gerekenlerin başında da özellikle ve öncelikle sivil toplum örgütleri geliyor.



lemeliyiz" zıtlaşmasından çıkarılıp hangi sistem olursa olsun "insanı, insan onurunu önceleyen ve farklı kulvarlarda her iki kavramı da yüceltmeye odaklanan sivil toplum örgütlenmelerini desteklemeliyiz" uzlaşmasından beslenen fikir pratiği haline getirebilmeliyiz.

Yeni yüzyılın devletlere ve toplumlara dayattığı temel paradigmalardan birisi, insanın her halükarda ve her şekilde dünyanın ev sahibi olduğunu gerçeğini göz ardı etmemesidir, Bu nedenle, insanlar hangi coğrafyada ve hangi devlet egemenliği altında yaşıyor olurlarsa olsunlar kendilerine hükmedecek bir yapı (hükümet) aramak yerine kendileri ile insan onuru arasındaki teması en üst düzeyde kuracak kolektif bir devlet aygıtının oluşmasına daha fazla önem veriyor. Bu sağlandıktan sonra, kimin ve nasıl hükümet ettiği/edeceği ve hangi hükümet sistemini tercih edeceği detay bir tartışma alanı olarak kalacaktır. Acaba, biz insan ve devlet arasındaki sistem yerine hükümet sistemini mi daha çok önemsiyoruz? Acaba?