

**T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**PARLAMENTER SİSTEMDE DÖNÜŞÜM, BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE
TÜRKİYE**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**HAZIRLAYAN
İLGİN BARUT**

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK**

**AĞUSTOS, 2012
MUĞLA**

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

PARLAMENTER SİSTEMDE DÖNÜŞÜM, BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE
TÜRKİYE

ILGIN BARUT

Sosyal Bilimler Enstitüsünde
“Yüksek Lisans”
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih: 10.09.2012
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 15.08.2012

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK
Jüri Üyesi: Doç. Dr. Betül ALTUNTAŞ
Jüri Üyesi: Yrd. Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

AĞUSTOS, 2012
MUĞLA

TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 25/07/2012 tarih ve 561/2 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 24/6 maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi Ilgın BARUT'un "Parlamenter Sistemde Dönüşüm, Başbakanlık Hükümeti ve Türkiye" adlı tezini incelemiş ve aday 15/08/2012 tarihinde saat 13.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra **6.0** dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin **kabul** edildiğine **oybirliği** ile karar verildi.

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK



Üye
Doç.Dr. Betül ALTUNTAŞ



Üye
Yrd. Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU

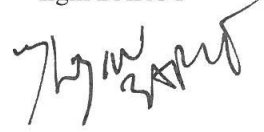


YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum "**Parlamenteer Sistemde Dönüşüm, Başbakanlık Hükümeti ve Türkiye**" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

15/08/2012

İlgin BARUT



YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.

Soyadı : BARUT

Adı : ILGIN

Kayıt No:

TEZİN ADI

Türkçe : PARLAMENTER SİSTEMDE DÖNÜŞÜM, BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE

Y. Dil : TRANSFORMATION IN PARLIAMENTARY SYSTEM, PRIME MINISTERIAL GOVERNMENT AND TURKEY

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta Yeterlilik

•

O

O

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite :

Fakülte :

Enstitü :

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 15/08/2012

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : ÖZTÜRK, NAMIK KEMAL

Ünvanı : PROF. DR.

TEZİN YAZILDIĞI DİL: TÜRKÇE TEZİN SAYFA SAYISI: CXCIV-194

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YÜRÜTME ORGANI
2. PARLAMENTER SİSTEM VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ
3. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ
2. BAŞBAKAN
3. YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ
4. 1982 ANAYASASI
5. HÜKÜMET SİSTEMLERİ
6. PARLAMENTER SİSTEM
7. RECEP TAYYİP ERDOĞAN

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER:

1. PRIME MINISTERIAL GOVERNMENT
2. PRIME MINISTER
3. EMPOWERMENT OF THE EXECUTIVE
4. THE 1982 CONSTITUTION
5. GOVERNMENTAL SYSTEMS
6. PARLIAMENTARY SYSTEM
7. RECEP TAYYIP ERDOGAN

- 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum
- 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir
- 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir

Yazarın İmzası :



Tarih : 10/09/2012

ÖZET

Klasik örneğini tarihsel olarak İngiliz siyasal sisteminde bulan başbakanlık, parlamenter sistemlere özgü bir kurumdur. Bakanlar kurulunun başkanı olan başbakanın, diğer kurul üyeleri karşısındaki durumuna bakıldığında “*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*” kavramı ile ifade edilemeyecek bir tablo ile karşılaşmaktadır. Sartori, başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki bu durumuna “*eşitsizler üzerinde birinci*” kavramıyla açıklık getirmektedir. Başbakanın yürütme içerisindeki egemenliğine paralel olarak partisi aracılığıyla yasamaya da egemen hale gelmesi başbakanın siyasal sistem içindeki gücünde büyük bir artışa yol açmakta ve sistem “*başbakanlık hükümeti*” gibi yeni bir deyimle tanımlanmaktadır. “*Başbakanlık hükümeti*” ilk olarak 1960’ların başlarında İngiltere’de, başbakanın siyasal sistem içerisindeki gücünü vurgulamak için kullanılmıştır. Crossman, başbakanın kabine içerisindeki güçlü durumundan dolayı İkinci Dünya Savaşı sonrasında “*kabine hükümeti (cabinet government)*”nin yerini “*başbakanlık hükümeti (prime ministerial government)*”nin aldığını; kabinenin kolektif sorumluluğunun artık bir efsaneye (*myth*) dönüştüğünü ve bunun başbakana “*kolektif itaat*” anlamına geldiğini ifade etmiştir.

Bu çalışmada 1982 Anayasası ile “*yürütmenin güçlenmesi*”ne yapılan vurgu temelinde “*Türkiye’de ‘başbakanlık hükümeti’ ile ifade edilebilecek bir örnek gösterilebilir mi?*” sorusundan hareket edilmiştir. Çalışmanın temel amacı, 2002 yılı sonrasında ortaya çıkan güçlü hükümet yapısı ve başbakanın güçlü konumunu “*başbakanlık hükümeti*” çerçevesinde incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Başbakanlık Hükümeti, Başbakan, Yürütmenin Güçlenmesi, 1982 Anayasası, Hükümet Sistemleri, Parlamenter Sistem, Recep Tayyip Erdoğan.

ABSTRACT

The prime ministry is the institution that is special to parliamentary system and it is originated from the classical example of English political system. Compare to the other members of the cabinet, it is seen that the prime minister, head of the cabinet, cannot be defined as “primus inter pares” which means the first among equals. Sartori defines the situation of the prime minister within the cabinet as the first above unequals. The prime minister become more dominant as it controls the legislative power through its party corresponding to the prime minister’s hegemony over the executive forces. This system is defined as “prime ministerial government”. At the beginning of 1960s, prime ministerial government is first used in England to emphasize the strength of the prime minister within the political system. Crossman states that prime ministerial government took the place of cabinet government after World War II. He points out that the cabinet’s collective responsibilities are becoming a myth and this means to put collective responsibility into place.

The main purpose of this study is to examine the strong government structure that emerged after 2002 and the prime minister’s strong position in the context of “prime ministerial government”.

Key Words: Prime Ministerial Government, Prime Minister, Empowerment of the Executive, The 1982 Constitution, Governmental Systems, Parliamentary System, Recep Tayyip Erdogan.

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
BNOG	: British National Oil Corporation
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DP	: Demokrat Parti
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTP	: Demokratik Toplum Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
EMASYA	: Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma
FP	: Fazilet Partisi
GSMH	: Gayrısafı Milli Hâsıla
IDP	: İslahatçı Demokrasi Partisi
IFIMES	: The International Institute for Middle-East and Balkan Studies
IMF	: International Monetary Fund
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
MÇP	: Milliyetçi Çalışma Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MGSB	: Milli Güvenlik Savunma Belgesi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
RP	: Refah Partisi
SHP	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti

SP	: Saadet Partisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
YAŞ	: Yüksek Askeri Şura
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	I
İÇİNDEKİLER	III
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN YÜRÜTME

I.1. YÜRÜTME KAVRAMI VE YÜRÜTME ORGANININ NİTELİĞİ	4
I.2. YÜRÜTME ORGANININ HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN NİTELİĞİ	6
I.2.1. Başkanlık Hükümeti Sistemi	6
I.2.1.1. ABD Başkanlık Sistemi	8
I.2.1.1.1. Yasama Organı (Kongre)	8
I.2.1.1.2. Yürütme Organı	11
I.2.1.1.2.1. Başkan	11
I.2.1.1.2.2. Başkana Yardımcı Kişi ve Kuruluşlar	15
I.2.1.1.3. Başkan ve Yasama Organı Arasındaki İlişkiler	17
I.2.1.2. Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği	19
I.2.2. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi	21
I.2.2.1. Fransız Tipi Yarı Başkanlık Sistemi	22
I.2.2.1.1. Yasama Organı (Parlamento)	22
I.2.2.1.2. Yürütme Organı	24
I.2.2.1.2.1. Cumhurbaşkanı	24
I.2.2.1.2.2. Başbakan ve Hükümet	25
I.2.2.1.3. Yürütme ve Yasama Organı Arasındaki İlişkiler	29
I.2.2.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği	30

I.2.3.	Parlamenteer Hükümet Sistemi	33
I.2.3.1.	İngiliz Tipi (Westminster) Parlamenteer Sistem	34
I.2.3.1.1.	Yasama Organı (Parlamento)	34
I.2.3.1.2.	Yürütme Organı	36
I.2.3.1.2.1.	Taç	36
I.2.3.1.2.2.	Kabine ve Hükümet	37
I.2.3.1.2.3.	Başbakan ve Yürütme İçerisindeki Konumu	39
I.2.3.1.3.	Yürütme ve Yasama Organı Arasındaki İlişkiler	41
I.2.3.2.	Parlamenteer Sistemin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği	44

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTEER SİSTEMİN OLUŞUMU, ÖZELLİKLERİ VE DÖNÜŞÜMÜ

II.1.	PARLAMENTEER SİSTEMİN OLUŞUMU	49
II.1.1.	Parlamenteer Sistemin Ortaya Çıkışı	49
II.1.2.	Parlamenteer Sistemin Gelişimi	53
II.1.3.	Parlamenteer Sistemin Demokratik Niteliğinin Gelişmesi	56
II.2.	PARLAMENTEER SİSTEMİN ÖZELLİKLERİ	60
II.2.1.	Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İşbirliği	61
II.2.2.	Yürütmenin İki Başlı Oluşu	62
II.2.3.	Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu	63
II.2.4.	Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu	64
II.2.5.	Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi	65
II.2.6.	Başbakanın Meclis İçerisinden Çıkması	66
II.3.	PARLAMENTEER SİSTEMİN NİTELİĞİNDE DÖNÜŞÜM	67
II.3.1.	Düalist (İkici) Parlamentarizm	67
II.3.2.	Monist (Tekçi) Parlamentarizm	68
II.3.3.	Rasyonelleştirilmiş (Aklileştirilmiş) Parlamentarizm	70
II.3.4.	Çoğunlukçu (Westminster Tipi) Parlamentarizm	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMDE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ, BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE

III.1. YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ OLGUSU VE NEDENLERİ	81
III.1.1. Bilim ve Teknikteki Gelişmeler	84
III.1.2. Olağanüstü Haller ve Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Genişlemesi	85
III.1.3. Yürütmenin Yasama Faaliyetlerine Etkisi	86
III.1.4. Sosyal Devlet Anlayışının Gelişmesi ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi	88
III.1.5. İktidarın Kişiselleşmesi	89
III.2. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ	91
III.3. BAŞBAKANI GÜÇLÜ KILAN ETKENLER	98
III.3.1. Hukuki Kaynaklar	101
III.3.2. Kişisel Kaynaklar	104
III.3.3. Medya Aracılığıyla Elde Edilen Güç	106
III.3.4. Güçlü Parti Liderliği ve Parlamentoyu Kontrol	108
III.3.5. Kriz Liderliği	111
III.4. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE	111
III.4.1. 1982 Anayasası ile Yürütmenin Güçlendirilmesi ve Başbakanın Güçlü Konumu	112
III.4.2. Türkiye’de Başbakanlık Hükümeti?: ANAP ve AKP Örnekleri Üzerine Ara Bir Değerlendirme	129
III.4.3. 28 Şubat Müdahalesinin Etkileri ve Recep Tayyip Erdoğan’ın Başbakan Oluşu: “Mağdur Lider”	132
III.4.4. Ekonomik Krizler, Etkin Çözüm Beklentisi ve Yolsuzluklara Duyulan Tepki: “Denenmemiş Lider”	137
III.4.5. Seçimlerde Elde Edilen Üstünlük	142
III.4.6. 2002 Sonrası Asker-Sivil İlişkileri	149
III.4.7. Recep Tayyip Erdoğan’ın Karizmatik Kişiliği	159
III.5. TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	163
III.5.1. Başkanlık Sistemi ve Türkiye	163
III.5.2. Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye	167
SONUÇ	172
KAYNAKÇA	176

GİRİŞ

“Başbakanlık hükümeti” ilk olarak 1960’ların başlarında İngiltere’de, başbakanın siyasal sistem içerisindeki gücünü vurgulamak için kullanılmıştır. Kabine içerisindeki ayrıcalıklı konumu sayesinde, başbakanın, yürütmeye egemen olmakla kalmayıp partisi aracılığıyla yasamaya da egemen olduğu, güçlü ve merkezileşmiş bir siyasi/idari mekanizmanın zirvesine yerleştiği ifade edilmiştir.

1982 Anayasası devlet sistemi içerisinde yürütme organının konumunu güçlendirmiştir. 1961 Anayasası’nda yürütme organı için “görev” kelimesi kullanılmışken 1982 Anayasası’nda yürütmenin “yetki ve görev” olduğu ifade edilmiştir.

1983 ve 1987 yıllarında yapılan genel seçimlerde ANAP elde ettiği oy oranlarıyla tek başına iktidar olmuştur. 1991 yılından itibaren ise, Türkiye’de yine koalisyonlar dönemi başlamıştır. 2002 yılına kadar süren bu uzun koalisyonlar dönemine bakıldığında, hükümet istikrarsızlıklarının yoğun bir şekilde yaşandığı, zayıf hükümetlerin kronik hale geldiği ve bu dönemin -koalisyonların bir sonucu olarak- güçsüz başbakanlar eşliğinde atlatıldığı söylenebilir. 2002 yılından bu yana ise, Türkiye, Türk siyasal hayatında daha önce görülmemiş bir biçimde, üç dönem üst üste oylarını artırarak tek başına iktidar olmuş güçlü bir hükümet tarafından yönetilmektedir.

Bu anlamda çalışmanın temel amacı, 2002 yılı sonrasında ortaya çıkan güçlü hükümet yapısı ve başbakanın güçlü konumunu “başbakanlık hükümeti” çerçevesinde incelemektir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle çalışmaya dayanak teşkil eden yürütme kavramı ve yürütme organının niteliğine açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda yürütme organının siyasal bir sistem içerisinde gördüğü işlevler ifade edilerek yürütme organının başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri içerisindeki niteliği ele alınmıştır. ABD, Fransa ve İngiltere ülke örnekleri bu hükümet sistemlerinin ilk örneklerini oluşturduklarından tercih edilmiştir. İngiltere ülke örneği tezin kurgusu açısından

ayrı bir önem arz etmektedir. Zira İngiliz siyasi sisteminin en önemli siyasi öznesi olan başbakan kabineyi seçip kontrol etmenin yanı sıra parlamentonun en büyük partisine de başkanlık ederek istediği hemen her düzenlemeyi parlamentodan geçirebilmektedir. Başbakanın kabine içerisindeki güçlü durumundan dolayı Crossman, İkinci Dünya Savaşı sonrasında “kabine hükümeti”nin yerini “başbakanlık hükümeti”nin aldığını ifade etmiştir.

İkinci bölümde “başbakanlık hükümeti” kavramsallaştırmasının mündemiç olduğu parlamenter sistemin ayrıntılı olarak incelenmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede parlamenter sistemin oluşumu, ayırt edici özellikleri ve parlamenter sistemin niteliği ele alınarak üçüncü bölüme bir altyapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, öncelikle “yürütmenin güçlenmesi” süreci açıklanmış, yürütmenin üstünlüğüne yol açan nedenler ele alınmıştır. Yürütmenin güçlenmesinin tezahür ettiği noktalardan birisi de “iktidarın kişiselleşmesi”dir. Bu da “başbakanlık hükümeti” savına geçerlilik kazandıran nedenlerden biri olarak ifade edilmiştir. Bölümün ikinci alt başlığında “başbakanlık hükümeti”; üçüncü alt başlığında ise, başbakanı güçlü kılan unsurlar açıklanmaya çalışılmıştır. Tüm bu konular incelendikten sonra da bunların Türkiye’deki geçerliliği ele alınmıştır. Bu bağlamda öncelikle 1982 Anayasası’nda yürütmeye nasıl bir rol biçildiği, cumhurbaşkanının konumu ve gerek anayasada gerekse çeşitli yasal düzenlemelerde başbakanın yetkilerinin ne düzeyde olduğu hakkında geniş bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme temelinde Türkiye’de anayasal ve yasal düzenlemelerin başbakanın gücüne önemli düzeyde güç kattığı ve başbakanın hareket sahasını büyük oranda genişlettiği ifade edilebilir. 1982 anayasa düzeni içerisinde başbakanın gücü ortaya konulduktan sonra “başbakanlık hükümeti”ne karşılık gelebilecek örneklerin var olup olmadığı sorusuna cevap aranmıştır. Bu dönemde yalnızca 1983, 1987 genel seçimlerinde ANAP; 2002, 2007, 2011 genel seçimlerinde ise, AKP tek başına iktidar olmuştur. Dolayısıyla Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında kurulan hükümetlerin Türkiye’de “başbakanlık hükümeti”nin örnekleri arasında gösterilebileceği ifade edilmiştir. Fakat bu noktada belirtilmesi gereken Turgut Özal ile ilgili kısa bir değerlendirme yapmakla yetinildiği ve çalışmanın kapsamının 2002 sonrası dönemle sınırlandırıldığıdır. Çalışmanın

devamında Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlığı ile sonuçlanan siyasal, sosyal ve ekonomik ortam ile başbakan olduktan sonraki süreç üzerinde ne düzeyde belirleyici olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Son olarak da başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YÜRÜTME ORGANININ HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN NİTELİĞİ

I.1. YÜRÜTME KAVRAMI VE YÜRÜTME ORGANININ NİTELİĞİ

Devlet işlevlerinden biri olan yürütme işlevi, genel olarak yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan işlevler olarak tanımlanabilir. Yürütmenin etkinlikleri hem işlem hem de eylem olarak ortaya çıkabilmektedir: Bazen bireysel ve öznel nitelikte bir karar biçiminde, yasalara uygun olmayan bir işyerinin kapatılması gibi; bazen bireyi daha önceden saptanmış bir duruma sokma biçiminde, bir kişinin devlet memuru olarak atanması gibi; bazen de bir hizmeti yerine getirmeye yönelik eylemler biçiminde, yol yapılması ya da depremde zarar görenlere yardım edilmesi gibi olabilmektedir (Sabuncu, 1994: 107).

Yürütme, yasama tarafından yapılan yasaların ve politikaların yürürlüğe konmasından sorumlu olan devlet organıdır. Yürütme organı, hükümet başkanından, polis ve ordu gibi icrai güçlere kadar uzanır, hem bakanları hem de devlet memurlarını kapsar. Şimdilerde daha yaygın olarak, hükümet politikasını yönlendirmeyi, koordinasyonun bütün sorumluluğunu üstlenen ve daha küçük ölçekli karar verme organını ifade etmek üzere, daha dar anlamda kullanılmaktadır. Günümüzde yürütmenin sorumlulukları giderek karmaşıklaşmakta ve büyük ölçüde genişleme eğilimindedir (Heywood, 2007: 476).

Yürütme işlevi ilke olarak, hukuk kuralları koyan değil, hukukun uygulanmasını sağlayan bir etkinliktir. Fakat bazen, tüzük ve yönetmelik çıkarma gibi etkinliklerde de bulunmaktadır. Devletin toplumsal görevlerindeki gelişme ve genişlemeyle ekonomik alanda devlet müdahalesinin artması, yürütmenin yetki ve örgüt olarak büyümesine ve yasamaya göre üstün bir duruma geçmesine neden olmuştur (Gözübüyük, 1997: 204).

Kimi zaman hükümet ve yürütme kavramları birbirlerinin yerine kullanılabilir. Türkçe’de pek çok anlama gelen hükümet kavramının, hukuk ve siyaset biliminde biri dar öteki geniş iki anlamı bulunmaktadır. Geniş anlamda hükümet kavramı, yasama, yürütme ve yargı organlarını ve bunlara bağlı olarak devlet yetkisi kullanan tüm devlet organlarını içine almaktadır. Dar anlamda ise, devlet organlarından sadece yürütmeyi ve yürütmenin üst kuruluşu olan bakanlar kurulunu ifade etmektedir (Demir ve Karatepe, 1989: 84). Bu bölümün teması farklı hükümet sistemlerinde yürütme organının niteliğini ortaya koymak olduğundan, dar anlamda hükümet kavramı ve yürütmeyi meydana getiren unsurlar üzerinde durulacaktır. Fakat yürütme ve yasama arasındaki ilişkiler de, yürütme organının niteliğini ortaya koyabilmek açısından oldukça önemlidir. Bu açıdan, bu bölümde yasama organları ile yürütme organları ve yasama organları arasındaki ilişkiler üzerinde de durulacaktır.

Günümüzün özgürlükçü demokrasilerinde, klasik olarak, yürütme organı, “monist (tekçi) yürütme” ve “düalist (ikici) yürütme” olarak iki ana tipte görülmektedir (Özbudun, 2011: 185):

a) Monist (tekçi) yürütme: Yürütme yetkisinin tümü tek bir organa aittir. Bu organ bir kişi veya bir kurul olabilir. Birinci durum, yürütme yetkisinin tümünün, halkça seçilmiş bir başkana ait olduğu Amerikan başkanlık sistemidir. Başkan bu yetkisini kendisine yardımcı olan sekreterleri, danışmanları ve yürütme organının diğer görevlileri aracılığıyla kullanır. Burada anlatılmak istenen, yetkinin kaynağının tek kişide olmasıdır. İkinci durum ise, İsviçre tipi meclis hükümetidir. Burada da yürütme yetkisi tek bir organının elindedir. Fakat İsviçre’ de bu yetki bir kişiye değil, kolektif bir kurula verilmiştir. Bu sistemde devlet başkanlığı makamı yerine üyelerin eşit yetkilere sahip olduğu bir konsey vardır. Bu sisteme kollejyal yürütme de denilmektedir.

b) Düalist (ikici) yürütme: Bu sistemde ise, yürütme yetkisi, bir kişi (devlet başkanı) ile bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüşülmüştür. Devlet başkanı, meşruti bir hükümdar veya bir cumhurbaşkanı olabilir. Düalist yürütme, parlamenter rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu sistemde devlet başkanı siyasal bakımdan sorumsuzken, hükümet veya bakanlar kurulu ise yasama organına

karşı kolektif ve bireysel olarak sorumludur. Cumhurbaşkanının üstünlük taşıdığı sistemlerle (V. Fransız Cumhuriyeti), bakanlar kurulunun üstünlük gösterdiği sistemler (İngiltere, Almanya, İtalya, İskandinav ülkeleri) arasında bir ayrım yapmak mümkündür. Ülkemizde de yürütme organı düalist bir yapıdadır.

Ayrıca yürütme organı bir takım işlevleri de yerine getirmektedir. Teziç'e göre yürütme organının geleneksel işlevleri şunlardır:

- a) Kanunların uygulanması,
- b) Bakanlıkların ve idarenin kuruluşu,
- c) Dış politika,
- d) Milli savunma ve yürütmenin yasama faaliyetine katılması (Teziç, 1996: 354-359).

Heywood'a göre ise, yürütme, devlet aygıtının emredici zirvesi ve merkezi olarak görev yapar. Bu rol, çok değişik alanları kapsar. Bu alanların en önemlileri şunlardır:

- a) Merasim önderliği,
- b) Siyasa üretmede liderlik,
- c) Halkın siyasi liderliği,
- d) Bürokrasi yönetimi,
- e) Kriz liderliği (Heywood, 2007: 478-480).

I.2. YÜRÜTME ORGANININ HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN NİTELİĞİ

I.2.1. Başkanlık Hükümeti Sistemi

Giovanni Sartori, başkanlık rejimlerini üç temel kıstasa bağlı olarak tanımlamaktadır. Bu kıstaslar şunlardır:

- 1) Devlet başkanı belli bir zaman dilimi için (bu dört yılla sekiz yıl arasında değişebilir) doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından

seçilmektedir. Sartori, bu kıstasın başkanlık rejimlerini tanımlamak bakımından gerekli olduğunu fakat yeterli bir şart olmadığını ifade etmektedir.

2) Hükümet ya da yürütme organı ne atanabilmektedir ne de düşürülebilmektedir. Hükümetler başkanın bir ayrıcalığıdır; kabine üyelerini kendi takdirine göre atayan ve görevden uzaklaştıran başkandır.

3) Saf bir başkanlık sisteminin, başkanla kabinesi arasında hiçbir tür “ikili otorite”ye izin vermediğinin çok açık olması gerekir. Otorite çizgisi, başkandan aşağı doğru dümdüz inmelidir. Kısacası, üçüncü kıstas, başkanının yürütme organını yönlendirmesidir (Sartori, 1997: 113-115).

Arend Lijphart, başkanlık sistemini parlamenter sistem ile karşılaştırarak tanımlamayı tercih etmiştir. Lijphart, başkanlık sistemini iki temel özelliklerle açıklamıştır:

1) Bir parlamenter sistemde yürütmenin başı (başbakan, şansölye, taoiseach vb.) ve onun kabinesi yasama organına karşı sorumludur; bunlar yasama organının güvenine dayandıklarından yasama organının güvensizlik oyuyla görevlerinden uzaklaştırılabilirler. Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı (başkan) belirli bir dönem için seçilir ve yasama organının güvensizlik oyu verme yetkisi yoktur.

2) Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti yoluyla halk tarafından seçilmesine karşılık, parlamenter sistemde başbakan yasama organı içerisinde belirlenmektedir (aktaran Yazıcı, 2002: 22).

J. Juan Linz ise, başkanlık sisteminin iki temel kıstası olduğunu ifade etmektedir:

1) Yürütme gücünü elinde bulunduran başkan ile yasama yetkisini kullanan yasama organı halk tarafından seçilmektedir ve böylece her iki organ da demokratik meşruiyete sahip olmaktadır.

2) Başkan ve yasama organı sabit bir görev süresi için seçilmektedir. Başkanın görev süresi yasama organına, yasama organının görev süresi de başkana bağlı değildir. Yasama ve yürütmenin birbirlerinden böylesine bağımsız olması başkanlık sisteminde katılığa neden olmaktadır (aktaran Yazıcı, 2002: 36).

I.2.1.1. ABD Başkanlık Sistemi

I.2.1.1.1. Yasama Organı (Kongre)

ABD’ de yasama organı (Kongre) iki meclisten oluşmaktadır: eyaletlerin nüfusları oranında temsil edildikleri Temsilciler Meclisi ve her eyaletin eşit sayıda temsil edildiği Senato. Anayasaya göre, yasama yetkisi bakımından meclisler eşit olduğu halde, Senato’nun halk nazarında daha itibarlı olduğu, Temsilciler Meclisi’nin ise yasa yapmada daha uzman bir kurul olduğu kabul edilmektedir. Senato eyalet temsilcilerinden, Temsilciler Meclisi ise, tüm Birleşik Devletler temsilcilerinden meydana gelmektedir (Demir ve Karatepe, 1989: 92-93). Kongre, 435’i Temsilciler Meclisi, 100’ü de Senato üyesi olmak üzere toplam 535 üyeden meydana gelmektedir (DeSipio, 2007: 334).

Temsilciler Meclisi’ne federe devletler nüfusları oranında temsilci gönderirler. Üyeler dar bölge esası ve tek turlu çoğunluk sistemine göre belirlenirler. Temsilciler Meclisi seçimleri 2 yılda bir yapılmaktadır. Bu nedenle seçimler iki seçimde bir başkanlık seçimiyle aynı yıla denk düşmektedir. Öte yandan bu sistem ilk iki yıl başkanın yanında aynı siyasi eğilimleri taşıyan üyelere oluşmuş bir Kongre meydana getirdikten sonra, başkanın hizmet süresinin son iki yılında halka Temsilciler Meclisi’ni yeni baştan seçme hakkı tanınması sebebiyle de bir kontrol sistemi olarak değerlendirilmektedir (Erdoğan-Tosun ve Tosun, 1999: 67). Ayrıca, Temsilciler Meclisi üyelerinin iki yıl kadar kısa bir süre için seçilmelerinin, bu meclisin kurum olarak etkin olamamasına sebep olduğu da ifade edilmektedir (Çam, 1993: 117).

Temsilciler Meclisi’ne seçilebilmek için adayların 25 yaşında olmaları, yedi yıllık ABD vatandaşı olmaları ve aday olunan eyalette ikamet ediyor olmaları gerekmektedir (Eroğul, 2005: 82). Temsilciler Meclisi’nin başında “Speaker” adı verilen bir meclis başkanı bulunmaktadır. Önemli yetkileri vardır. Bunlar: Temsilciler Meclisi’ne başkanlık etmek, çoğunluğun olup olmadığı tespitinde bulunmak, Ortak Komitenin (Joint Committees) üyelerinin yarısını atamak, yasa önerilerini eleme komisyonunu seçmek ve başında bulunmak (Rules Committee), eşitlik durumunda belirleyici oyu kullanmak, parti yöneticilerini de toplayarak yasal

düzenlemelerde izlenecek yolu saptamak, Temsilciler Meclisi'ni diğer anayasal organlara karşı temsil etmek, meclis çalışma programını hazırlamak şeklinde sıralanabilir (Aslan, 2009: 190-191).

Temsilciler Meclisi'nin kendine özgü belli başlı yetkileri vardır. Vergi yasa tasarılarının önerileri, sadece Temsilciler Meclisi tarafından yapılır. Çünkü vergi, vatandaşlar tarafından ödenmektedir. Dolayısıyla bu konuda yetkili, federe devletlerin temsilcileri olan senatörler değil, vatandaşların temsilcileri olan temsilcilerdir. Fakat Senato bu öneriyi kabul edip etmemekte serbesttir. Temsilciler Meclisi'nin önemli bir yetkisi de, devlet başkanlığı seçiminde hiçbir aday ikinci seçmenlerin oylarının mutlak çoğunluğunu sağlayamazsa, ilk üç aday arasından ABD başkanını seçme yetkisidir. Fakat bu yetki uygulamada pek kullanılmamaktadır (Dereli, 2001: 68).

Senato ise, her federe devletten seçilen iki kişiden oluşmaktadır. Senatörler her eyaletin halkı tarafından doğrudan seçilmektedirler. Senato 2 yılda bir yapılan seçimlerde üye sayısının 1/3'ü oranında yenilenmektedir. Dolayısıyla da bir eyalette seçilmiş iki senatörün görevleri aynı anda son bulmamaktadır. Bu yöntem, Temsilciler Meclisi'ne kıyasla Senato'yu kurumsallaştırmaktadır ve bu nedenle de yasama organı devamlılığını korumaktadır (Erdoğan-Tosun ve Tosun, 1999: 68). Senatörlük süresi altı yıldır ve Senato seçimleri altı yıllık süresi dolmuş bir senatör için yapılmaktadır. Senato'ya seçilebilmek için, adayların 30 yaşında olmaları, dokuz yıllık ABD vatandaşı olmaları ve aday olunan eyalette ikamet ediyor olmaları gerekmektedir (Eroğul, 2005: 82).

Senatör seçimleri dar bölgede değil, devlet (eyalet) çerçevesinde yapılmaktadır (Gürbüz, 1987: 98). Bu nedenle senatörler eyalet çapında tanınırken temsilciler daha çok seçim bölgelerinde tanınmaktadırlar. Senatör seçimleri eyaletlerde tek turlu, gizli oy ve açık sayımla yapılmaktadır. Senatörler Temsilciler Meclisi üyeleri ile kıyaslandıklarında daha yaşlı, daha deneyimli, halk içerisindeki saygınlıkları daha yüksek ve seçim kampanyaları daha çok ilgi çekmektedir (Aslan, 2009: 201). Senato başkanının Temsilciler Meclisi başkanı ile karşılaştırıldığında daha etkisiz biri olduğu söylenebilir. Anayasaya göre bu görev başkan yardımcısına aittir. Uygulamada ise Senato başkanlığını, Senato'nun seçtiği bir başkanvekili

üstlenmektedir. Bu mecliste başkanlığın herhangi bir ağırlığının olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü Senato'da işler çoğunluk ile azınlık parti liderlerinin pazarlığı üzerinden yürütülmektedir. Bu anlamda gerçek güç çoğunluk liderinin elindedir (Eroğul, 2005: 85). Senato başkanının oy hakkı yoktur fakat oylamalarda eşitlik durumu olduğunda oylamaya katılabilmektedir.

Senatörlerin görev sürelerinin temsilcilerden daha uzun olması onları, partilerinin denetimine karşı daha bağımsız kılmaktadır. Temsilciler üzerinde de gevşek olan parti denetimi senatörler üzerinde hiç yok gibidir. Onun için hükümetler Senato'da çoğunluğa sahip olsalar bile, Senato'nun alacağı tutumdan hiç bir zaman emin olamazlar (Gürbüz, 1987: 99).

Senato'nun görevlerini yasa yapmak, Temsilciler Meclisi'nde onaylanmış yasa tekliflerini gündemine alarak tartışmak, onaylamak ve başkana göndermek, çoğunluğun onayını almayan yasa teklifleri için Temsilciler Meclisi ile bir uzlaştırma komisyonu oluşturarak söz konusu yasa teklifleri için uzlaşmaya çalışmak, başkanın atayacağı bakanları (secretaries), diplomatları, yargıçları ve yüksek devlet memurlarını onaylamak, başkanın eyaletlere yüksek memurlar atamasını denetlemek¹ şeklinde özetlemek mümkündür (Aslan, 2009: 202).

Senato'nun da Temsilciler Meclisi gibi kendine özgü görev ve yetkileri vardır. Fakat Senato Temsilciler Meclisi'ne oranla biraz daha fazla yetki ve itibara sahiptir. Bu organın tek başına kullandığı yetkiler, başkanın faaliyetlerini engelleme, frenleme ve onaylama daha teknik bir deyimle denetim noktasında odaklanmaktadır (Bal, 2001: 64).

Güçler ayrılığı ilkesine göre Kongre'nin yetkileri yasama alanında olup, yasa yapma kuvveti her zaman Temsilciler Meclisi ve Senato'nun anlaşması ile mümkündür (Erdoğan-Tosun ve Tosun, 1999: 68). Yasama konusunda iki meclisin yetkileri eşittir. Kongre anayasa değişikliklerini hazırlaması sebebiyle kurucu yetkiye sahiptir. Anayasa değişiklikleri her iki meclisin üçte ikisi tarafından kabul edildikten

¹ Başkanın eyaletlere yapacağı atamalarda senatörlerin olumlu onayı önem arz etmektedir. Bu nedenle her senatör eyaletine yapılacak atamaları izlemekte ve gerektiğinde müdahale etmektedir.

sonra, federe devletlerin yasama meclislerinde de onaylanması gerekir. Federe devletlerin dörtte üçü tarafından onaylanan öneriler yürürlüğe girmektedir.

Kongre'nin anayasanın uygulanmasından sonra, federal yasaları yapmak, ulusal güvenlikle ilgili düzenlemeleri yapmak, vergi koymak, dış borçları düzenlemek, para basmak, uluslararası ve eyaletler arası ticareti düzenlemek, savaş ilan etmek ve silahlı kuvvetlerle ilgili düzenlemeleri yapmak, uluslararası anlaşmaları onaylamak, posta hizmeti sunmak ve bazı alt düzey federal mahkemeler oluşturmak gibi yetkileri vardır (Akçalı, 2007: 75). Kongre'nin yargısal yetkileri de vardır. Anayasa, başkanın suçlandırılıp yargılanması yetkisini Kongre'ye vermiştir.

Amerikan Kongresi Temsilciler Meclisi'nin süresi, komisyonların durumu ve lobicilerin etkisi yüzünden eleştirilmektedir. Temsilciler Meclisi'nin seçim döneminin iki yıl olması, yeni seçilen bir temsilcinin daha meclisi tanımadan, yeniden seçim hazırlıklarına başlamasını gerektirmektedir. Bu da Temsilciler Meclisi'nin verimli çalışmalar yapmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Komisyon üyeliğine ve başkanlığına seçimde, kıdeme öncelik tanınması, komisyonların yaşlı üyelerle dolmasına neden olmaktadır. Ayrıca Kongre komisyonlarına tanınan soruşturma yetkisi çoğu kez kötüye kullanılmaktadır. Komisyonlar dinlemek istedikleri kişileri zorla önlerine getirebilmekte, bir mahkeme gibi cezalar uygulayabilmektedirler. Dolayısıyla, güçler ayrılığı ilkesi de çiğnenmiş olmaktadır (Gürbüz, 1987: 101).

I.2.1.1.2. Yürütme Organı

I.2.1.1.2.1. Başkan

Başkanlık kurumu Amerikan siyasi sisteminin en temel organıdır. Woodrow Wilson daha başkan olmadan önce, yürütmenin başında bulunan kimseden “milli niteliği olan tek ses” diye bahsetmiştir. 1787 Anayasası'nı yapanlar, bir kralın heybeti ile bir başbakanın yetkilerini seçimle doldurulan bir tek makamda birleştirmişlerdir (Vernon, 1961: 138). Dolayısıyla parlamenter sistemin özelliği olan iki başlı yürütmeye başkanlık sisteminde rastlanmaz. Yasama ve yürütmenin ayrı

ayrı seçimlerle belirlenmeleri ve birbirlerini feshedecek güçten mahrum olmaları bu sistemin temel karakteristiğidir.

Başkan yürütme gücünü tek başına temsil eder. Başkan, yürütme gücünü tamamıyla elinde bulundurmakla bir monarka benzetilebileceği gibi, yetkilerinin tamamıyla yürütme ile sınırlandırılmış olmasıyla, uygulayıcı pasif başkanlara da benzetilebilir (Kuzu, 1996a: 18). Anayasa hazırlanırken güçlü bir yürütme organının gerekliliğine olan inançla hem hükümetin hem de devletin başı olan başkanın yetkileri geniş tutulmuştur. Bunun yanı sıra, günümüzde başkanın yetkileri 1787 Anayasası'nın ortaya çıkardığı durumdan çok daha farklı bir noktadır. Teorideki ve uygulamadaki gelişmeler başkanın yetkilerinin de çoğalmasına neden olmuştur. Bu anlamda başkanlığın tarihi, başkanın itibarının yükselmesinin de tarihidir. Zaman içerisinde başkan o kadar güçlenmiştir ki sistem onun adıyla anılır olmuştur (Yanık, 1997: 41).

Başkan ve başkan yardımcısı genel oyla, iki dereceli bir seçimle dört yıllık bir süre için seçilmektedir (Erdoğan-Tosun ve Tosun, 1999:59). Seçimlerin koşullar ne olursa olsun dört yılda bir yapılması zorunludur. Anayasaya göre bir başkanın ikinci defa seçilmesi mümkündür. Fakat iki dönemden fazla başkan seçilebilmek için bir dönem ara vermek gerekir. Başkan olabilmenin koşulları anayasanın ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu koşullar: doğuştan ABD vatandaşı olmak, on dört yıldan beri ABD'de ikamet etmek ve otuz beş yaşında olmaktır. Başkan olabilmek için bunların dışında bazı toplumsal özelliklere sahip olmak gerektiği de ileri sürülmektedir. Bunlar ise, federal veya federe devlette önemli görevlerde bulunarak devlet yönetiminde tecrübe kazanmak veya Cumhuriyetçi ya da Demokrat Parti'de üst düzeyde yönetici olmak, kuzeyli olmak, baskı grupları tarafından kabul edilebilir bir takım özelliklere sahip olmak, Protestan ve İngiliz kökenli olmak, dış ilişkilerde tecrübeli olmak, vizyon sahibi olmak, Amerikan ulusal çıkarlarını her koşulda ön planda tutmak olarak ifade edilebilir (Özer, 1988: 23-24). Başkanın ölmesi ya da "impeachment"² yolu ile düşürülmesi durumunda kalan süre

² Başkanın cezai sorumluluğunu ifade eden bu kavram anayasanın II. Maddesinin dördüncü kısmında "Başkan, başkan yardımcısı ve Birleşik Devletlerin tüm resmi görevlileri, vatana ihanet, zimmetine para geçirme veya diğer cürüm ya da ağır suçlar nedeniyle itham ve mahkûm edilebilirler" şeklinde ifade edilmektedir. Bu suçların tespiti ve suçlunun cezalandırılması yetkisi Kongre'ye aittir. Başkanın

içerisinde başkan yardımcısı başkanlık yapar. Aynı durumlar başkan yardımcısının başına gelirse başkanı belirlemek Kongre'nin yetkisi dâhilindedir.

Başkanlık seçimi üç aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada her parti kendi başkan ve başkan yardımcısı adaylarını belirler. Bunun için partiler her federe devletten parti kurultaylarına (Convention) katılmak üzere delegeler seçerler. Bu delegeler başkanın seçileceği yılın ocak veya şubat ayında seçilir ve yazın toplanarak ulusal kongrede kendi başkan ve başkan yardımcısı adaylarını seçerler. Başkanlık görevini yürüten kişi parti lideri de olması sebebiyle ikinci kez aday olması durumunda tekrar başkan adayı olarak gösterilir. Kasım ayına kadar süren seçim kampanyasından sonra ikinci aşamaya geçilir. Partilerin başkan ve başkan yardımcısı adayları belirlendikten sonra seçimlere sıra gelir. Seçmenler, kasım ayının ilk pazartesi günü başkan seçecek ikinci seçmenleri belirlemek üzere sandığa giderler. Böylece her federe devlet Kongre'deki üye sayısı kadar seçmen belirlemiş olur. Toplamda 538 ikinci seçmen vardır. Bu aşama seçimin en önemli aşaması olarak kabul edilir. Zira ikinci seçmen sayısı açısından çoğunluğu sağlayan partinin başkanına artık kazanmış gözüyle bakılır. Her partinin ikinci seçmenleri kendi başkan adaylarına oy vermek zorunluluğunda olduklarından seçime bitmiş gözüyle bakılır. Asıl başkan seçimi ise, üçüncü aşamada gerçekleşir. İkinci seçmenler, aralık ayının ikinci çarşambasını izleyen pazartesi günü kendi eyaletlerinin başkentlerinde başkan ve başkan yardımcısını belirlemek üzere oylarını kullanırlar. 538 delegenin salt çoğunluğunu sağlayan aday Kongre tarafından ABD başkanı olarak ilan edilir. İkinci seçmenlerin belirlenmesiyle aslında başkan da belirlenmiş olmaktadır. Dolayısıyla üçüncü aşama bir formaliteden ibarettir. ABD'de başkanlık seçiminin böyle iki dereceli yöntemle gerçekleşmesi, bir adayın nüfus içerisinde çoğunluğun oylarına sahip olmadan da seçilebilmesine olanak sağlamaktadır. İkinci seçmenlerin sayısı, devletlerin nüfusuyla orantılı olduğundan, büyük devletlerde çok az oy farkıyla seçimi kazanan ikinci seçmenler nedeniyle, bir aday, halk çoğunluğunun oylarına sahip olmadan da başkan seçilebilir (Gürbüz, 1987: 95-96). İkinci seçmenlerin oylarını verdikten sonra salt çoğunluğun sağlanamaması durumunda anayasa başkan adayını belirleme yetkisini Temsilciler

Kongre'ye karşı cezai ve hukuki sorumluluğunun dışında siyasi sorumluluğu yoktur. Başkanın siyasi sorumluluğu dört yılda bir sandık başında seçmene karşıdır (Yanık, 1997: 65).

Meclisi'ne vermektedir. Temsilciler Meclisi bu durumda vatandaşlardan en çok oy alan üç aday arasından seçim yapmaktadır. Bu durumda başkan yardımcısının seçimi de Senato'ya kalmaktadır. Senato da muhtemel başkanla istişare ederek iki aday belirlemekte ve çoğunluğun oylarını alan adayı başkan yardımcısı ilan etmektedir (Aslan, 2009: 211).

Başkanın yasama, idare, milli savunma ve dış işleriyle ilgili alanlarda birçok yetkisi bulunmaktadır. Başkan her şeyden önce devletin başı olarak sembolik bir işlev görmektedir ve milli birliği temsil etmektedir. Dolayısıyla hükümet şefi, parti lideri ve devleti temsil gibi üç fonksiyonu elinde bulundurmaktadır. Bu bakımdan, çeşitli çevrelerden gelen ziyaretçileri kabul eder, resmi yemeklere ve galalara katılır. Başkanın bu tür görevleri öylesine çoktur ki, başkan Truman bu çeşit işlerin asıl yürütme işlerine engel olduğunu bile söylemiştir (Vernon, 1961: 139; Turhan, 1992: 156).

Başkan seçildikten sonra hükümet üyelerini kendisine yardımcı olmak üzere çeşitli alanlarda bakan olarak atar. Anayasaya göre bakanların Kongre üyesi olmamaları ve Senato tarafından da onaylanmaları gerekmektedir. Diğer ülkelerde yürütme organı denilince ilk akla gelen bakanlar kurulu veya kabinenin Amerika'daki durumu farklıdır. Anayasada kabineden söz edilmez. Başkanın seçtiği kişilerden oluşan kabine tamamen başkana bağlıdır. Başkan istediği zaman kabinedeki bakanları istifaya zorlayabilir ve bakanlıkların politikasına müdahale edebilir. Ayrıca Amerika'da kabine, İngiliz kabinesi gibi kolektif bir organ değil yalnızca bir danışma kuruludur (Gürbüz, 1987: 93).

Başkan federal idarenin başıdır ve yetkisini hiyerarşik bir yapı içerisinde kullanır. İdari mekanizma içinde gerekli atamaları yapar; üst düzey kamu görevlilerini atarken Senato'nun onayını almak zorundadır. İkinci derecedeki memurları ise onaya ihtiyaç duymaksızın kendisi atar (Akçalı, 1994: 95-96).

Başkanın Kongre'nin yasama faaliyetleriyle ilgili de bir takım yetkileri vardır. Anayasaya göre başkan yasaların yürütülmesini gözetmekle yükümlüdür. Başkan bunun için gerekli gördüğü tüm tedbirleri alabilir. Ayrıca başkanın Kongre tarafından kabul edilmiş yasaları veto etme yetkisi de vardır. Vetonun aşılabilmesi

için yasanın Temsilciler Meclisi ve Senato'da ayrı ayrı üçte ikilik çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Bu anlamda başkanın vetosu oldukça etkilidir. Anayasaya göre Kongre'de onaylanmış yasa teklifleri karşısında başkan şu yasal seçenekleri kullanabilmektedir: kabul etmek ve imzalamak, itiraz etmek ve gerekçeleriyle birlikte Kongre'ye iade etmek, imzalamadan rafa kaldırmak. Başkan doğrudan bir yetkisi olmamasına rağmen partisinin bir milletvekili aracılığıyla Kongre'ye yasa önerebilmektedir. Yine yasalarda açık bir hüküm bulunmasa da yönetsel düzenleme yetkisini de başkan kullanmaktadır.

Başkanın diğer bir yetkisi de Kongre'ye mesaj gönderme yetkisidir. Bu mesaj hükümet programına yakın bir içeriğe sahiptir. Başkan bu yolla gerekli gördüğü yasal düzenlemeler hakkında Kongre'ye tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyeler de genelde Kongre tarafından dikkate alınmaktadır.

Başkan Amerikan diplomasinin şefi olup önemli kararları bizzat kendisi almaktadır (Çam, 1993: 113). Dış politikayı yönetme yetkisi de başkana aittir. Başkan uluslararası antlaşmalar yapar, elçi ve konsolosları atayıp kabul eder. Ancak başkanın yapacağı antlaşmaların yürürlüğe girmesi Senato'nun üçte ikilik onayına tabidir.

Yine anayasaya göre başkan Amerika Birleşik Devletleri ordusu ve donanmasının başkomutanıdır. Başkan ulusal savunmadan sorumludur. Savunmadan sorumlu asker ve sivilleri o seçer; o atar; gerektiğinde onları o görevinden alır. Askeri makamlar tamamıyla başkanın kontrolü altındadır. Başkan dilerse bizzat ve bilfiil savaşı yönetir (Gözler, 2001: 29).

Başkan impeachment durumu dışında Amerika Birleşik Devletleri'ne karşı işlenmiş suçları affetme ve erteleme yetkisini de elinde bulundurur.

I.2.1.1.2.2. Başkana Yardımcı Kişi ve Kuruluşlar

Anayasaya göre başkan yürütmenin tek sorumlusudur. Dolayısıyla başkan geniş yetkileri haizdir. Böylesine geniş yetkileri kullanabilmek ve yürütme

görevini icra edebilmek için başkan bir takım görevliler ve yardımcı kuruluşlarla birlikte çalışır. Bu görevlilerin başında başkan yardımcısı ve bakanlar (sekreterler) gelmektedir.

Başkan yardımcısı olabilmek için başkanda aranılan özellikleri taşımak gerekmektedir. Başkan yardımcısının seçimi de başkanla birlikte yapılır. Başkan yardımcısı genelde seçimde başkana en fazla yardım eden kişiler arasından seçilir ve bu seçim yapılırken kuzey-güney, sağ-sol dengesine dikkat edilir (Çam, 1993: 109). Senato'nun da başkanı olan başkan yardımcısının oyu eşitlik olması durumunda belirleyici olmaktadır. Ayrıca başkanlık makamının ölüm, istifa ya da başka bir nedenden dolayı boşalması durumunda başkan yardımcısı başkanlık makamına geçmektedir. Önceleri başkan yardımcılığı önemsiz bir makamken son dönemde oldukça etkin ve göze çarpan bir makam haline gelmiştir (Burnham, 1986: 345).

Anayasada bakanlardan sadece yürütme organının en üst görevlileri olarak bahsedilmektedir. Bakanlıklar anayasal açıdan kurumsal bir hüviyete sahip olmayıp pratik zorunluluklar nedeniyle ABD'nin ilk başkanı George Washington tarafından oluşturulan ve zamanla gelişerek genişleyen birer danışmanlar komitesi görünümündedirler. Bakanlar doğrudan başkana bağlı olup onun belirlediği politikayı yürütmekle görevlidirler (Bal, 2001: 58). Başkan istediği zaman bakanları görevlerinden azledebilir. Bakanlıkların sayıları on beşi bulmaktadır (whitehouse.gov, 10 Eylül 2011). Kabine ise, parlamenter sistemden farklı olarak, esas itibariyle bir danışma organı niteliğindedir ve kabine toplantılarında son söz başkana aittir.

Ayrıca başkana görevlerini yerine getirebilmesi için yardımcı olan kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar esas itibariyle Başkanlık Ofisi (Executive Office of the President) şemsiyesi altında yer alırlar. Başkanlık Ofisinin ana görevinin temel politikaların oluşmasına ve başkanın bütün sorumluluklarını etkin biçimde yerine getirmesini sağlamaya yardımcı olmak olduğu söylenebilir. Başkanlık Ofisine bağlı çeşitli alanlarda görevli birimler vardır. Bunların başında özellikle politika belirleme sürecinde etkili olan Beyaz Saray Ofisi (White House Office) gelmektedir. Beyaz Saray'da, başkanın ekonomi, hukuk, ulusal güvenlik, iç ve dış siyaset, yasama ve yönetimler arası ilişkiler, bakanlar kurulu faaliyetlerinin eşgüdümü ve personel

atamaları gibi çeşitli konularda danışmanları bulunur. Danışmanlardan başka başkanın kişisel yardımcıları da Beyaz Saray Ofisi içerisinde yer alır. En önemlileri, başkanın medya ve kamuoyu ile ilişkilerini yürüten basın danışmanları ve basın bürosu görevlileri, başkanın konuşmalarını yazan görevliler ile başkanın günlük işlerini programlayan, ne zaman nerede olacağını belirleyen ve protokol kuralları konusunda başkanı bilgilendiren özel sekreterlerdir. Beyaz Saray personelinin çoğu zaman bakanlardan daha etkili oldukları görülmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 322-324).

Başka bir önemli birim de Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget)'dir. Temel görevi başkanın bütçesini hazırlamaktır. Hazine Bakanlığı'nın gözetiminde çalışan bir örgüt olup bütün kamu kurumlarının bütçe ihtiyaçlarının belirlenmesi, mali konularda yapılacak yasa tasarılarının şekillendirilmesi, Beyaz Saray harcamalarının yapılması gibi temel görevleri yerine getirmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 78). Bunların dışında başkana yardımcı olan pek çok ofis vardır. Bunlardan bazıları, Ekonomik Danışmanlar Konseyi; Milli Güvenlik Konseyi; Çevre Kalite Konseyi; Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi; Birleşik Devletler Ticaret Temsilcisi Ofisi; Yönetim Ofisi; Ulusal İlaç Denetim Politikası Ofisi'dir (whitehouse.gov, 11 Eylül 2011). Ayrıca Başkanlık Ofisi dışında yer alan 200'den fazla bağımsız kamu kuruluşu (Independent Agencies) bulunmaktadır. Bunlar arasında kamuoyunca en fazla bilinenleri Merkezi Haberalma Teşkilatı, Çevre Koruma Kurumu, Genel Hizmetler Dairesi, Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesi, Personel Yönetimi Dairesi ve Sosyal Güvenlik İdaresi'dir (Ömürgönülşen, 2009:339). Bunlardan başka Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Kurumlar (Independent Regulatory Boards and Agencies) ve çeşitli Kamu Ortaklıkları da (Government Corporations) başkana yardımcı olmaktadır.

I.2.1.1.3. Başkan ve Yasama Organı Arasındaki İlişkiler

ABD'de yürütme organının ikili bir görünümü yoktur; başkan hem devlet başkanı hem hükümet başkanıdır. Sistem sert güçler ayrılığına dayandığından yasama ve yürütme organları birbirinden üstün değildir. Bunun sonucu olarak

yürütme gücünü temsil eden başkan, Kongre önünde sorumsuzdur. Kongre de başkan tarafından dağıtılamaz. Başkan ve kabinesinin Kongre'nin güvenoyuna gereksinimi yoktur; başkan Kongre tarafından düşürülemez. Güvenoyu olmadığından hükümetin çoğunluğa dayanma gibi zorunluluğu yoktur. Bu da başkanın hükümetine süreklilik sağlar. Buna karşılık Kongre'nin yasama yetkisini tekelinde tutması nedeniyle yasama yetkisinin devredilmesi teorik olarak düşünülemez. Başkanın kural olarak Kongre'ye yasa önerme yetkisi yoktur. Ancak her yasama yılının başlangıcında Kongre'ye yolladığı mesaj yolu ile hangi konularda yasaların kabul edilmesini dilediğini açıklayarak Kongre üyelerinin dikkatini çekebilir. Bunun dışında başkan kendi partisinden bir üyeye yasa önerisi yaptırarak dolaylı yasama girişiminde de bulunabilir (Dereli, 2001: 76-80).

Başkan Kongre'nin kabul ettiği yasaları veto edebilmektedir. Veto edilen bir yasa önerisi Kongre'nin her iki kanadında yeniden üçte ikilik bir oranla kabul edilirse başkanın vetosu aşılmış olmaktadır (Arı, 2000: 67). Fakat bu üçte ikilik çoğunluğu sağlamak pek kolay olmadığından Kongre başkanın eğilimlerini göz önünde bulundurmaya zorunda kalmaktadır.

Uluslararası antlaşma yapma yetkisi başkana aittir. Yapılan antlaşmaların geçerlilik kazanması için Senato tarafından üçte ikilik çoğunlukla onaylanmaları gerekmektedir (Gözler, 2001: 30). Dolayısıyla uluslararası ilişkilerde başkan Senato'nun düşüncelerini dikkate almak zorundadır.

Kongre'nin başkana karşı en önemli silahı mali konularda tek yetkili olmasıdır. Bütçeyi kabul edip etmemek Kongre'nin takdirindedir. Kongre, başkanın hedef ve politikalarını gerçekleştirmesine gereken parayı vermemele onu zor durumda bırakabilir. Kongre yürütme alanına giren faaliyetler hakkında soruşturma komisyonları aracılığıyla soruşturma yapabilir (Yanık, 1997: 65-66). Kongre'nin bu konudaki yetkileri oldukça geniştir. Ancak soruşturma olumsuz sonuçlansa bile Kongre başkanı görevden alamaz.

Kongre'nin başkanı görevden almasının tek istisnası impeachment'dır. Bu yolun işlemesi için vatana ihanet, rüşvet gibi ağır suçların bulunması gerekmektedir. Suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi'ne; yargılama yetkisi ise,

Senato'ya aittir. Senato'nun mahkûmiyet kararı verebilmesi üçte ikilik bir çoğunlukla mümkündür (Eroğul, 2005: 96). Mahkûmiyet durumunda başkan görevinden alınmış olur. Başkanın siyasi sorumluluğu olmadığından siyasi nedenlerle impeachment davası da açılmamaktadır. Dolayısıyla başkanın yalnızca cezai sorumluluğundan bahsedilebilir.

I.2.1.2. Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği

ABD örneğinden uzaklaştığımız vakit sistemin uygulandığı diğer ülkelerin daha çok Latin Amerika coğrafyasında bulunduğunu söyleyebiliriz. Stepan ve Skach'a göre Güney, Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni demokratlaşan ülkeleri tercihlerini parlamenter sistemle Fransız tipi yarı-başkanlık sistemleri arasında kullanırken, Latin Amerika ülkeleri Amerikan tipi saf bir başkanlık sistemini benimsemişlerdir (Özbudun, 1993: 151). Tarihsel olarak Latin Amerika'nın siyasi sistemleri, ABD'den doğrudan transfer ettikleri başkanlık sistemini çok partili yapılanmaları içerisinde nisbi temsil sistemiyle birleştirmişlerdir. Kıtanın siyasi sistemi üzerine analizler yapan Shugart ve Mainwaring, başkanlık sisteminin disiplinsiz partilerden oluşan çok partili sistemiyle kötü bir kombinasyon oluşturduğunu ileri sürmüş ve çok partili parlamenter sistemlerin çok partili başkanlık sistemlerinden daha iyi performans gösterdiğine dikkat çekmişlerdir (aktaran Akman, 2007: 171-172). Bu ülkeler içerisinde sistemi başarıyla uygulayan ülke olmadığı söylenebilir. Uzun bir anayasal süreklilik tarihi olan tek başkanlık sistemi, ABD'dir. ABD dışında yalnız Şili, bir buçuk yüzyıl boyunca nispeten bunalımsız bir anayasal sürekliliğe sahip olmuştur; fakat Şili demokrasisi de 1970'lerde çökmüştür (Linz, 1995: 143-144).

Uzun sürelilik açısından şu ana kadar en iyi işlemiş bulunan yer, Kosta Rika'dır; 1949'dan bu yana kesintiye uğramamıştır; onu, 1958'den bu yana rejimini sürdüren Venezuela, Kolombiya ve Peru izlemektedir. Latin Amerikan ülkelerinin çoğu, başkanlıkçı demokrasilerini ancak 1980'lerde yeniden kurmuşlardır. Latin Amerika ülkeleri örneğinde başkanlık sistemlerinin çoğu endişe verici bir kırılma

ve istikrarsızlık siciline sahiptir. Sonuç olarak, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin sicili, tek bir istisnaıyla, zayıfla berbat arasında değişmektedir (Sartori, 1997: 124).

Latin Amerika ülkeleri aradıklarına uygun rejimi, yanı başlarında bulunan ve kıtada sömürgeciliği ilk kaldıran ABD'den kopya etmişlerdir (Duverger, 1986: 104). Arzu edilen maddi güç ve itibarın aksine bu ülkelerin çoğu çeşitli sorunlarla yüz yüzedir. Sartori'ye göre bunların sebeplerinden biri Latin Amerika başkanlık sistemlerinin yanlış parti sistemleri üzerine kurulu olmasıdır. Ayrıca ekonomik durgunluk, çarpıcı eşitsizlikler ve sosyo-kültürel miraslar da önemli etkenler arasındadır. Mainwaring'e göre ise, başkanlar politika oluşturma iktidarına büyük ölçüde sahip olmakla birlikte, politikaların uygulanması için destek bulmakta zorlanmaktadırlar (Sartori, 1997: 125).

Başkanlık sistemlerinde başkanın önemli güç kaynaklarından biri olan veto yetkisi Latin Amerika başkanlık sistemlerinde daha çok kısmi veto yetkisi olarak kullanılmaktadır. Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvador uzun bir süreden beri anayasalarında başkana kısmi veto yetkisi tanıyan ülkelerdir. Bu vetoyu ABD'de olduğu gibi üçte ikilik bir çoğunlukla aşmak mümkündür. Arjantin, Brezilya ve Kolombiya'da başkanlara herhangi bir alanda yeni yasa yapmasını sağlayan kararname yetkisi tanınmıştır. Brezilya'da başkanın acil durumlarda kararname çıkarma yetkisi varken, Şili'de başkan tüm bakanların onayı ile harcamalara ilişkin kararname yayınlatabilmektedir. Kararname gücü kongre karşısında başkanların elini güçlendirmektedir. Başkanlara tanınan olağanüstü hal yetkisine gelince, 1991 öncesi Kolombiya'da bu yetkinin oldukça geniş bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Kolombiya'da başkan kabinenin onayı ile –Kongre'nin onayı olmaksızın- sıkıyönetim ve ekonomik gerekçelere dayanan olağanüstü hal ilan edebilmekteydi. Olağanüstü halin gerektirdiği bütçe ihtiyacını karşılamak için Ekvador ve Bolivya'da başkanlar, vergi ve kamu alacaklarının toplanmasını erken bir tarihe çekebilirken; El Salvador'da ise, harcamalarda bulunmaya yetkilidir. Şili'de olağanüstü hal ilan etmeye yetkili başkan, toplanma ve çalışma hakları ile bilgi edinme ve düşünce özgürlüklerini askıya alıp sınırlayabilmektedir. Brezilya'da da başkan, kararname yoluyla ve kongrenin salt çoğunluğunun da onayıyla olağanüstü

hal ilan etmeye yetkilidir. Bu kararname ile başkanın çeşitli temel hak ve özgürlükler üzerinde tasarruf kullanma yetkisi ortaya çıkmaktadır. ABD anayasası başkana yasa önerme yetkisi tanımazken, Brezilya, Arjantin ve Şili anayasalarında başkanlara yasa önerme yetkisi tanınmıştır. Aynı durum referanduma başvurma yetkisinde de ortaya çıkmaktadır. Latin Amerika'da başkanlar bu yetkiyi Kongre'nin engellemelerini aşmak için kullanmaktadırlar (Yazıcı, 2002: 31-32). Sonuç olarak Latin Amerika deneyimlerinde başkanlık sisteminin yasama aleyhine dengesizlikler gösterdiğini, sistemin başkanın şahsında kişiselleştiğini bunun da çeşitli sorunları beraberinde getirdiğini söyleyebiliriz.

Diğer bazı başkanlık sistemleri arasında da Afganistan, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Endonezya, Güney Kore, İran, Guatemala, Honduras, Kenya, Kostarika, Liberya, Meksika, Sudan, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Uruguay, Zambia gibi ülkeler örnek olarak gösterilebilir (wikipedia.org, 10 Eylül 2011).

I.2.2. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi

Yarı başkanlık sistemi, adının da çağrıştırdığı gibi, başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez hükümet sistemi olarak ifade edilebilir. Gerçekten yarı başkanlık sistemi, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanın ve bakanlar kurulunun varlığı açısından da parlamenter sisteme benzemektedir. Bu tanımın ifade ettiği gibi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sisteminin zorunlu şartıdır fakat yeterli değildir. Bunun dışında cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerinin de olması gerekir (Özbudun, 1993: 139).

Duverger'e göre, bir sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için şu üç özelliği taşıması gerekir:

- 1) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi,

- 2) Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması,
- 3) Yürütme görevini yerine getiren başbakan ve bakanlar kurulunun yasamanın güvenine tabi olması (Duverger, bt: 69).

Sartori'ye göre ise, yarı başkanlık sistemi için aşağıdaki iki özelliğin bir arada bulunması gerekir:

1) Devlet başkanı doğrudan doğruya halk veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilir.

2) Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır; böylece ikili bir otorite yapısı oluşur; bunun üç belirleyici şartı da şunlardır:

2.1.) Başkan parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur; dolayısıyla iradesinin hükümet kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir.

2.2.) Başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı olmaları bakımından, başkandan bağımsızdırlar ve parlamentonun güvenoyuna veya güvensizlik oyuna tabidirler; dolayısıyla parlamento çoğunluğuna muhtaçtırlar.

2.3.) Yarı başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organının içinde farklı dengelere ve değişen üstünlüklere izin vermekle birlikte “özerklik potansiyeli” devam eder (Sartori, 1997: 173-174).

I.2.2.1. Fransız Tipi Yarı Başkanlık Sistemi

I.2.2.1.1. Yasama Organı (Parlamento)

Fransız 1958 Anayasası'nın oluşturduğu yasama organı iki meclisten oluşan bir parlamentodur. Meclislerden biri Millet Meclisi diğeri ise Senato'dur. Millet Meclisi 577, Senato 343 üyeden oluşmaktadır (assemblee-nationale.fr, 12 Eylül 2011). Seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. Her parlamento üyesi ile birlikte bir de yedek üye seçilmekte, üyenin koltuğu boşaldığında ise yerine yedeği geçmektedir. Millet Meclisi üyeleri tek dereceli gizli oyla seçilirler ve seçilebilme yaşı 23'tür. Anayasaya göre Millet Meclisi'nde halkın, Senato'da ise yerel yönetimlerin temsil edilmesi esastır. Fransız geleneklerine göre, parlamento üyeliği

ile seçimle gelinen başka görevleri de yürütmek mümkündür. Parlamento üyeleri, seçimle gelinen yerel yönetim birimlerindeki meclis üyeliklerini ya da belediye başkanlıklarını bir arada yürütebilmektedirler. Ancak 1985'te kabul edilen bir yasayla bu duruma belirli sınırlamalar getirilmiştir. AB Parlamentosu, bölge genel meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği, Paris dışında kalan nüfusu yirmi bini aşmayan beldelerde belediye başkanlığı parlamento üyeliği ile birleşebilmektedir. Ayrıca parlamento üyeliği ile bakanlık görevleri bir arada yürütülememektedir. Bakan olarak atanan bir parlamenterin üyeliği düşmekte ve yerine yedeği geçmektedir. 2003 yılında yapılan ve 2010'a kadar yürürlüğe girmesi öngörülen yeni düzenlemelerle Senato'nun yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Buna göre senatör seçilme yaşı 35'ten 30'a düşürülmüş; dokuz yıllık dönem altı yıla indirilmiş; Senato için kısmi yenileme yine üç yılda bir ancak Senato'nun üçte biri için değil, yarısı için öngörülmüştür (Eroğul, 2005: 150-151). Senato seçimleri iki dereceli olarak yapılmaktadır. Senatörleri seçecek olan seçmenler: milletvekilleri, dokuz binden fazla nüfuslu komünlerin belediye ve komün meclisleri üyeleri ile belediye meclislerince seçilen, komün nüfuslarına göre değişen sayıda seçmenlerdir (Gürbüz, 1987: 134).

1958 Anayasası ile parlamentonun yetkilerinin önemli ölçüde kısıtlanmış olduğu görülmektedir. Parlamentonun üç temel yetkisi vardır. Bunlar, yasa yapma yetkisi, bütçe çıkarma yetkisi ve anayasada değişiklik yapma yetkisidir (Akçalı, 1994: 89). Anayasa her iki meclisi de yasaları kabul etme sürecinde eşit saymıştır. Bir yasa tasarısının yasalaşabilmesi her iki meclisin onayıyla mümkündür. Ancak tasarı ya da önerilerin iki mecliste de iki defa oylanıp bir sonuca varılamaması durumunda, iki meclis üyelerinden oluşturulan karma komisyon tarafından bir uzlaşma metni hazırlanır. Bu metnin hükümetçe uygun görülmesinden sonra, meclislere sunulmasında son karar Millet Meclisi'ne aittir. Böyle bir durumda Millet Meclisi'nde kabul edilen tasarı ya da öneri, Senato'nun onayına gerek kalmaksızın yasalaşmaktadır. Millet Meclisi'nin bir diğer yetkisi hükümeti denetlemektir. Hükümete güvenoyu verme ve düşürme yetkisi Millet Meclisi'ndedir. Senato'nun hükümeti denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı'nın ölümü, istifası ya da görevinde bulunmaması durumunda kendisine Senato başkanı vekalet eder (Dereli, 2001: 72-74). Parlamento faaliyetlerini kurduğu alt komisyonlar aracılığı ile

yürütmektedir. Bu komisyonlar: kültürel işler, dışişleri, ekonomi ve mali işler, milli savunma, üretim ve ticaret, anayasa alanlarında oluşturulmuştur (Akçalı, 1994: 90).

I.2.2.1.2. Yürütme Organı

1958 Anayasası'nın oluşturduğu sisteme göre Fransa'da yürütme cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetten meydana gelmektedir. Aşağıda bu organlar iki başlık altında incelenecektir. İnceleme esnasında, ortaklaşa kullanılan yetkilerin sayısı da az olmadığından, cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümet arasındaki karşılıklı ilişkilere de değinilecektir.

I.2.2.1.2.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, 2000 yılındaki anayasa değişikliğine göre beş yıl için, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Anayasaya göre cumhurbaşkanı hem devletin hem de yürütmenin başı durumundadır. Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için en az 23 yaşında olmak, parlamenter, bölge genel meclisi, il genel meclisi, belediye başkanlığı üyesi sıfatını taşıyan ve en az otuz ayrı ilden gelen beş yüz kişinin imzasıyla aday gösterilmek ve bu isteğin de Anayasa Konseyi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanı iki turlu çoğunluk yöntemiyle seçilmektedir. İlk turda geçerli oyların mutlak çoğunluğu sağlanamazsa, en fazla oy alan iki aday ikinci turda yarışmakta, geçerli oyların mutlak çoğunluğunu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. Bir kez seçilen cumhurbaşkanı ikinci kez de seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanı vatana ihanet durumu dışında mutlak bir sorumsuzluğa sahiptir. Sorumluluğu parlamentoya karşı değil halka karşıdır. Anayasanın 5. maddesine göre cumhurbaşkanı, anayasaya uyulmasını gözetecek, hakemliğiyle kamu kurumlarının düzenli işlemlerini ve devletin sürekliliğini sağlayacak, ulusal bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün ve anlaşmalara saygının güvencesi olacaktır. Cumhurbaşkanı; devlet başkanı, yürütmenin gerçek başı ve yargı bağımsızlığının güvencesi olmak gibi sıfatlara sahiptir.

Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri: Başbakanı atamak, hükümetin istifasıyla görevine son vermek, başbakanın önerisiyle bakanları atamak ve görevlerine son vermek (md. 8); bakanlar kuruluna başkanlık etmek (md. 9); hükümetin veya iki meclisin önerisiyle referanduma gitmek (md. 11); şartlar gerektirdiğinde, başbakan, parlamento ve Anayasa Konseyi'nin başkanlarına da danışarak olağanüstü hal ilan etmek (md. 16); başbakana ve parlamento başkanlarına danışarak Millet Meclisi'ni feshetmek (md. 12); parlamentoya mesaj iletmek (md. 18); Anayasa Konseyi başkanı ve üç üyesini atamak (md. 56); henüz onaylanmamış uluslararası antlaşmalar ve yasaların anayasaya uygunluklarının denetimi için Anayasa Konseyi'nde dava açmak (md. 54)'tır. Cumhurbaşkanının en önemli güçleri başbakanı atamak, Millet Meclisi'ni feshetmek ve olağanüstü hal ilan etmektir.

Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu dışında, Bakanlıklararası Konsey'e ve komitelere, Ulusal Savunma Yüksek Konseyi'ne ve komitelere, Yargıçlar Yüksek Konseyi'ne de başkanlık etmektedir (Dereli, 2001: 56). Ayrıca hükümetin çıkaracağı kararnameler ve kararlar bakanlar kurulunda görüşüldükten sonra cumhurbaşkanınca imzalanmaktadır (md.13/1). Yine yasa tasarıları cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulunda görüşülüp karara bağlanmaktadır (md. 39/2). Bunun gibi cumhurbaşkanının karşı imzaya gereksinim duyduğu, hükümet ile birlikte kullandığı yetkileri vardır. Bunlara daha ayrıntılı bir şekilde aşağıda değinilecektir.

I.2.2.1.2.2. Başbakan ve Hükümet

Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan, hükümetin diğer üyeleri olan bakanlar ve müsteşarların atanması için cumhurbaşkanına öneride bulunmakta ve bu önerilenlerin cumhurbaşkanınca atanmasıyla hükümetin üyeleri tamamlanmaktadır (Çam, 1993: 168). 1958 Anayasası ile Millet Meclisi üyeleri arasından atanan başbakan görev ve yetki bakımından cumhurbaşkanından sonra gelmektedir. Genel olarak ülke genelinde kamu yönetiminin işleyişini sağlamak, hükümetin genel politikalarını belirlemek, yürütmek ve koordine etmek, belli düzeyde yüksek devlet memurlarının atamasını yapmak, cumhurbaşkanının olmadığı zamanlarda bakanlar kuruluna başkanlık etmek, bakanların atanması ya da görevden

alınması için cumhurbaşkanının onayını istemek gibi yetki ve görevleri bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 37-38). Elgie'ye göre cumhurbaşkanlığı ile karşılaştırıldığında başbakanlık kurumu daha önemsiz görünmektedir. Bir kişi başbakanlığı istediğinde bunu genellikle gelecekteki cumhurbaşkanlığına yönelik hevesleri için istemektedir. Cumhurbaşkanı dünyanın en zengin yedi ülkesinin liderleriyle temasa geçerken, başbakan ülke içindeki güncel sanayi sorunlarını çözmektedir. Cumhurbaşkanı ülke için önemli kararların alınmasından sorumluyken, başbakan nispeten daha önemsiz konularla meşgul olmaktadır. Çok çalışan başbakan bunun karşılığını yeterince alamamaktadır; her şey iyi giderken kredileri cumhurbaşkanı alır, kötü gittiğinde ise suçlanan başbakandır; her şey kötü gittiğinde cumhurbaşkanı eleştirilir, fakat başbakan görevinden alınır; eğer her şey iyi gidiyorsa başbakan övülmeye başlanır ve yine görevinden alınır. Cumhurbaşkanları ne başarısız ne de başarılı olan başbakanlara tahammül ederler. Her ikisinin de cumhurbaşkanının otoritesi için tehdit olarak görüldüğü ve bertaraf edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Elgie, 1993: 1). Yine Elgie (1993: 10), elindeki yetkilerine rağmen başbakanın uygulamada cumhurbaşkanının sadık teğmeni haline geldiğini belirtmektedir. Fakat anayasaya göre başbakan istifasını sunmadıkça cumhurbaşkanı tarafından görevinden alınamamaktadır. Anayasa cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermesine rağmen, birçok karar alma noktasında da onu tek başına yetkilendirmemiştir. Anayasanın 20. maddesi “hükümet ulusun siyasetini belirler ve yürütür” demekle hükümeti önde gelen politik karar merci olarak tasvir etmektedir (Kesselman, 2007: 122). Fakat anayasanın 9. maddesi de, bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacağını söylemektedir. Yine anayasanın 21. maddesine göre hükümet faaliyetlerini yürütmekle başbakan yetkilidir. Sonuç olarak uygulamada karşımızda bir değil iki hükümet başkanı vardır. Fakat cumhurbaşkanı anayasaya göre yürütmenin gerçek başıdır ve yetkileri oldukça geniş tutulmuştur.

Cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümet çok önemli ve uygulama alanı çok geniş olan yetkileri birlikte kullanırlar. Bu işbirliği çerçevesinde alınan kararlar çeşitli biçimlere bürünebilir. Duverger'e göre bu kararlar niteliklerine göre: Cumhurbaşkanı ile başbakanın ortaklaşa aldıkları kararlar; bakanlar kurulunda bütün bakanların katılımıyla görüşülen cumhurbaşkanı ve başbakanın onaylarını gerektiren kararlar; cumhurbaşkanının yürürlüğe girmelerini önleyebildiği ve başbakanın hiç bir

müdahalede bulunamadığı bakanlar kurulunca alınan kararlar; bakanlar kurulunca alınan, başbakanın uygulamasını engelleyebildiği ve cumhurbaşkanının hiç bir müdahalede bulunamadığı kararlar; bakanlar kurulunca alınan ne cumhurbaşkanının ne de başbakanın müdahalede bulunabildiği kararlar şeklinde gruplandırılabilir (Duverger, 1986b: 144).

Hükümetin tek başına kullandığı yetkilerin yanında cumhurbaşkanı ile birlikte kullandığı yetkileri de vardır. Öncelikle başbakan ve hükümetin ve ayrı ayrı bakanların kullandıkları, arkasından da cumhurbaşkanı ile ortaklaşa kullanılan yetkileri ortaya koyacağız. Başbakanın tek başına kullanabileceği yetkileri şunlardır: Cumhurbaşkanına referandum önerisinde bulunabilir, yasa önerebilir, değişiklik önerileri getirebilir, sorumluluğunun gereği olarak Millet Meclisi'nden güvenoyu isteyebilir, Senato'dan hükümetin genel siyaseti hakkında bir oylama isteyebilir, parlamentonun olağanüstü toplantıya çağrılmasını isteyebilir, yasa görüşmeleri sırasında Millet Meclisi ve Senato bünyesinde karma bir komisyon kurulmasını isteyebilir, yasaların cumhurbaşkanınca imzalanmasından önce Anayasa Konseyi'ne başvurabilir, 13. maddede belirtilen, cumhurbaşkanının imzasını gerektirmeyen durumlarda tek başına düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir ve hükümet faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamaktadır. Bakanlar ise parlamentonun her iki kanadına girip çıkma hakkına sahip oldukları gibi istediklerinde meclislerde konuşma yapabilirler, parlamentoların gelir azaltıcı ya da kaynak gösterilmeyen gider arttırıcı değişiklik önerilerine karşı çıkabilirler, yasa görüşmeleri sırasında belirli durumlarda kabul edilemezlik itirazında bulunabilirler, daha önce ilgili komisyonda ele alınmamış bir değişiklik önergesinin görüşülmesini engelleyebilirler. Ayrıca her bakan, kendi bakanlığı bünyesinde bir iç düzenleme yetkisine, başbakanın özel yetkilendirdiği durumlarda atama yetkisine sahiptir (Eyüboğlu, 2007: 126-128). Cumhurbaşkanını ve hükümetin kullandıkları ortak yetkiler de vardır. Başbakanının imzasını gerektiren cumhurbaşkanlığı yetkileri şunlardır: Üst düzey memurlukların atamaları dışında, bazı önemli memurluklara cumhurbaşkanının verdiği yetkiyle başbakan atama yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı bu atamaları kabul etmeyebilmekte ya da aldığı yeni bir kararla başbakanın karşı imzasının bulunması şartıyla hepsini yeniden onaylayabilmektedir. Parlamenteoya yönelik kullanılan ortak yetkileri incelediğimizde de cumhurbaşkanının parlamentodan geçen bir yasayı geri

çevirmeye yetkili olduğunu görüyoruz. Bu durumda parlamento yasayı yeniden görüşür. Yeniden görüşmediği takdirde yasa rafa kaldırılmış olur. Fakat cumhurbaşkanının bir yasayı geri çevirebilmesi için başbakanın karşı imzasına gerek vardır. Aynı yöntem parlamentoda yapılan olağanüstü toplantıların sona ermesiyle ilgili kararnamelerde de uygulanmaktadır. Bazı durumlarda cumhurbaşkanı ve başbakanın uymak zorunda oldukları kararlar vardır. Oturumların açılışıyla ilgili kararlarda hem cumhurbaşkanı hem de başbakanın imzası gereklidir. Anayasa değişikliğine ilişkin bir hükümet önerisi için de cumhurbaşkanı ve başbakanın düşünce birliğine varmaları gerekir. Çünkü bu konuda başbakan öneride bulunan kişi, cumhurbaşkanı da karar veren kişidir. Bakanlar kurulundan geçen kararnameler gereğince yapılan yüksek atamalarla ilgili yetkilerin dışında kalan tüm yetkilerden cumhurbaşkanı ve başbakan ortaklaşa yararlanırlar. Bunların uygulanmasında hükümet hiçbir müdahalede bulunamaz. Ötekiler ise hem cumhurbaşkanına hem başbakana hem de hükümete ait olan ortak yetkililerdir. Bakanlar kurulunda görüşülen kararnamelerin hazırlanmasında ve kararların alınmasında bu yetkilerden yararlanılır. Diplomatik yetkilerden de genellikle aynı şekilde yararlanılır. Cumhurbaşkanının kararıyla yapılan anlaşmaların onaylanabilmesi için başbakanın karşı imzası alınır, fakat bunlar aynı zamanda bakanlar kurulunda da görüşülmektedir (Duverger, 1986b: 145-148). Daha önce de ifade ettiğimiz gibi anayasanın 20. maddesine göre “hükümet ulusun siyasetini belirler ve yürütür” fakat pratikte bakanlar kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık etmektedir. Dolayısıyla bu yetki ortaklaşa bir yetkidir. Hükümetin çıkaracağı kararnameler ve kararlar da bakanlar kurulunda görüşülüp, cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaktadır. Yasa tasarıları cumhurbaşkanının başkanlık ettiği bakanlar kurulunda görüşülüp karara bağlanmakta; başbakan, hükümetin sorumluluğu gereği Millet Meclisi önünde güvenoyuna, yine cumhurbaşkanının başkanlık ettiği bakanlar kurulunda görüştüktan sonra başvurabilmektedir. Anayasa hükümete, 34. madde kapsamındaki alanlarda, yani anayasal olarak yasamanın yetki alanında programını uygulamada gerekli gördüğü düzenlemeleri kararnamelerle yapabilmek için, parlamentodan yetki isteme yetkisi de vermektedir. Fakat bu yetki talebinin de önce bakanlar kurulunda görüşülüp kabul edilmesi, bunun için de, mantıken kurula başkanlık eden cumhurbaşkanının onayının alınması gerekmektedir (Eyüboğlu, 2007: 129).

I.2.2.1.3. Yürütme ve Yasama Organları Arasındaki İlişkiler

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin niteliğine dair en önemli ipucunu anayasaya şöyle bir baktığımızda kolaylıkla görmek mümkündür. 1958 Anayasası'nda "Temel İlkeler ve Egemenlik" ten sonra (Başlık I) "Cumhurbaşkanı" (Başlık II) arkasından ikinci sırada "Hükümet" (Başlık III) ve nihayet üçüncü sırada "Parlamento" (Başlık IV) gelmektedir. Bu aslında anayasanın temel organlara verdiği öncelik derecesini de ortaya koymaktadır. Ayrıca anayasanın 34. maddesinde parlamentonun hareket alanının tek tek sayılmasıyla ortaya konulan yaklaşım parlamentonun yetkilerinin önemli ölçüde kısıldığını göstermektedir. Anayasanın 39. maddesine göre parlamento üyeleri gibi başbakan da yasa önerme yetkisine sahiptir. 38. maddeye göre de hükümet parlamentonun vereceği bir yetkiyle, yasamanın yetkisinde olan alanlarda, kararnameler çıkarabilmektedir. 37. maddeye göre ise, hükümet düzenleyici işlem yapma yetkisini geniş bir biçimde kullanabilmektedir. Yine anayasanın 61. maddesine göre, Millet Meclisi ve Senato'nun iç tüzük yapma yetkileri Anayasa Konseyi'nin denetimi ile sınırlandırılmıştır. Hükümetin siyasal sorumluluğu yalnızca Millet Meclisi'ne karşıdır; hükümete güvenoyu verme ya da düşürme yetkisi Millet Meclisi'nin elindedir. Hükümet istediği zaman Millet Meclisi'nden güvenoyu isteyebilmektedir. Buna karşı anayasanın 49. maddesine göre, milletvekillerinin en az onda birinin imzasıyla hükümete karşı da gensoru önergesi verilebilmektedir. Oylama gensoru önergesinin verilmesinin üzerinden kırk sekiz saat geçmedikçe yapılamamakta ve önergenin kabulü için Millet Meclisi'nde salt çoğunluğu sağlamak gerekmektedir. Gensoru önergesi reddedildiği takdirde önergeyi veren üyeler o yasama yılı içerisinde başka bir önerge verememektedirler. Ayrıca anayasanın 8. maddesine göre, başbakan ve başbakanın önerisiyle bakanlar cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır ve böylece hükümet meydana gelmektedir. Anayasaya göre, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, hükümetin göreve başlamak için güvenoyuna başvurmasına gerek yoktur. Dolayısıyla parlamentonun hükümeti denetlemesi çok da kolay değildir. Cumhurbaşkanı ise, anayasanın 12. maddesine göre başbakana ve parlamento başkanlarına danıştıktan sonra (bağlayıcı değildir) Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir. Bu da yürütmenin yasama karşısında gücünü ortaya koyan en önemli yetkilerden biridir. Bir diğeri ise, cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan etme yetkisidir. Anayasanın 16. maddesine göre, cumhurbaşkanı

şartlar oluştuğunda başbakan, parlamento ve Anayasa Konseyi başkanlarına danıştıktan sonra (bağlayıcı değildir) olağanüstü hal ilan edebilmektedir. Bu durumda cumhurbaşkanı ortaya çıkan krizi bertaraf etmek için çok geniş yetkileri elinde toplar. Duverger'e göre böylece cumhurbaşkanı artık geçici bir süre için gelmiş ve durumun gerektirdiği önlemleri alacak olan bir diktatördür. Her şeye rağmen cumhurbaşkanının yetkileri hukuken toplanması mümkün olan Millet Meclisi'nin denetimi altındadır. Çünkü bu maddeye göre meclisin dağıtılması mümkün değildir. Cumhurbaşkanının 16. maddenin verdiği yetkilerin dışına çıkması durumunda her iki meclis açık oy ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ortak bir karar alarak onu vatana ihanet suçu ile Yüksek Adalet Divanı karşısına çıkarabilmektedir (Duverger, 1986b: 128). Fakat bu iradenin özellikle cumhurbaşkanının parlamentoda sağlam bir çoğunluğa sahip olduğu bir dönemde ortaya çıkması zordur.

I.2.2.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği

Duverger'e göre Fransa dışında -aralarında bir takım farklar olmakla birlikte- yarı başkanlık sistemini benimseyen ülkeler: Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, 1919-1933 arasındaki Weimar Cumhuriyeti ve 1976 Anayasasıyla birlikte Portekiz'dir. Duverger bu ülkeleri devlet başkanlarının niteliklerine göre sözde yetkili başkanlık (Avusturya, İrlanda ve İzlanda), tam yetkili başkanlık (Fransa) ve dengeli başkanlık (Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz) olmak üzere üç gruba ayırmaktadır. Duverger'e göre yarı başkanlık anayasaları iki başlı hükümet biçimi yaratmaktadırlar. Yürütme yetkisi ve görevi verilmiş parlamentoya dayanan hükümet ve başbakanla, halkın genel oyuyla seçilmiş ve önemli yetkilerle donatılmış devlet başkanı yaratan bu tür anayasalar devlet hayatında bir düalizme yol açmaktadırlar. Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz'de bu durum gerçek anlamıyla işlediğinden "dengeli" başkanlık ve hükümet, 1958 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına olağanüstü ve olağan dönemlerde sağlamış olduğu geniş yetki alanından ötürü de Fransa'daki durum "tam yetkili" başkanlık olarak ifade edilmektedir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da devlet başkanları her ne kadar genel

oyla seçilip önemli kişisel yetkilerle donatılmış olsalar da, bu ülkelerde devlet başkanları hükümetlerin önlerine getirdikleri bütün karar ve kararnameleri imzaladıkları için yetkileri “sözde” kalmaktadır. Sahip oldukları tek gerçek yetki, başbakanı seçmektir (Duverger, 1998: 142-143). Sartori (1997: 167) ise, Avusturya, İzlanda ve İrlanda’da sırf devlet başkanlarını halk seçiyor diye bunları yarı başkanlık sistemleri içerisine aldığı için Duverger’i eleştirmekte ve bu ülkeleri birer parlamenter sistem olarak görmektedir.

1919’a kadar yarı başkanlık sistemi ortada yoktu. O zaman Weimar sistemi, güçlü bir başkanlıkla dengelenen parlamenter bir sistem olarak algılanmıştır. Dolayısıyla Weimar Cumhuriyeti yarı başkanlık sistemlerinin atası olarak kabul edilebilir. Weimar Anayasası’nda devlet başkanına kararnamelerle hükümet etme yani Şansölye’nin katılımıyla olağanüstü hallerde yasa gücünde kararnameler çıkarma, kendi takdiriyle başbakanı atama ve görevden alma, tek bir bakanı görevden alma ve parlamentonun güvenoyuna tabi olmayacak hükümetler kurma, kendi takdiriyle parlamentoyu feshetme, meclisin kabul ettiği bir yasayı veto edecek yerde referanduma gitme gibi yetkiler verilmiştir. Anayasanın devlet başkanına verdiği geniş yetkilerin (olağanüstü hal, fesih ve referandum) yanında uygulanan nisbi seçim sistemi ve bu sistemin beslediği çok parçalanmış-kutuplaşmış parti sistemi ve belki de en önemlisi 1929 ekonomik krizi Weimar’ın sonunu getirmiştir (Sartori, 1997: 169-171).

Sistemin uygulandığı ülkelerden biri de Sri Lanka’dır. Sri Lanka anayasası Fransız modelinden esinlenmiş fakat devlet başkanının iktidarını güçlendirmekte daha ileri gitmiştir. Parlamento hükümeti göreve getirememekte, sadece düşürebilmektedir. Devlet başkanı parlamentonun reddettiği bir yasayı halkoyuna sunmak suretiyle yasama organını tek taraflı olarak ve kendi takdiriyle etkisiz kılma yetkisine de sahiptir. Ayrıca devlet başkanı hem devletin hem de hükümetin başıdır. Dolayısıyla yasalar gerçekte devlet başkanı tarafından önerilmekte, bakanlarını bizzat kendisi seçmektedir (Sartori, 1997: 171-172).

Avusturya’da devlet başkanı halkoyu ile seçilmektedir. Ancak yetkileri diğer yarı başkanlık sistemlerine göre kısıtlıdır. Başkanın aldığı kararların geçerli olabilmesi başbakanın ya da bakanın imzası ile mümkündür. Buna karşı başkan

başbakanı görevden alabilmektedir. Hükümetin kurulması için parlamento ve başkanın güvenoyuna ihtiyaç vardır (Keleş, 1992: 12). Devlet başkanının -siyasi nedenlerle- referanduma gidilerek görevden alınabilmesinin yolu açıktır. Fakat bu girişim hem meclisin üçte ikilik çoğunluğunu gerektirmekte hem de reddedilmesi meclisin otomatik olarak feshedilmesi sonucunu doğurmaktadır (Gözler, 2001: 82).

İzlanda'da devlet başkanı halkoyu ile seçilmektedir. Parlamento da (Alting) sistem içerisinde önemli bir yere sahiptir. Başkanın meclisi feshetme yetkisi vardır (Keleş, 1992: 12). Buna karşı başkanın -siyasi nedenlerle- referanduma gidilerek görevden alınabilmesi mümkündür. Fakat bu girişim hem meclisin dörtte üçlük çoğunluğunu gerektirmekte hem de reddedilmesi meclisin otomatik olarak feshedilmesi sonucunu doğurmaktadır (Gözler, 2001: 82).

Finlandiya'da devlet başkanı halkoyu ile seçilmektedir ve yetkileri oldukça geniştir. Hükümette en önemli söz sahibi o'dur. Ordunun komutası ve dış politikanın idaresi onun yetkisindedir. Parlamentoyu dağıtma, yasaları veto etme, bakanların sunduğu yasa tasarılarını reddedip kendi hazırladıklarını sunma, bakanlar kurulunu devre dışı bırakarak kararname çıkarma gibi yetkilere sahiptir (Keleş, 1992: 4). Devlet başkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır.

Romanya'da devlet başkanı halkoyu ile seçilmektedir. Devlet başkanı meclis başkanlarına danıştıktan sonra parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi yeni bir hükümetin ilk güvenoyu isteminden başlayan 60 gün içinde güvenoyu alamamış olması durumunda kullanabilmektedir. Bunların dışında ulusal çıkarların gerektirdiği durumlarda herhangi bir konuyu halkoyuna sunabilmesi, Anayasa Mahkemesi üyelerinden üçünü seçmesi, yasaları Anayasa Mahkemesi'ne gönderebilmesi, anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmesi gibi yetkileri bulunmaktadır (Özbudun, 1993: 147-148).

Bunların dışında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Litvanya, Polonya, Slovenya, Sırbistan, Hırvatistan, Moldova, Ermenistan, Beyaz Rusya, Rusya, Ukrayna, Tayvan, Senegal, Fildişi Sahilleri, Cezayir, Mali Cumhuriyeti ve Nijer de yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere örnek olarak gösterilebilir (Hekimoğlu, 2009: 74-78).

I.2.3. Parlamenter Hükümet Sistemi

Literatürde parlamentarizm, genellikle, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına veya işbirliğine dayanan hükümet sistemi olarak tanımlanır. Bununla anlatılmak istenen, parlamenter sistemde yasama ve yürütme organlarının hukuken birbirinden bağımsız olmakla beraber, aralarında birtakım işbirliği ve etkileşim mekanizmalarının olmasıdır (Erdoğan, 2004a: 19).

Sartori'ye göre, parlamenter olarak adlandırılan bütün sistemler, hükümetlerin parlamentonun oyuyla atanmasını, desteklenmesini ve yerine göre azledilmesini gerektirir. Yazara göre, parlamenter sistemin belli başlı üç tipi vardır: 1) İngiliz tipi, yürütmenin parlamentoya güçlü biçimde egemen olduğu başbakanlık veya kabine sistemi; 2) yönetmeyi hemen hemen imkânsız hale getiren Fransız tipi (III. ve IV. Cumhuriyet) meclis hükümeti; 3) orta bir yol olarak parti denetiminde parlamentarizm (Sartori, 1997: 137).

Parlamenter sistem, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir.

Yürütme otoritesinin yasamadan çıkmasına karşılık, yürütmenin de yasamaya karşı sorumluluk taşıdığı hükümet şekli parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 116).

Erdoğan'a göre, parlamenter sistemin unsurları geleneksel olarak yürütmenin iki başlı oluşu, başbakanın parlamenter olması, devlet başkanının siyasi bakımdan sorumluluk taşımaması, bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumluluğundan oluşmaktadır (Erdoğan, 2004a: 19).

Teziç'e göre ise, parlamenter sistemin yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisi olmak üzere dört özelliği vardır (Teziç, 1996: 400).

I.2.3.1. İngiliz Tipi (Westminster) Parlamenter Sistem

I.2.3.1.1. Yasama Organı (Parlamento)

İngiltere’de yasama organı (Parlamento) iki meclisli bir yapıya sahiptir: Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası. Fakat bu iki meclisin eşit yetkilere sahip olmadığı görülmektedir. Zaman içerisinde Avam Kamarası neredeyse bütün yetkileri elinde toplamıştır. Parlamento denildiği vakit daha ziyade Avam Kamarası kastedilmektedir.

Dünyevi ve ruhani lordlardan oluşan Lordlar Kamarası Temmuz 2011 itibariyle 788 üyeye sahiptir (parliament.uk, 15 Ekim 2011). 1911 ve 1949’da kabul edilen “Parliament Act” düzenlemeleri ile Lordlar Kamarası’nın yetkileri Avam Kamarası karşısında büyük oranda kısılmıştır. Bu düzenlemelerle Lordlar Kamarası mali konularda getirilen tasarı ve önerilerde 1 ay, diğer konularda da 12 ay bekleme yetkisine sahiptir. Ancak bu bir geciktirme yetkisinin ötesine geçememekte, Lordlar Kamarası yasaların çıkarılmasını engelleyememektedir. Ayrıca tasarı ya da önerilerin mali olup olmadığına Avam Kamarası başkanı Speaker karar vermektedir. 1958 yılında kabul edilen “Life Peerages Act” ile miras yolu ile geçen lordluklar dışında başbakanın önerisi ve kraliçenin onayıyla yeni lordluklar tahsis edilmiş, kadınlar da Lordlar Kamarası üyesi olabilme şansını elde etmişlerdir. Daha önce İngiltere’nin en yüksek yargı organı olan Lordlar Kamarası 2005’te kabul edilen “Constitutional Reform Act” ile yargısal yetkilerini kaybetmiş ve 2009’da bu yetkileri henüz yeni kurulmuş olan Yüce Mahkeme’ye geçmiştir (parliament.uk, 16 Ekim 2011). Lordlar Kamarası’nın reforme edilmesi tartışmaları özellikle 1997 yılından sonra İşçi Partisi hükümetiyle birlikte hız kazanmıştır. Lordlar Kamarası üyelerinin tamamının seçimle belirlenmesi en önemli tartışma konularından biri olmuştur. 2007 yılında Avam Kamarası’nda yapılan oylama sonucunda Lordlar Kamarası üyelerinin tamamının seçimle gelmesi kabul edilmiştir. Lordlar Kamarası’nın bu öneriyi reddetmesi ise, geçici nitelikte bir etkide bulunmuştur. Çünkü bir yıl içerisinde tamamlanacak anayasal veto sürecinin ardından bu önerinin uygulanması kaçınılmaz olacaktır. Böylece Lordlar Kamarası’nın da seçmenlerce belirlenmesinin önü açılmıştır (Aslan, 2009: 78).

Parlamentonun en etkin kanadı Avam Kamarası'nın, 2010 yılı itibariyle, üye sayısı 650'dir. Üyelerin 533'ü İngiltere'den, 59'u İskoçya'dan, 40'ı Galler'den, 18'i de Kuzey İrlanda'dan 5 yıllık bir dönem için seçilmektedirler (parliament.uk, 17 Ekim 2011). Hükümetin meclisi feshiyle 5 yıllık süre dolmadan da seçimlere gitmek mümkündür. Avam Kamarası üyeleri, tek isimli, tek turlu çoğunluk sistemi ile seçilirler. Her bölgede en çok oy alan aday temsilci seçilmiş sayılır. Adayın mutlak çoğunluğu sağlaması gerekli değildir. Bu seçim sistemi, seçmenlerin eğilimlerine göre ilk ve tek turda, görüşlerini az çok temsil edebilecek bir aday etrafında birleşmelerine neden olur ve siyasal partilerin azalması sonucunu doğurur. Nisbî temsil kabul edilmediğinden, bir seçim bölgesinde azınlıkta kalan dağınık oyların temsil edilebilme şansı da yoktur. Çoğunluk sistemi, tek bir partinin mecliste çoğunluğu sağlamasını ve koalisyona gitmeden homojen hükümetlerin kurulabilmesini sağlar. İngiltere'de iki büyük partinin iktidar ve muhalefet olarak sık sık yer değiştirmeleri bu çoğunluk sisteminin bir ürünüdür (Göze, 1995: 439-440).

Milletvekillerinin dokunulmazlıkları bulunmamaktadır. Ceza kovuşturmaları bakımından herhangi bir İngiliz vatandaşından farksız durumdadırlar. Ancak kürsü dokunulmazlığına sahiptirler. Ulusal güvenlik dışında her türlü kararı halka açıklamakta serbesttirler. Avam Kamarası'nı meclis başkanı, Speaker yönetmektedir. Speaker çalışmalarını tam bir tarafsızlık içinde yürütmekte ve milletvekilliği sürdükçe görevinde kalmaktadır. Meclis başkanlığına büyük bir uzlaşa ile geldiğinden önemli bir yere sahiptir. Makama duyulan saygıdan dolayı seçimlerde Speaker'ın seçim bölgesinden başka bir aday çıkmamaktadır. Avam Kamarası içinde görev yapan iktidarla muhalefetin karşılıklı olarak yarım düzine kadar "Whip"leri bulunur. Ayrıca Whip'ler (değnekçi) milletvekillerini bilgilendirip yönlendirerek parlamento çalışmalarının yürütülmesinde ve iktidar-muhalefet dengesinin korunmasında önemli görevler üstlenmektedirler. Parlamentonun en önemli görevlerinden biri yasa yapmaktır. Yasa tasarısı ve önerilerine "Bill" denmekte, mecliste görüşülüp kabul edilen Bill "Act" adını almaktadır. İki çeşit Bill bulunmaktadır: "Private Bills" ve "Public Bills". Private Bills, parlamento dışından gelen yasa önerileridir. Genellikle yerel hizmetler veya kararlar Private Bills olarak parlamento gündemine gelmektedir. Public Bills ise, kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: Hükümet tasarıları "Government Bills", parlamento üyelerince verilen

yasa önerileri “Private Members Bills” adını almaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 107-110). Diğer parlamentolardan farklı olarak, öneriler önce Avam Kamarası toplantısında görüşülmekte, ikinci görüşmeden sonra ilgili komisyona gönderilmektedir. Komisyonlarda görüşülen tasarılar büyük değişikliklere uğramamakta, yapılan değişiklikler hükümetle anlaşarak gerçekleşmektedir. Genellikle tasarılar komisyondan, değişikliğe uğramadan ve hızla geçerek genel kurula gelmektedir. Genel kurulda yapılan üçüncü görüşmede kabul edilerek Lordlar Kamarası’na gönderilmektedir (Gürbüz, 1987: 70). Her iki mecliste kabul edilen tasarılar Taç’ın (kraliçe) onayıyla yürürlüğe girmektedir. Ancak Taç’ın onaylamaması söz konusu değildir. Avam Kamarası’nın önemli bir yetkisi de hükümeti denetleme noktasındadır. En etkin yöntem, parlamento üyelerinin bakanlara soru sorma haklarıdır. Soruya benzer bir başka denetim yolu tartışmadır. Her toplantı yılının 20 gününde, muhalefetin istediği bir konuda genel görüşme yapılabilir. Bunların dışında denetlemenin önemli bir aracı, süreklilik arz eden komisyonlardır. Bu komisyonlara “Select Committee” adı verilmektedir. Görevleri bakanları ve bakanlıkları denetlemek olan bu komisyonların eleştirileri hükümetler tarafından dikkate alınabilmekte, bu yönde iyileştirmeler yapılabilmektedir. Avam Kamarası’nın yürütme üzerindeki dolaylı bir denetleme yetkisi de Ombudsmanlık (Parliamentary Commissioner for Administration) uygulaması ile sağlanmaktadır. Başbakanın önerisiyle Taç (kraliçe) tarafından atanan Ombudsmanın görevden alınabilmesi her iki meclisin bu yönde karar almasıyla mümkündür. Ombudsmanın görevi vatandaşların haklarını hükümete karşı korumaktır. Bu denetleme mekanizmalarına daha ayrıntılı olarak “yürütme ve yasama organı arasındaki ilişkiler” başlığında değinilecektir.

I.2.3.1.2. Yürütme Organı

I.2.3.1.2.1. Taç

Her yönüyle devletin başı durumunda olan Taç: Yürütmenin başı, yasamanın ayrılmaz parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerin başkomutanı ve İngiltere Kilisesi’nin yüce yöneticisi gibi niteliklere sahiptir. Taç’ın yetkileri esasen

simgeseldir. Taç'ın haberdar edilme (bilgilendirilme ve danışılma), doğru gördüğü konularda yüreklendirme ve uyarma gibi yetkileri vardır. Bunların dışında kraliyet ayrıcalıkları (Royal Prerogative Powers): Parlatentonun olağanüstü toplantıya çağırılması, süresinin uzatılması, tatile gönderilmesi ve dağıtılması, her yıl Lordlar Kamarası'nda Taç Söylevi'nin okunması, yasaların onaylanması, başbakanın atanması, başbakanın önerdiği yeni lordların atanması, üst düzey devlet görevlilerinin atanması ve içişleri bakanının istemine uyarak bağışlama yetkisinin kullanılması şeklinde sıralanabilir (Eroğul, 2005: 22). Kral/kraliçe tam bir sorumsuzluktan yararlanmaktadır. Buna karşı "The king do not wrong (Kral hata yapamaz)" ilkesi aynı zamanda kral/kraliçe'nin kendi başına hareket edememesi anlamına gelmektedir. Çünkü kral/kraliçe'nin yaptığı bütün işlerden kabine ve başbakan sorumludur. Kral/kraliçe hükümetin isteği olmaksızın meclisi feshedemez, bakanları değiştiremez. Yasaları veto yetkisini de 1707'den bu yana kullanamamaktadır. Özetle sorumluluğunu hükümetin yüklenemeyeceği bir şeyi, kral/kraliçe yapamaz. Yine de kral/kraliçe ulusal birliğin, devletin sürekliliğinin sembolüdür ve ondan gelen eleştiriler ve öneriler üzerinde her zaman dikkatle durulur (Göze, 1995: 448-450). Kral/kraliçe "hüküm sürer ama hükmetmez".

I.2.3.1.2.2. Kabine ve Hükümet

Genel seçim sonuçlarının arkasından Taç, Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan parti liderini, başbakan olarak, kabineyi kurmakla görevlendirmektedir. Başbakan hazırladığı listeyi Taç'a sunmakta ve bakanların atanmalarıyla birlikte kabine kurulmuş olmaktadır. Hükümetin güvenoyu alması zorunludur ve çoğunluğa sahip olan hükümetin bunu sağlaması zor değildir. İngiliz siyasi sisteminde hükümet ve kabine farklı kavramlardır. Hükümet kabineyi de içine alan daha büyük bir organdır ve yaklaşık olarak 100 üyesi bulunmaktadır. Bütün bakanlar hükümetin üyesidir fakat kabine üyelerinin sayısı 20-22 civarındadır. Kabine genellikle haftada iki defa toplanmaktadır.

Hükümet bünyesinde üç grup bakan vardır: Bunlardan en önemlisi sayıları 20 civarında olan kabine bakanları (Cabinet Ministers)'dır. Kabineye

başbakan başkanlık eder. Dışişleri, İçişleri, Hazine, Savunma, Milli Eğitim, Lord Chanceller ve Amiralliğin Birinci Lordu en önemli bakanlıklar arasındadır. Sayıları 30³ civarında olan ikinci grup bakanlar (Non-Cabinet Ministers), kabinenin devamlı üyeleri olmadığından ancak kendi bakanlıklarıyla ilgili sorunların görüşülmesi sırasında toplantıya katılmaları için çağrılmaktadırlar. Yetkileri sadece bakanlığın yönetimiyle sınırlanmıştır. Üçüncü grup bakanlar ise sayıları 40 civarında olan kıdemsiz bakanlar (Junior Ministers)'dır. Kabineye katılma hakları yoktur ve ilk iki grup bakana bağlıdırlar (Çam, 1993: 46). Başbakan tarafından atanıp parlamento ile ilişkiler noktasında çeşitli görevler üstlenmektedirler.

Kabine devlet idaresinin çekirdeği ve merkezi sinir sistemi olarak tanımlanmaktadır. Kabine üyeleri parlamentonun iki kanadından da seçilebilmektedir. Özellikle siyasal açıdan önemli olan bakanların Avam Kamarası üyesi olmasına özen gösterilmektedir. Kabinenin işlevleri, başbakana yardımcı olmak, hükümet politikalarını belirlemek, hükümet faaliyetlerinde eşgüdüm sağlamak, kamu örgütlerinin ve kamu hizmetlerinin kapasitesini iyileştirmek, kamu yönetimi ile ilgili standartlar geliştirmek biçiminde sıralanabilir. Ayrıca kabine, Taç adına düzenleyici işlemler (örneğin kararname) yapma yetkisine sahiptir. Kabine komiteleri de, çok sayıda kamu hizmetini yürütmekle yükümlü olan kabineye çeşitli uzmanlık alanlarına ilişkin istikamet belirlenmesinde yardımcı olmaktadır. Birden fazla bakanlığı ilgilendiren konular, kabine komiteleri aracılığıyla müzakere edilip karara bağlanmaktadır. Komite toplantılarıyla bakanlıklar arasındaki uzlaşmazlıkların çözülmesi ve kabine toplantılarının iş yükünün azaltılması amaçlanmaktadır. Ekonomik Kalkınma Komitesi, Ulusal Güvenlik Komitesi, İçişleri Komitesi, Kamu Hizmetleri ve Kamusal Harcamalar Komitesi, Yasama İşleri Komitesi bazı önemli kabine komiteleri arasındadır. Bu komiteler danışsal nitelikteki görevlerin yanında kabine tarafından devredilen yetkileri de yerine getirmektedirler. Ayrıca hükümetin çeşitli hizmet alanlarıyla ilgili önceliklerin belirlenmesine yönelik olarak başbakana destek olan, özellikle bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlayan, kabineye ve kabine komitelerine destek hizmeti sunan bir Kabine Ofisi (Cabinet Office) bulunmaktadır. Kabine sisteminin kalbi olarak nitelendirilen bu ofis kamu

³ Çam'ın eserindeki veri 17-20 olarak belirtilmiştir. İfade edilen veri ise, (30) günceldir. bkz. Eroğul, 2005, s.25.

örgütlenmesinin merkezi konumundadır ve yarım milyon kamu görevlisinden sorumludur. Ofisin başında başbakan tarafından atanan ve bir bakana bağlı olan Kabine Sekreteri bulunmaktadır (Karasu, 2009: 179-187). Kabine Ofisi hükümet çalışmalarına ilişkin tutanaklar tutmakta alınan kararların ilgili yerlere ulaşmasını sağlayıp uygulamaya konmasının takipçisi olmaktadır ve alınan sonuçlardan hükümet haberdar edilmektedir. Merkezi İstatistik Ofisi ve Ortak İstihbarat Komitesi de (MI5-MI6) Kabine Ofisi'ne bağlıdır (Eroğul, 2005: 27).

Kabine, iktidarın yürütme organına bıraktığı bütün yetkileri tek başına kullanmaktadır. Ayrıca kabine yürütmeyi serbest biçimde yerine getirmekle kalmamakta aynı zamanda Avam Kamarası'na ait yasama gücü ve mali güç gibi yetkileri de kullanmaktadır. Yasama yetkileri yönünden, kabine inisiyatif hakkını kullanarak yasa tasarıları hazırlayabilmekte ve oylamaya sunmaktadır. Bunun yanında parlamento özel bir yetki yasası ile de yasa yapma gücünü kabineye devredebilmektedir. İki parti sistemi dolayısıyla iktidarın çoğunluk partisinde olması, parti disiplini ve oy birliğinin işlemesine dayanan siyasi gerçeklerden ötürü yasama yönünden çoğu işler fiilen kabine tarafından kullanılmaktadır. Mali inisiyatif de kabinenin elindedir. Hazırlanan bütçenin görüşme süresi, belirli süreli oturumlarla sınırlanmıştır ve konsolide fonları oluşturan bazı masraf ve fonlar, parlamentonun yıllık bütçe iznine bağlı değildir (Çam, 1993: 48). Bunların dışında kral/kraliçe'den Avam Kamarası'nın feshini isteme, ulusal politikayı saptama, yönetsel düzenlemeler yapma, idari kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlama, atama yapma ve af gibi yetkileri vardır. Kabinedeki bakanlar ayrı ayrı olduğu kadar toplu olarak da parlamentoya karşı sorumludurlar (Akçalı, 1994: 79).

I.2.3.1.2.3. Başbakan ve Yürütme İçerisindeki Konumu

Başbakan İngiliz sisteminin temel taşıdır. Teorik olarak, başbakanın yetkileri diktatörlük olarak görülebilir. Çünkü başbakan kabineyi seçip kontrol etmekte, parlamentonun en büyük partisine başkanlık etmekte ve istediği hemen her düzenlemeyi geçirebilmektedir (Roskin, 2009: 44). Başbakan hem kralın (kraliçenin) birinci bakanı, hem kabine'nin başkanı hem de parlamentodaki çoğunluk partisinin

lideridir. Resmi onay Taç'ın elinde olsa da bu onay biçimseldir ve kabine üyelerini seçip atayan başbakandır. Bakanlar başbakana karşı sorumludurlar. Bakanları atamak ve görevlerinden el çektirmek başbakanın eline çok önemli bir patronaj (kayıрма) yetkisi vermektedir. Bu yetki yeni kazanılmış bir seçimin arkasından daha rahat kullanılırken, parti içi bölünmelerin yaşandığı ve hükümetin popülaritesini halkın gözünde kaybetmeye başladığı dönemlerde daha sınırlı kullanılmaktadır. Başbakan kabineyi parti içi dengeleri ve siyasi şartların gereklerini gözeterek kişisel tercihlerine göre oluşturmaktadır (Giddings, 1995: 30-41). Kabinede son söz her zaman başbakana aittir. Kolektif sorumluluk ilkesi (Shell, 1995: 24-26), tüm bakanların birlikte hareket etmesini zorunlu kılmakta ve kararların genellikle başbakanın istediği yönde çıkmasına sebep olmaktadır. Alınan kararların benimsenmediği durumlarda ise ilgili bakan istifa etmek durumunda kalmaktadır. Denilebilir ki, başbakan kabine içerisinde daha üstün bir konuma sahiptir ve eşitler arasında birinci “primus inter pares” olarak anılmaktadır (Rose, 2004: 169). Sartori'ye göre (1997: 139) ise, İngiliz başbakanı eşitsizler üzerinde birincidir; çünkü hükümeti gerçek anlamda yönetir ve tam bağımlı konumdaki bakanları seçmekte ve azletmekte özgürdür. İngiltere'de yürütme sistemi, güçlü bir iktidar ve güçlü bir başbakanın varlığına dayanır. Çok önemli nitelikteki bazı konularda (Falklands Savaşı ya da Irak'a asker gönderme kararlarında olduğu gibi) başbakanların kabineyi “by pass” ederek karar vermeleri ya da son dönemlerde yıllık bütçenin kabinede herhangi bir müzakereye tabi tutulmaması, bütçe ile ilgili olarak Avam Kamarası'nda görüşülmeden önce kabineye bu konuda sadece bilgi sunulması kabinenin işlevsizleştirilmiş olduğunu gösteren uygulama örnekleridir (Karasu, 2009: 183). Başbakanın kabine içerisindeki bu güçlü durumundan dolayı Crossman, İkinci Dünya Savaşı sonrasında “kabine hükümeti”nin yerini “başbakanlık hükümeti”nin aldığını ifade etmiştir (Bagehot, 1963: 51).

Ayrıca kabine toplantıları için gereken hazırlıkların yapılmasından, hükümet çalışmalarına ilişkin tutanakların tutulmasından, ilgili birimler arasında iletişim ve eşgüdümün sağlanmasından sorumlu olan Kabine Ofisi de doğrudan başbakana bağlı olarak çalışmaktadır. Kabine işlerini yürütmek için kurulmuş olan Kabine Ofisi zamanla başbakanın kabine içerisindeki ayrıcalıklı konumundan ötürü başbakanın işlerini yürüten bir ofis haline gelmiştir (Burch, 1995: 120-122).

Parlamento başbakanın güç kaynaklarından birisidir. Kimi durumlarda da, Avam Kamarası'nın güveninin korunması açısından, başbakanın gücünü sınırlandıran bir kaynaktır. Avam Kamarası hükümete personel temin edip kaynaklık etmesi noktasında da önemlidir. Çünkü başbakan ve çalışma arkadaşları olan bakanlar Avam Kamarası'nın birer üyesidirler ve ona karşı sorumludurlar. Bakanların parlamento dışından atanmaları nadir görülen bir durumdur. Böyle bir durumda kendilerine genellikle Lordlar Kamarası'nda yer bulmaktadırlar. Parlamento karşısında üstün bir konuma sahip olan başbakan, çoğunluk partisinin lideri olarak iktidarını belli bir süre için garantiye almaktadır. Böylece yasama organının faaliyetlerini büyük ölçüde denetimi altına alıp hükümet politikasının gerektirdiği kararları meclisten geçirebilmekte ve bunun için yetki alabilmektedir (Borthwick, 1995: 73). Parlamento özel bir yetki yasası ile kabineye “delegated legislation” denilen düzenleyici işlem yapma yetkisi tanımaktadır. Ayrıca uygulanan seçim sistemi, iki parti sistemi ve parti disiplini gibi nedenlerle başbakan ve kabinesi Avam Kamarası'nda oldukça etkindir ve meclis çalışmalarına yön verebilmektedir. Bu gibi nedenlerin parlamento karşısında kabinenin dolayısıyla başbakanın elini güçlendirdiğini söylemek mümkündür. Başbakanın parlamento karşısında önemli bir ayrıcalığı da kabinenin şefi sıfatıyla kral/kraliçe'den parlamentonun feshini isteyebilmesidir. Başbakan bu yönde hareket ederken çeşitli faktörleri göz önünde bulundurmak ve seçimi kazandıracak tedbirleri almak durumundadır. Kamuoyu yoklamaları ve ara seçimler bu yetkinin kullanılması noktasında başbakana yardımcı olmaktadır.

Amerikan devlet yapısı içerisinde Beyaz Saray'ın taşıdığı sembol ve değerleri İngiltere'de Whitehall taşımaktadır. Başbakan, kendi makamı olan Whitehall'ın tek hâkimi ve en büyük yöneticisidir. Başbakanın sistem içerisindeki yerinin ve gücünün sembolünü Whitehall oluşturmaktadır (Türe, 1999: 36).

1.2.3.1.3. Yürütme ve Yasama Organları Arasındaki İlişkiler

Bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi İngiltere'de de parlamentonun en önemli görevlerinden biri yürütme organını denetlemektir. Bunların içinde en

etkilisi, parlamento üyelerinin bakanlara soru sorma haklarıdır. En önemli bakanlar Avam Kamarası üyesi olduğundan, bu hak özellikle milletvekillerine aittir. Avam Kamarası'nda haftada dört gün, pazartesten perşembeye, birleşimin ilk saati (14.30-15.30 arası) soru zamanıdır. Çarşamba günleri, başbakan kendisine sorulan soruları yanıtlamaktadır. Sorular iki gün öncesinden yazılı olarak sorulmaktadır. Konu önemli ve acilse ve Speaker'ın izni alınabilmişse milletvekillerine iki gün beklemeden de sorularına yanıt isteme hakkı tanınabilmektedir. Soruya benzer bir başka denetim yolu her birleşimin son yarım saatinde ve toplantı yılının bölündüğü dört bölümün (Noel, Paskalya, İlkbahar, Yaz) son saatlerinde kullanılabilen dağılma öncesi tartışma olanağıdır. Bu olanağı hangi milletvekilinin hangi bakanla kullanabileceğine Speaker karar vermektedir. Böylece milletvekilleri seçmenlerin somut sorunlarını dile getirebilme şansı da elde edebilmektedirler. Bir başka denetim yolu, genel görüşmedir. Her toplantı yılının 20 gününde, muhalefetin istediği bir konuda genel görüşme yapılmaktadır. Bu 20 günün 17'si ana muhalefete geri kalan 3 günü de öteki küçük partiye ayrılmaktadır. Denetlemenin bir diğer önemli aracı süreklilik arz eden ve 9 ile 11 arka-sıra milletvekillerinden (backbencher) oluşan komisyonlardır. Bu komisyonlara "Select Committee" adı verilmektedir. Yasama sürecine katkıda bulunmak gibi bir işlevi olmayan bu komisyonların görevleri bakanları ve bakanlıkları denetlemektir. Hükümetler bu komisyonlardan gelen eleştirileri dikkate alıp yönetimde iyileştirmeler yapabilmektedir (Eroğul, 2005: 14-16). Avam Kamarası'nın kullandığı bir diğer dolaylı denetim aracı, 1967 yılından bu yana kullanılagelen Ombudsmanlık/kamu denetçiliği (Parliamentary Commissioner for Administration) uygulamasıdır. Ombudsman, başbakanın önerisiyle Taç tarafından atanmaktadır. Ancak görevden alınabilmesi her iki meclisin bu yönde karar vermesine bağlıdır. Ombudsmanın görevi vatandaşların haklarını hükümete karşı korumak, şikâyetlerini incelemektir. Vatandaşlar genellikle kendi bölgelerinin milletvekilleri aracılığıyla Ombudsmana başvurabilmektedirler. Böylece hükümetin denetlenmesinde seçmen-milletvekili işbirliği de sağlanmış olmaktadır. Yasama organı Ombudsman kurumuna 40 kişilik bir çalışma ekibi öngörmüştür. Yetkileri oldukça geniş olan Ombudsman gizli belgeleri dahi elde edebilmekte, kendisine gelen şikâyetleri çözmeye çalışmaktadır. Ombudsman gelen şikâyetler hakkında tuttuğu raporu ilgili bölgenin milletvekiline, Avam Kamarası'na ve hükümete

iletmektedir. Avam Kamarası'nda tutulan bu raporları incelemek üzere kurulmuş özel bir komisyon bulunmaktadır. Bu komisyonun başkanı hep muhalefetten biridir ve gerekli gördüğünde bakanlıklardan ayrıca bilgi isteme hakkına da sahiptir ve elde ettiği bilgileri Ombudsman ve Speaker ile paylaşmaktadır. Böylece yönetimden kaynaklanan hataların adresi saptanmakta ve düzeltilebilmesi için girişimlerde bulunmaktadır. Elde edilen sonuç daha sonra şikayet eden kişiye iletilmektedir (Aslan, 2009: 67-68).

Parlamentar sistemlerde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkide önemli olan güvenoyu ve güvensizlik önergesi mekanizmalarının durumu İngiltere'de farklı bir noktadadır. Bunun nedeni ise uygulanan seçim sisteminden kaynaklanan iki parti sistemi ve parti disiplini gibi olgulardır. Hükümete karşı Avam Kamarası'nda verilecek bir güvensizlik önergesi iki türlü bir sonuç doğurabilir hükümet ya istifa eder ya da parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gider (Gürbüz, 1987:70). Kabinenin sorumluluğu yalnızca Avam Kamarası karşısındadır. İki parti sisteminden dolayı, hükümetin Avam Kamarası'nda güvensizlikle karşılaşması teorik kalmaktadır. Tek başına iktidara ve Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip bir partinin, güvensizlik önerisiyle iktidardan uzaklaştırılması pek mümkün değildir.

Birch'e göre hukuki olarak her konuda her türlü kararı alma yetkisi olan parlamentoya rağmen ülkeyi gerçekte parlamenterler mi yönetiyor, yoksa parlamenterler, bakanların ve kamu personelinin almış oldukları kararlara yasal çerçeve mi hazırlıyorlar, çok açık değildir (aktaran Uzun, 1 Kasım 2011: 601). Fakat İngiliz sisteminin daha çok başbakan ve kabinesi etrafında şekillendiği görülmektedir. Çünkü kabine parlamentoda çoğunluk partisini disipline ederek çalışmaktadır. Böylece yürütme istediği kararları ve programlarını rahatlıkla geçirebilmektedir. Avam Kamarası'nın hükümete hayır deme noktasında etkili bir gücü bulunmamaktadır. Çünkü İngiltere'de yasa yapma faaliyetine kabine hâkimdir. Yasa teklif etmek, Avam Kamarası önünde bunları savunmak ve nihayetinde ortaya çıkan yasaları uygulamak hükümetin görevlerindedir. Parlamento programının tasarlanması ve ileri sürülmesi kabinenin tekelindedir. Hükümete bu gücü sağlayan iki parti sistemi ile fesih yetkisidir. Avam Kamarası kabinenin tekliflerini reddetmek ve bunları kabine kabul etmedikçe değiştirmek yetkisini pratikte haiz değildir. Çünkü

Avam Kamarası'nın genel kurul çalışmalarını düzenleyen içtüzük kuralları, siyasal teamüller, Avam Kamarası'nın kabine karşısındaki durumunu tamamen tersine çevirmiştir. Kabine, tabii durumdan emir veren, sevk ve idare eden bir duruma ulaşmıştır. Kabine ve parlamento arasında en büyük siyasal gücün kabinede olduğu görülmektedir. Dolayısıyla kabine yönetmekte parlamento ise, denetlenmektedir (Durgun, 1999: 119-120).

I.2.3.2. Parlamenter Sistemin Uygulandığı Diğer Ülkeler ve Yürütme Organının Niteliği

Parlamenter sistemin önemli örneklerinden biri Almanya'dır. 1949 Anayasası ile ortaya çıkan Alman Federalizmi, federal devlet sistemine paralel olarak, iki meclisli bir parlamentoya sahiptir: Federal Meclis ve Federal Senato. Federal Meclis tüm halkı temsil etmektedir. Yasaları yapmak, yürütmenin başını (Federal Şansölye-Başbakan) seçmek ve hükümetin işleyişini denetlemek temel görevleridir. Federal Senato ise, 16 eyaleti temsil eder. Eyalet hükümetlerinin üyelerinden ya da onların temsilcilerinden oluşur ve seçimle gelmiş üyeler içermez. Anayasa değişiklik önerileri, Federal Senato'nun üçte iki çoğunluğunu sağlamadan geçirilemez. Bunların dışındaki durumlarda sadece itiraz hakkı vardır ancak Federal Meclis tarafından reddedilebilir. İki meclisli parlamentonun dışında cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık önemli anayasal kurumlardır. Bunların dışında önemli bir anayasal kurum da, cumhurbaşkanını seçmek için oluşturulan Federal Konvansiyon'dur. Bu konvansiyon, cumhurbaşkanını çoğunluk oyuyla 5 yıl için seçmektedir. Cumhurbaşkanının yürütme gücü içinde yetkileri semboliktir (Akın, 2009: 423-424). Yasaları imzalayıp yayınlama, dış temsilcileri atama, yabancı misyonları kabul ve uluslararası sözleşmeleri imzalama yetkileri cumhurbaşkanına aittir. Ancak dış politika federal hükümetin yetki ve görev alanındadır. Ayrıca federal yargıçları, federal memurları, subay ve astsubayları tayin edip azleder, mahkûmları affedebilir ve yasaların anayasaya uygunluğunu inceler. Cumhurbaşkanının karar ve tasarruflarının geçerliliği başbakan ve yetkili federal bakanın imzasıyla mümkündür. Ancak başbakanın tayin ve azli ve Federal Meclis'in feshi bu koşulun istisnalarındandır. Federal Meclis ve Federal Senato, anayasayı veya diğer bir federal

yasayı kasten ihlal ettiği iddiasıyla cumhurbaşkanı hakkında Anayasa Mahkemesi'nde dava açabilmektedir. Davanın açılabilmesi için her iki meclisin en az dörtte bir oy oranıyla bu istekte birleşmesi, açılma kararının alınması için de Federal Senato'da üçte ikilik oy çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. Diğer bir yürütme organı olan kabine ise, Federal Meclis tarafından seçilen ve ona karşı sorumlu olan başbakan ve onun belirlediği bakanlardan oluşmaktadır. Kabineyi başbakan kurar; bakanları seçer; göreve atanmalarını ve görevden alınmalarını cumhurbaşkanına önerir. Yürütme gücünü elinde bulunduran en etkili birim başbakanlıktır. Cumhurbaşkanı tarafından çoğunluk partisinin lideri Federal Meclis'e başbakan adayı olarak önerilir. Mecliste mutlak çoğunluk sağlanırsa başbakan atanmış olur. Bakanların sayısını ve görev alanlarını belirleme yetkisi başbakanın elindedir ve başbakanın bu üstün konumu nedeniyle Alman hükümet sistemine "Başbakan demokrasisi" de denilmektedir (Uzun, 5 Kasım 2011: 605-606). Meclise karşı hükümetin sorumluluğu başbakanın omuzlarındadır. Bakanlar, meclise karşı değil başbakana karşı sorumludurlar. Anayasanın 67. maddesine göre, Federal Meclis başbakana, ancak üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla, onun halefini seçmek ve cumhurbaşkanından başbakanı azletmesini istemek suretiyle, güvensizlik oyu verebilir (Yazıcı, 2002: 173). Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır.

Bir başka parlamenter örnek, İspanya'dır. Parlamenter monarşiyle yönetilen İspanya'da yasama iki meclisli bir parlamentodan (Cortes) oluşmaktadır: Milletvekilleri Kongresi ve Senato. Bütün yasama organlarında olduğu gibi, parlamentonun da yasa yapma ve hükümeti denetleme gibi iki önemli yetkisi vardır. Yasama yetkisi açısından Kongre, Senato karşısında üstündür. Senato'nun yasalaşma sürecinde yalnızca geciktirici veto yetkisinin olduğu söylenebilir. Fakat Kongre'nin anayasa değişikliklerini Senato'yu atlayarak yapabilmesi mümkün değildir. Parlamentonun bir başka yetkisi yürütmeyi denetlemektir. Parlamentonun iki kanadı ayrı ayrı ya da birlikte, kamu çıkarını ilgilendiren konularda araştırma komisyonları kurabilmektedir. Genel görüşme ve soru mekanizmaları diğer denetleme yollarındandır. Güvenoyu ile de hükümet denetlenebilmektedir. Kralın atadığı başbakanın kurduğu hükümet Kongre'de güvenoyu (katılanların salt çoğunluğu) almak zorundadır. Anayasanın 113. maddesine göre Kongre'de milletvekillerinin en

az onda birinin teklifiyle hükümete karşı güvensizlik önergesi de verilebilir. Önerge, aynı zamanda, hükümete güvensizlik oyu çıkması durumunda görevi üstlenecek ve aday olmayı kabul etmiş bir başbakan adayının adını da içermelidir (Esen, 2009: 604-606). Anayasanın 114. maddesine göre bu önerge kabul edildiği takdirde kral, önergede aday gösterilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır (Yazıcı, 2002: 173). Yürütme, kral ve hükümetten oluşmaktadır. Devletin ve ulusun birliğini ve bütünlüğünü temsil eden kral, aynı zamanda devletin ve hükümetin başı olarak parlamento tarafından gönderilen yasaların son onay kurumudur. Parlamento olağanüstü toplantıya çağırmak, meclis başkanlarına danışarak feshetmek, parlamento tarafından kabul edilen uluslararası antlaşmaları onaylamak, savaş ve barış ilanına karar vermek, başbakan ile bakanları atamak kralın yetkileri arasındadır. Kral tamamen sorumsuzdur ve yetkilerini tek başına kullanamamaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 334-335). Yürütmenin en etkin kanadı hükümet, başbakan ve yardımcıları, bakanlar, devlet sekreterleri ile yasanın öngördüğü diğer üyelerden oluşmaktadır. Hükümet devletin iç ve dış politikasını, askeri ve sivil yönetimini ve savunmasını yönetmektedir. Başbakan, bakanlar kurulu, bakanlıklar arası komisyonlar ve bakanlar düzenleyici işlem yapabilmektedir. Başbakanın bakanlar kurulunu toplantıya çağırmak ve yönetmek, hükümetin genel siyasetini belirlemek, bakanlar kurulu üyeleri arasında eşgüdümü sağlamak gibi yetkileri vardır (Esen, 2009: 608).

Japonya da parlamenter monarşi ile yönetilen ülkeler arasındadır. Anayasanın 41. maddesine göre devletin en yüce organı olan Parlamento (Diet) yasama yetkisinin de tek sahibidir. Parlamento, Temsilciler Meclisi ve Konsey Meclisi olmak üzere iki meclisli (md. 42) bir yapıdan meydana gelmektedir (shugiin.go.jp, 10 Kasım 2011). Parlamento sistemi içinde Temsilciler Meclisi daha belirleyici konumdadır. Hükümeti denetleme yetkisi bu meclisin elindedir. Başbakan Temsilciler Meclisi üyesidir ve güvenoyunu bu meclisten almaktadır. Konsey Meclisi ise yasamada dengenin sağlanması amacıyla kurulmuş bir yapıdır ve Temsilciler Meclisi tarafından gönderilen yasaları onaylamak ya da yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermek gibi yetkileri bulunmaktadır. Yürütme ise, imparator ve hükümetten meydana gelmektedir. İmparatorun yürütme içindeki işlevi oldukça sönük ve zayıftır. Anayasanın 4. maddesine göre hükümete ilişkin yetkileri

bulunmamaktadır. Bununla birlikte devletin başı ve ulusun birliğini temsil etmekte olan imparatorun, başbakanı atamak, başbakanın önerisiyle bakanları atamak, görevden almak, uluslararası antlaşmaları imzalamak, devleti dışarıda ve içeride temsil etmek gibi görevleri bulunmaktadır. Hükümet, yürütmenin en etkin ve yetki bakımından en geniş görev ve sorumlulukla donatılmış organıdır. Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakanın meclis üyesi olması zorunluymuşken bakanlar dışarıdan atanabilmektedir. Hükümetin başı olan başbakan, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumludur. Hükümet üyeleri çalışmalarında tek tek parlamentoya karşı sorumludur. Dolayısıyla parlamento bir bakanın düşürülmesi için gensoru verebilmektedir. Bu açıdan Türk hükümet sistemine de benzetilmektedir. Hükümet faaliyetlerinin tüm sorumluluğu kişisel olarak başbakandadır. Hükümet programının hazırlanması ve yürütülmesinin takibi, bakanlıkların eşgüdümünün sağlanması, yasa tasarıları ve bütçenin hazırlanması, üst düzey kamu görevlilerinin atanmak üzere imparatora sunulması görevleri arasındadır. Ayrıca silahlı kuvvetlerin genel sorumluluğu da başbakana aittir (Parlak ve Caner, 2005: 193-199). Hükümet genel yönetim işlevlerine ilave olarak bütçeyi hazırlamak ve parlamentoya sunmak, dış ilişkileri yönetmek, antlaşmalar yapmak, yasalarca belirlenmiş standartlara uygun olarak kamu hizmeti sağlamak, düzenleyici işlemler yapmak ve af ilan etmek gibi görevleri de yerine getirmektedir (md. 73).

Parlamente sistemle yönetilen ülkelerden biri de İtalya'dır. İtalyan yasama organı (Parlamento) iki meclisli bir yapıya sahiptir: Senato ve Millet Meclisi. İki meclisin görevleri de birbirine benzemektedir. Hükümetler her iki meclisten de güvenoyu almak durumundadırlar. Her iki meclis de seçimle iş başına gelir ve yasama ve denetleme görevleri açısından aynı yapıya sahiptir. Yürütme ise cumhurbaşkanı ve hükümetten oluşmaktadır. Devletin başı ve ulusal birliğin temsilcisi olan cumhurbaşkanı 7 yıllık bir süre için seçilmekte, vatana ihanet ve anayasaya suikast düzenleme isnatları dışında hukuki anlamda sorumluluk taşımamaktadır. Cumhurbaşkanının işlemleri sorumluluğu üstlenen bakan ya da başbakanın karşı imzasıyla geçerlilik kazanmaktadır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, meclis başkanlarının görüşünü aldıktan sonra parlamentoyu veya meclislerden birini feshetmek, parlamentoya mesajlar göndermek, başbakanı ve onun önerisi üzerine bakanları atamak, hükümetin önerdiği yasa tasarılarının meclislere

sunulmasına izin vermek, yasaları yayınlamak, yasa hükmünde kararnamelerle tüzükleri çıkarmak, anayasanın öngördüğü hallerde referandum yaptırtmak, yasa ile öngörülen hallerde devlet memurlarını tayin etmek, diplomatik temsilcileri tayin ve kabul etmek, parlamentonun kabulüyle uluslararası anlaşmaları onaylamak, parlamento tarafından kararlaştırılan savaş halini ilan etmek, bir yetki yasasına istinaden af çıkarmak ve ceza indirimi uygulamak, çeşitli rütbe ve nişanları vermektir. Silahlı kuvvetlerin, Yüksek Hakimler Konseyi'nin ve Yüksek Savunma Konseyi'nin başkanı da cumhurbaşkanıdır. Hükümet ise parlamentonun güvenoyu ile çalışan ve ona karşı sorumlu bir organ durumundadır. Hükümet (bakanlar kurulu), başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan ve başbakanın önerisi üzerine bakanlar cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Atama işleminden sonra da Senato ve Millet Meclisi'nin ortak oturumunda güven oylaması yapılmaktadır. Faşist rejime tepki anlayışı içerisinde hazırlanmış olan anayasa, iktidarın mümkün olan en fazla sayıda merkez arasında paylaşımını hedeflemiştir. Parlamentonun eşit güce sahip iki meclisten oluşması, yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen bir Anayasa Mahkemesi'nin varlığı, yarı özerk bölgesel yönetimlerin oluşturulması, Anayasa Mahkemesi'nin denetiminden geçmiş yasaları bile değiştirme veya tamamen kaldırma gücüne sahip referandum yetkisinin halka tanınması bu anlayışın yansımalarıdır (Türker, 25 Kasım 2011: 487-489). Parlamenter hükümet sistemini uygulayan diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, İtalyan hükümet sisteminde başbakanın zayıf bir konuma sahip olduğu söylenebilir. Bakanlar kurulu içinde de, Almanya, İngiltere ya da Türkiye ile karşılaştırıldığında zayıf bir konumda kalmaktadır. Hükümetlerin genellikle koalisyon hükümeti şeklinde kurulması ise, başbakanın bu zayıf konumunu pekiştirmektedir (Yavuz, 2007: 80-81).

Küresel ölçekte yapılacak bir değerlendirmeye, dünyadaki demokratik ülkelerin neredeyse yarısının hükümet şekli olan parlamenter sistem, Britanya tipi monarşik versiyonuyla; Avustralya, Belçika, Kanada, Danimarka, Japonya, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya, İsveç; cumhuriyetçi versiyonuyla ise, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, Hindistan, İrlanda, İtalya, Letonya, Slovakya, Slovenya, Güney Afrika ve İsviçre gibi ülkelerde uygulanmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 113-114).

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMİN OLUŞUMU, ÖZELLİKLERİ VE DÖNÜŞÜMÜ

II.1. PARLAMENTER SİSTEMİN OLUŞUMU

II.1.1. Parlamenter Sistemin Ortaya Çıkışı

Latince kökenli “parlamento” kelimesi Türkçe’deki “meclis” ve “divan” kelimelerinin karşılığıdır ve bir karara varmak için görüşme yapan kurul anlamına gelmektedir. Hukuk ve siyasi bilimlerde parlamento, halkı temsil etmek amacıyla halk tarafından seçilen insanlardan meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi kurul anlamına gelmektedir. Devlet işlerinin görüşüldüğü her kurul parlamento olmadığı gibi, parlamentosu bulunan her ülkenin hükümet şekli de parlamenter sistem değildir (Demir ve Karatepe, 1989: 97). Parlamento tarihsel olarak ilk önce İngiltere’de ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Daha sonra da başka ülkelere geçmiştir. Dolayısıyla parlamenter sistemin tarihini yazarken İngiltere’yi esas alarak inceleme gerçekleştirilecektir.

İngiltere’de, XI. yüzyıl ile XVII. yüzyıllar arasında kralın iktidarının sınırlandırılması ile mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş çabaları dikkat çekmektedir. XI. yüzyılda, bu coğrafyada, bir Anglo-Sakson krallığı vardır. Fakat bu krallık, 1066 yılında Norman’ların istilasına uğramıştır. Anglo-Saksonlar’ın yenilmesiyle birlikte Norman’ların egemenliğinde, bugünkü İngiltere Krallığı’nın da kökenini oluşturan, yeni bir krallık kurulmuştur. Norman Kralı William, istila ettiği bu toprakları birlikte savaştığı baronları ve şövalyeleri arasında paylaşmıştır. Paylaşılan toprakları yüksek tutarak ve ülkenin çeşitli yerlerinden seçerek baronların ve öteki feodal beylerin fazla güçlenmelerine engel olmuştur. Böylece İngiliz feodalizmi, Fransız feodalizmine göre, daha merkeziyetçi bir niteliğe sahip olmuştur. İngiltere’de kralın yetkilerinin en baştan geniş tutulması baronları, birbirleriyle uğraşmak yerine kendilerini krala karşı savunmak zorunda bırakmıştır.

XI. yüzyıldan başlayarak İngiliz siyasal kurumlarının kökenini, lordlarla kral arasında yaşanan bu sürekli savaşım oluşturmaktadır (Eroğul, 2010: 37-38).

Kralın mutlak iktidarını ilk sınırlandırma girişimi 1215 tarihli Magna Carta Libertatum (Büyük Hürriyet Fermanı) ile olmuştur. Magna Carta'nın önemi, çağdaş demokrasi tarihinde kralın yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olmasıdır. Bu anlamda Magna Carta, İngiliz feodal toplumunu oluşturan çeşitli sınıf ve kurumların geleneksel anlamda sahip oldukları hak ve özgürlüklerin güvencesi olarak görülmektedir. Bu sınıflar içerisinde en önemli olanının baronlar olduğunu söyleyebiliriz. Hakları korunan diğer bir toplumsal sınıf özgür köylülerdir. Magna Carta'nın sözünü ettiği en önemli kurum ise, kilisedir. Kilisenin tam özerk olmasını sağlayan temel ayrıcalıklar burada tekrar ifade edilmiştir. Bunların dışında geleneksel uyruk hakları da ifade edilip güvence altına alınmıştır. Bu hakların en önemlileri şunlardır: Adalet satılamaz, reddedilemez, geciktirilemez; suçsuz ceza verilemez; ceza suçla orantılı olmalıdır; zorlım yasaktır; kendilerinin izni olmadan uyrukların araçları kullanılamaz; ülkeye giriş ve çıkışlar serbesttir; tam bir ticaret özgürlüğü vardır. Magna Carta ile ifade edilen bu temel hak ve özgürlükler, baronların kendi aralarından seçeceği yirmi beş kişinin bu hakların tanınıp tanınmadığını denetlemesi ile güvenceye de bağlanmıştır. Bu baronlar, gerekirse kralın mallarına geçici olarak el koyarak fermanın uygulanmasını sağlayabilecek ayrıcalığa da sahiptirler (Eroğul, 2010: 38-39).

Bu dönemde Fransa'da ve İngiltere'de feodal monarşi vardır. Fakat bu kurumlar her iki ülkede bütünüyle karşıt bir biçimde evrilmiştir. Fransa'da feodal monarşi yerini mutlak monarşiye bırakırken, İngiltere'de önce sınırlı monarşiye daha sonra parlamenter monarşiye dönüşmüştür (Duverger, 1986a: 71).

Magna Carta'da kralın devletin yasalarını çiğnemesi durumunda baronlara isyan hakkı da tanınmıştır. Ayrıca kral Magna Carta ile özgür kişileri, mahkemelerin ülkenin yasalarına uygun olarak verdikleri bir hüküm olmaksızın, tutuklayamayacak, hapsedemeyecek, mallarına el koyamayacak, yasadışı kişi ilan edemeyecek, sürgüne gönderemeyecek ve zarara sokamayacaktır. Özgür sayılanlar ne kadar az da olsa, can ve mal güvenliğinin tanınmış olması hem kralın keyfi ve mutlak gücünün sınırlanması hem de kişi güvenliği açılarından oldukça önemli

düzenlemelerdir. Parlatentonun ortaya çıkışında sayılabilecek en önemli gelişme ise, kralın, baronların ve yüksek dereceli kilise mensuplarının rızası olmadan feodal düzenin kabul ettiği kral cizyesi, oğlunu şövalye yapma ve kızını evlendirme durumları dışında olağandışı yardım isteğinde bulunmamayı taahhüt etmesidir (Göze, 1995: 418-420).

XII. yüzyıldan itibaren İngiliz kralları ülkenin yönetiminde “Magnum Concilium Regis (Büyük Kral Konseyi)” ve “Curia Regis (Kral Konseyi)” olmak üzere kendilerine yardımcı iki kurultan yararlanıyorlardı. Magnum Concilium Regis, kralın, feodal beylerin ve din adamlarının rızasını almak üzere vergi alma ve toplama işlerinin görüştüğü toplantılara denilmekteydi. Zamanla kral, önemli bir karar alacağı ya da yeni bir düzenlemeye gideceği zaman Magnum Concilium Regis’e danışma gereği duymaya başlamış ve kurul giderek karar alma konusunda bir danışma organı haline gelmiştir. Kralın güvenini kazanmış feodal beylerden oluşan Curia Regis ise, krallığın idari, adli ve mali sorunlarıyla ilgilenmekteydi. Böylece İngiliz kamu hukukunda parlamento Magnum Concilium Regis’ten kabine ise, Curia Regis’ten doğacaktır (Göze, 1995:420).

XIII. yüzyıl içinde Magnum Concilium Regis’e, toplantı ve görüşme yapılan yer olmasından hareketle “parlamento” denilmeye başlanmıştır. 1265’te Simon de Montfort, Magnum Concilium’a katılmaları için her kontluktan iki şövalye, her şehirden iki temsilci göndermesini istemiştir. Böylece feodal beylerin ve ruhban sınıfının dışında, parlamentoda şehirler ve dolayısıyla halk da temsil edilmeye başlanmıştır. 1295 yılında, I. Edward tarafından toplanan parlamento daha geniş bir temsile dayanmasından ötürü “model parlamento” adı verilmiştir. Parlatentonun kuruluşu, 1295 tarihli bu model parlamentoya dayandırılabilir. Parlamento XIV. yüzyılda bugünkü görünümünü almaya başlamıştır. İlk olarak ruhban sınıfı kendilerine isabet eden vergiyi kilise bünyesinde tespit edip kararlaştırmışlar ve parlamento toplantılarına katılmamaya başlamışlardır. Daha sonra soylu olanlar kendileri gibi soylu olmayanlarla aynı salonda oturmak istememişler ve ayrı bir salonda toplanmaya başlamışlardır. Bununla parlamentoda, alt meclis ve üst meclis olarak iki meclisli bir yapı ortaya çıkmıştır. Birincisi Lordlar Kamarası; ikincisi ise, Avam Kamarası haline gelmiştir (Gözler, 2009: 367-369). Bu

bölünmeden sonra kendisi de bir lord olan kral, Lordlar Kamarası'na gitmeye başlamıştır.

Başlangıçta Lordlar Kamarası Avam Kamarası karşısında daha üstün bir konumda iken zamanla bu ayrıcalıklı konumunu yitirmeye başlamıştır. Bunu vergileri kabul etme karşılığında kralın da bir takım istek ve dilekleri yerine getirmesini “petition (dilekçe)” sunarak gerçekleştirmiştir. Zamanla bu istek ve dilekler birer yasa tasarısı “bill” olarak ifade edilmeye başlanmış (Gözler, 2009: 370) ve yeni vergilerin kabul edilmesi bu yasa tasarılarının kral tarafından onayıyla mümkün olabilmıştır. Bu yöndeki gelişmelerle birlikte Avam Kamarası mali konularda Lordlar Kamarası karşısında öncelikli bir konuma sahip olmuştur.

XV. yüzyılda Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası yasa tasarılarını hazırlamak yetkisini kazandı. Bu tasarıların yasalaşması kralın onayına bağlıydı. Kral parlamentoya danışmadan, kararnameler yoluyla tek başına yasama gücünü kullanma yetkisine ve kabul edilmiş yasa tasarıları üzerinde de veto hakkına sahipti. Ancak bu veto hakkı da son olarak 1707 yılında kraliçe Anne tarafından kullanılmıştır (Hekimoğlu, 2009: 112).

Sonuç olarak Magna Carta'nın, kralın mutlak iktidarına bazı kısıtlamalar getirerek, parlamentonun kapısını aralayan ve günümüz İngiliz siyasi sistemini ortaya çıkaran uzun yolun ilk aşamasını oluşturduğunu söyleyebiliriz. Fakat Magna Carta ne bir anayasa ne de modern anlamıyla bir insan hakları bildirisidir. Feodal beylerin bu belgeyi krala imzalatmalarındaki temel amaç feodal ayrıcalıklarının kral tarafından tanınmasını ve kralın bu ayrıcalıklara saygı göstermesini sağlamaktır. Feodal çıkarları gözeterek kaleme alınan bu belge kaleme alınmış biçimindeki esneklikten dolayı daha sonra halkın lehine işleyen bir mekanizma haline dönüşmüş ve demokratik ilkelerin de ilk kaynağı olmuştur. Latince yazılmış olan bu belge XVI. yüzyılda İngilizceye çevrildikten sonra nihayet kitleye mal edilebilmiş; 1628 Haklar Dilekçesi ile 1689 İnsan Hakları Bildirisi gibi önemli İngiliz siyasi belgelerine temel teşkil edebilmiştir (Çam, 1993: 16-17).

II.1.2. Parlamenter Sistemin Gelişimi

XVII. yüzyıl İngiltere için siyasal ve dini mücadelelerin yoğunluk kazandığı bir yüzyıl olmuştur. Siyasal mücadele iktidarını sınırsız kullanmak isteyen kral ile iktidara ortak olmak isteyen parlamento arasında yaşanmıştır. Bu mücadelede siyasal unsurların yanında dini unsurlar da etkili olmuştur. XVII. yüzyılda, Tudor hanedanının yerini alan katolik Stuart hanedanının iş başından uzaklaştırılmasıyla parlamento kralın mutlak yönetimine karşı önemli bir zafer elde etmiştir. Böylece iktidarın sahibinin ve niteliğinin değişmesi yolundaki gelişmeler de hız kazanmıştır. İngiltere’de liberal yönetimin kurulması iki yönlü bir mücadeleyle meydana gelmiştir. Hem kişilere bazı haklarının tanınması, güvenceye kavuşturulması ve toplumun temel yasalarının belirlenmesi yönünde sürekli çaba harcanması hem de parlamenter sistemin doğuşu ve giderek güçlenmesi iktidara daha liberal bir nitelik kazandırmıştır (Göze, 1995: 425). Magna Carta ile başladığı kabul edilen parlamenter sistem yönündeki mücadeleler ve o tarihten başlayarak 1628 Petition of Rights (Haklar Dilekçesi), 1641 The Great Remonstrance (Büyük Uyarı), 1679 Habeas Corpus Act ve 1689 Bill of Rights (Haklar Bildirisi) gibi belgelerle kralın yetkileri giderek sınırlandırılmış ve parlamenter sistem gelişmeye başlamıştır.

I. Charles’ın parlamentonun onayı olmadan vergi salmak istemesi ve Fransa’ya karşı yürütülen savaşta başarısızlığa uğraması parlamento tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştiriler üzerine kral da parlamentoyu iki defa dağıtmıştır. Parlamento, üçüncü toplantısında, savaşa devam etmesi için krala gerekli ekonomik desteği vermeyi kabul etmiştir. Fakat bunun karşılığında kral da Petition of Rights’ı kabul etmek zorunda kalmıştır (Okandan, 1976: 252-253). Bu belgeyle eski özgürlükler tekrar tanınıp krallık yetkilerinin kötüye kullanılması engellenmiş (Vernon, 1961: 10) özgür kişilerin can ve mal güvenliği kralların keyfi eylem ve işlemleri karşısında güvenceye bağlanmıştır. Ayrıca uyruklar, parlamento tarafından kabul edilmedikçe, krala vergi ya da yardım parası ödemeye zorlanmayacakları bir hak elde etmişlerdir.

Ancak kral bir yıl içinde parlamentoyu tekrar dağıtmış ve on bir yıl boyunca toplanmamasına sebep olmuştur. 1640’ta kral tekrar toplanmak üzere parlamentoya çağrıda bulunmuştur. Toplanan parlamento da 1641’de “Büyük

Uyarı”da bulunma kararı almıştır. Parlamento bundan böyle kendiliğinden toplanacak ve parlamentonun onayı olmadan kral parlamentoyu dağıtamayacaktır. Bu belgeyle parlamento, Haklar Dilekçesi’nden farklı olarak, kralın sürekli ve zorunlu işbirliği yapacağı bir kurum haline getirilmiştir. Bu durumu kabullenmeyen kralla parlamento kuvvetleri arasında bir iç savaş çıkmış ve bu savaşın sonunda kral yenilip 1649 yılında idam edilmiştir. Bu mücadeleler sonunda yasama ve yargı yetkileri birbirinden ayrılıp farklı organlara geçmiştir. 1649-58 yılları arasında iktidarda bulunan Cromwell, kral ile halk arasında oluşan yasama ve yürütme yetkilerinin birbirinden ayrılması ve farklı organlara verilmesi ilkesini ilk yazılı anayasaya sokarak yürütme yetkisini krala, yasama yetkisini halkın temsilcilerine vermiştir. Böylece kuvvetler ayrılığı denen siyasal rejimin ilk tohumlarını atmış ve bunu İngiliz hayatına sokmuştur (Okandan, 1936: 531). Cromwell yönetimindeki kısa cumhuriyet deneyimi Cromwell’in ölümüyle son bulmuş, 1660’ta II. Charles’ın tahta çıkışıyla meşruti monarşiye dönülmüştür. Böylece parlamentonun gücünün belirginleştiği yeni bir dönem başlamıştır.

1679 yılında, II. Charles döneminde, kişi güvenliği ile ilgili önemli bir belge olan Habeas Corpus Act kabul edilmiştir. Bu belge kişilerin yargıç kararı olmadan tutuklanmaları, hapsedilmeleri ve öldürülmelerini yasaklamıştır. Dolayısıyla bu belge, kralın yargılama yetkisinin sınırlandırılması açısından önemli bir belgedir.

1685’te tahta geçen kral II. James’in mutlak monarşi lehine başlattığı girişimler ile katolik olarak yetiştirdiği oğlunun kendisinden sonra tahta geçmesini sağlamaya çalışması kral ve parlamento arasındaki çatışmayı tekrar körüklemiştir. Parlamento kuvvetleri karşısında yenik düşen kral, Fransa’ya kaçmak zorunda kalmıştır. Parlamentonun kararıyla, taht, kralın protestan olan büyük kızı Mary ile eşi William’a geçmiştir. Tahttaki bu değişiklik sonrasında, yeni kral ve kraliçe tarafından 1689’da Bill of Rights kabul edilmiştir. Bu belge egemenliğin artık kimin elinde bulunduğunu açık seçik ortaya koyuyordu. Bu belgede ifade edilen hükümlere göre, parlamento sık sık toplanacak; parlamento seçimlerine karışılmayacak; parlamento tam bir ifade özgürlüğünden yararlanacak; parlamentonun yaptığı yasalar kral dâhil herkesi bağlayacak ve fermanlar yasalara aykırı olmayacak; parlamentonun

izni olmadan asker toplanamayacak ve parlamentonun izni olmadan vergi alınamayacaktır (Eroğul, 2010: 45).

XVII. yüzyıl boyunca uzun süre toplanamayan parlamento 1694'den itibaren sürekli toplanmış, gücünü giderek arttırarak yasama yetkisini eline almış ve parlamenter sistemin en önemli kurumlarından biri haline gelmiştir. Yine bu dönemde konsey üyeleri olan bakanların parlamento önünde sorumlu olmaları kuralı yerleşmeye başlamıştır.

Parlamentonun geçirdiği değişimlere paralel olarak yürütme organının yapı ve görünüşünde de değişimler olmuştur. Hükümet uzun bir zamandan beri var olan kral konseyinin yapısındaki gelişmeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu kurul daha sonra kabine olarak adlandırılmıştır. Parlamento, mücadelesini kralın yanında danışmanlarına karşı da yürütmüştür. Parlamento konsey üyelerini seçme hakkına sahip olmadığından, 1536 tarihinden itibaren konsey üyelerinin meclisçe tanınmış olmalarını ve krala yaptıkları önerilerin sorumluluğunu üzerlerine almalarını krala kabul ettirmiştir. Böylece "impeachment" yöntemi yürürlüğe girmiştir (Çam, 1993: 22). Kabine bu dönemde henüz kolektif organ değildir ve bakanların tek tek kişisel sorumlulukları vardır (Duverger, 1986a: 74). Dolayısıyla siyasal sorumluluk da tam anlamıyla oluşmuş değildir. Avam Kamarası'nın bir bakanı suçlaması ve Lordlar Kamarası önünde yargılanmasını sağlaması usulüne impeachment denilmekteydi. Parlamento bu yetkisini kullanarak I. Charles'ın iki bakanını idam etmekten sakınmamıştır. Bu durumdan endişe eden bakanlar haklarında bir suçlama ortaya çıkar çıkmaz görevden ayrılma yoluna başvurdular. Böylece bakanların parlamento önünde sorumlu tutulmalarının ilk biçimi olan cezai sorumluluk yerini siyasal sorumluluğa bırakmıştır. Impeachment usulü bakanların kendi aralarında bir dayanışma etkisi de yaratmıştır. Bu anlamda kabine aynı siyasal eğilimlere sahip kişilerden oluşmaya başlamış ve bir kişiye duyulan güvensizlik kabinenin tümüne yöneltilmiş bir güvensizlik anlamına gelmeye başlamıştır. Kabine üyeleri arasındaki bu dayanışma 1689'dan itibaren artarak devam etmiştir. Sonuç olarak kişisel ve cezai sorumluluk zamanla önemini kaybetmiş ve yerini parlamenter sistemin karakteristik özelliklerinden biri olan kabinenin kolektif/siyasal sorumluluğuna bırakmıştır.

Kraliçe Anne 1714'te ölünce, yerine bir veliaht bırakmadığından, İngiltere tahtına Alman asıllı Hannover hanedanı I. George oturmuştur. İngilizce bilmeyen kral sıkıldığından meclis toplantılarına gitmekten vazgeçmiştir. Böylece kral bütünüyle sembolik görevler yüklenerek siyasal hayattaki önemini yitirmeye başlamıştır. Bakanlar ise ulusun genel siyasetinden sorumlu bir kurul durumuna gelmiştir. I. ve II. George'un yetersizlikleri de bu durumu pekiştirmiştir. Kralın önemini yitirmesiyle boşalan yeri, kabine içinde oturumları yönetmek ve genel siyaseti düzenlemekle görevli bir şef almıştır (Duverger, 1986a: 74). Zamanla bu bakan giderek artan bir önem kazanmıştır. Dolayısıyla ortaya çıkan bu olay hem günümüzdeki başbakanlık kurumunun nüvesini oluşturmuş hem de yürütme iktidarının kral ve bakanlar arasında bölünmesi süreci tamamlanmış olmuştur. Kralın yokluğunda başbakan başkanlığında toplanıp karar alan ve bu kararları da kralın onayıyla uygulayan kabine, yürütmenin güçlü kanadı haline gelmiştir. Bu gelişmelerle birlikte XVIII. yüzyılda parlamenter sistemin temel kurumları da yerli yerine oturmuştur.

Sonuç olarak Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'ndan oluşan "parlamento", siyasal sorumluluğu olmayan ve sembolik yetkileri bulunan "kral", Avam Kamarası önünde siyasal sorumluluk taşırken aynı zamanda Avam Kamarası'nı feshetme yetkisine de sahip olan ve "başbakan"ın başkanlığında toplanan "kabine", İngiliz parlamentarizminin ayırt edici özelliklerinden biri olan "iki partili sistem" temel kurumlar olarak göze çarpmaktadır. Kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasının güvencesi ve parlamentodan çıkan yasaların yorumlayıcısı olan "yargı" da güçlenmiş, bağımsız bir kurum haline gelmiştir. Tüm bu gelişmelere rağmen parlamenter sistem hala demokratik bir nitelik kazanamamıştır.

II.1.3. Parlamenter Sistemin Demokratik Niteliğinin Gelişmesi

XIX. yüzyılda İngiltere'de artık parlamenter bir sistem vardır. Fakat bu sistemin demokratik niteliği henüz oldukça zayıftır. Bunun en büyük sebeplerinden biri parlamentonun temsil niteliğinin ve hitap ettiği seçmen tabanının yetersiz

olmasıdır. Ayrıca Avam Kamarası ile neredeyse eşit yetkilere sahip olan Lordlar Kamarası da seçimle belirlenmiyordu. Parlamenter sistemin demokratik niteliğinin gelişmesi, soy ve atama usulleriyle belirlenen Lordlar Kamarası'nın yetkilerinin azaltılması ve Avam Kamarası'nın temsil kabiliyetinin artırılması ile mümkün olabilmektedir.

XIX. yüzyılın sonlarına kadar yasama organı Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası'nın eşit yetkilere sahip olduğu bir parlamentodan oluşuyordu. Fakat bu eşitlik yapılmak istenilen reformlardan kaynaklanan anlaşmazlıklar sonucunda XX. yüzyılın başlarında Avam Kamarası'nın lehine bozulmuştur. 1911 ve 1949'da kabul edilen "Parliament Act" düzenlemeleri ile Lordlar Kamarası'nın yetkileri Avam Kamarası karşısında büyük oranda kısılmış ve Avam Kamarası'nın Lordlar Kamarası üzerindeki otoritesi artmıştır (parliament.uk, 25 Kasım 2011). Bu düzenlemelerle Lordlar Kamarası mali konularda getirilen tasarı ve önerilerde bir ay, diğer konularda da on iki ay bekletme yetkisine sahip olabilmektedir. Ancak bu bir geciktirme yetkisi olarak görülmelidir. Lordlar Kamarası yasaların çıkarılmasını engelleyememektedir. Ayrıca tasarı ya da önerilerin mali olup olmadığına da Avam Kamarası başkanı Speaker karar vermektedir.

Ayrıca Lordlar Kamarası'nın siyasi denetim yetkileri de başbakanlık ve önemli bakanlıkların Avam Kamarası üyelerine verilmesinden dolayı çok büyük ölçüde zayıflamıştır. Her bakan ancak üyesi bulunduğu meclise girebildiğinden Lordlar Kamarası bakanlardan hesap sorma ve kabineyi düşürme olanağını kaybetmiştir. 1958 yılında kabul edilen "Life Peerages Act" düzenlemesi ile belli görevler dışında geleneksel lordlarla aynı işi gören ancak üyelikleri çocuklarına geçmeyen yaşam boyu lordluklar yaratılmıştır. Bu düzenlemeyle ilk kez kadınlara da Lordlar Kamarası üyeliği tanınmıştır. 1999'da babadan oğula geçen geleneksel lordlukların sayısı 800'den 92'ye kadar düşürülmüştür. Zamanla yaşam boyu lordların sayısı artmış ve meclisin en kalabalık bölümü haline gelmiştir (Eroğul, 2010: 49-50). Eskiden temyiz mahkemesi olarak faaliyet gösteren Lordlar Kamarası 2005'te kabul edilen "Constitutional Reform Act" ile yargısal yetkilerini de kaybetmiş, bu yetkileri 2009'da göreve başlayan Yüce Mahkeme'ye geçmiştir.

Parlamentar sistemin demokratikleşmesinin diğer bir unsuru da Avam Kamarası'nın temsil kabiliyetinin artırılmasına bağlı olmuştur. XIX. yüzyılın başlarına gelindiğinde seçim bölgeleri XVI. yüzyıldakine benzer bir görüntüye sahipti. Seçim bölgesi olarak kabul edilmiş ayrıcalıklı şehirlerden her biri Avam Kamarası'na iki burjuvayı temsilci olarak gönderebiliyordu. Aradan geçen iki yüzyıl içinde daha çok sanayi devriminin etkisiyle bu ayrıcalıklı şehirlerin bazıları önemini tamamıyla kaybederken, onların yerine ayrıcalıklı olmayan Manchester gibi şehirler çok önemli sanayi ve nüfus merkezleri haline gelmişlerdi (Çam, 1993: 24). Bu ve buna benzer yöndeki eksiklikler seçim reformları yoluyla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.

Birinci reform 1832 tarihli seçim reformu yasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile seçim çevreleri yeniden düzenlenmiş, seksen altı çürümüş seçim bölgesinin temsil edilme hakkı ortadan kaldırılmış ve onların yerine temsil edilmeyen büyük şehirlere temsilci seçme hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile seçmen sayısı beş yüz binden bir milyona yükselmiştir. 1867'de yeni bir seçim reform yasası kabul edilmiştir. Seçmen sayısını artırmak için, aranan mal varlığı koşulunda önemli bir indirim yapılmıştır. Böylece şehirlerin küçük zanaatkârları, küçük tüccar ve durumu iyi olan işçileriyle bir milyon insan daha seçmen olmuştur. 1872'deki reformla seçimlerin sağlıklı yapılabilmesi için gerekli maddi koşulların düzeltilmesine çalışılmıştır. Seçmenler üzerinde baskı yapılmasına ve onların kandırılmasına olanak veren açık oy sisteminin yerine gizli oy sistemi kabul edilmiştir. 1883'te yapılan reformla seçim kampanyaları sırasında adayların yapacakları masraf miktarı sınırlanmıştır. 1884 yılında gerçekleştirilen reformla seçmen sayısı yeniden genişletilmiş, şehir halkına tanınan mal varlığı koşulundaki indirim kırsal kesimde yaşayanlara yaygınlaştırılmış, tarım işçileri de oy hakkına kavuşmuştur. Böylece seçmen sayısı yedi milyona kadar yükselmiştir (Göze, 1995: 433-434). 1918'de kabul edilen "Representation of the People Act" ile yirmi bir yaşındaki erkeklere ve otuz yaşındaki kadınlara (kadın nüfusunun % 40'ı) oy hakkı tanınmıştır. Genel oy hakkı 1928'de kabul edilen düzenlemeyle birlikte kadın ve erkek için seçmen yaşının yirmi bir olarak belirlenmesiyle (parliament.uk, 28 Kasım 2011), eşit oy hakkı ise 1948'te kabul edilmiştir. 1969'da kabul edilen yasayla da

seçmen yaşı 18'e kadar aşağı çekilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda seçmen tabanı günümüzde kırk beş milyonu yakalamıştır.

Oy hakkının genişlemesine paralel olarak siyasi partiler de giderek gelişmiştir. Parlamento ve kral arasındaki mücadele, iki büyük parti meydana getirmiştir. Bunlar XVIII. yüzyılda ortaya çıkan Tory ve Whig'lerdir. Tory'ler kraldan ve kurulu düzenin muhafazasından; Tory'lere karşı olan Whig'ler ise, değişmeden yana olmuştur. XIX. yüzyıl başında Tory'ler Muhafazakârlar, Whig'ler de Liberaller olarak anılmaya başlanmıştır. Aristokratlar ve varlıklı sınıflar Muhafazakâr Parti'de toplanmışlardır. Liberal Parti de orta sınıfların talepleri yönünde değişiklikler ve reformlar isteyen bir parti haline gelmiştir (Gürbüz, 1987: 42). 1900 yılında kurulan İşçi Partisi ise, giderek Liberal Parti'nin yerini almıştır. Dolayısıyla günümüzde Tory-Whig ikilisinin yerini İşçi-Muhafazakâr ikilisi almıştır. İngiltere'de var olan bu iki parti sisteminin en büyük nedeni uygulanan seçim sistemidir. Bu sistemde ikiden fazla parti seçimlerde yarışmaktadır. Fakat uygulanan tek turlu, dar bölgeli seçim sistemi iki büyük partinin siyasi hayata egemen olmaları sonucunu doğurmaktadır.

İki büyük ve disiplinli partiye dayanan çift parti sisteminin yerleşmesi, hükümetin parlamentoya bağımlı olacağı ilkesini tersine çevirmiştir. Avam Kamarası üyeleri partileri sayesinde seçilebilmekte, çoğunluk partisinin ileri gelenleri de kabineyi oluşturmaktadır. Parti disiplinine uymayan milletvekilinin tekrar seçilme şansı neredeyse yoktur. Dolayısıyla meclis çoğunluğu hükümete bağımlı duruma gelmektedir. Bu anlamda İngiliz demokrasisinin ve genel anlamda parlamenter sistemin en önemli kurallarından biri olan yürütmenin yasamaya bağımlılığı, parti sistemi nedeniyle uygulamada işlememektedir. Çoğunluğun denetimi başka bir yoldan, muhalefet kurumuyla sağlanmaktadır. Seçimlerde ikinci olan parti resmi bir muhalefet görevi yüklenmektedir. Ayrıca 1997'de yapılan halk oylamaları sonucunda İngiltere'de bölge meclisleri (İskoç Parlamentosu, Kuzey İrlanda ve Galler Meclisi) kurulmaya başlanmıştır (Eroğul, 2010: 52-53). Tüm bu gelişmeler parlamenter sistemin demokratik niteliğini güçlendirmiş, sistemin halkla bütünleşmesini sağlamıştır. Ve görüldüğü gibi parlamenter sistem, insan aklının eseri

olmaktan çok, tarihsel bir evrim sonucunda ortaya çıkıp (Özer, 2003: 117) gelişme göstermiştir.

II.2. PARLAMENTER SİSTEMİN ÖZELLİKLERİ

Leon D. Epstein (1968: 419), parlamenter sistemi, yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu bir anayasal demokrasi olarak tanımlamaktadır. Stepan ve Skach da parlamenter sistemin özelliklerini, yürütme gücü başının, parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyması, güvensizlik oyu alması durumunda düşmesinin gerçekleşmesi, yürütme gücünün parlamentoyu feshetme ve yeni seçimlere gitme iktidarının mevcut olması şeklinde ortaya koymaktadır (aktaran Hekimoğlu, 2009: 131). Lijphart ise, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasındaki farkları ifade ederken, parlamenter sistemin temel özelliklerini şu şekilde ortaya koymaktadır: Yazara göre, birinci temel özellik, devlet başkanı yasama organı karşısında sorumlu değilken kabinesinin yasama organı karşısında sorumluluk taşımasıdır. İkinci temel özellik de başbakanların yasama organınca seçilmesidir. Bu, çeşitli şekillerde olabilmektedir. Almanya, İrlanda ve Japonya'da başbakanlar yasama organı tarafından seçilmekte; Belçika ve İtalya'da kabineler, parlamentodaki partiler arası müzakereler yoluyla belirlenmekte; İngiltere'de ise, çoğunluk partisi lideri kral tarafından başbakan olarak atanmaktadır (Lijphart, bt: 63). Fakat değişmeyen gerçek şudur ki, başbakanlar, yasama organı içerisinde seçilmektedirler.

Parlamenter sistemler, kuvvetlerin birbirlerinden sert bir biçimde ayrıldığı başkanlık sistemi veya kuvvetlerin yasama organında birleşip özdeşleştiği meclis hükümeti sistemi değil⁴, aksine bunların arasında yer alan, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ve işbirliğine dayanan hükümet sistemleridir. Yasama ve yürütme organları kural olarak ne kadar birbirlerinden bağımsız olsa da, kuvvetler arasında karşılıklı işbirliği de vardır. Parlamenter sistemin, parlamenter rejim, parlamenter demokrasi, parlamenter hükümet, parlamentarizm gibi farklı kavramlarla ifade edildiği de görülmektedir.

⁴ Sartori gibi meclis hükümeti sistemini parlamenter sistemin bir çeşidi olarak görenler de vardır.

Parlamentar sistemde yürütme ya da hükümet parlamento içinden ortaya çıkmaktadır ve hükümet ona karşı sorumludur. Her iki organ da birbirlerinin görevine son verebilmektedir. Ayrıca hem yasama hem yürütme organlarında aynı anda görev almak mümkündür. Bunların yanı sıra siyasi partilerin yasama ve yürütme organlarını iyice birbirleriyle bütünleştiren birer unsur olarak kuvvetler arasındaki işbirliğini artırdığı ifade edilebilir (Erdoğan, 2004a: 20).

Parlamentar sistem ilk olarak İngiltere’de geleneklere dayalı olarak gelişmiş ve giderek kurumlaşmıştır. Daha sonra diğer ülkelerde de uygulanmaya başlanmıştır. Her ülkenin toplumsal koşullarına göre farklı uygulamalar görülebilmektedir. Fakat parlamentar sistemi karakterize eden, diğer sistemlerden ayıran bir takım özellikler vardır. Bunlar, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki işbirliği, yürütmenin iki başlı oluşu, devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, bakanlar kurulunun sorumluluğu, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi, başbakanın meclis içerisinden çıkması olarak ifade edilebilir.

II.2.1. Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İşbirliği

Parlamentar sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden ayırırlar. Fakat bu kuvvetler bir o kadar da birbirine bağımlıdır. Yürütme yasamanın içinden çıkmaktadır. Ayrıca yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevine son verebilmektedir.

Parlamentar sistem yasama ve yürütmenin karşılıklı işbirliğine dayanmaktadır. İfade edilen bu işbirliği fonksiyonel ve organik olarak iki şekilde ele alınmaktadır. Parlamentar sistemde bazı devlet işleri ancak bu iki gücün işbirliği ile yürütüldüğünden yasama ve yürütme arasında fonksiyonel bir işbirliği vardır. Bunların başında yasaların yapılması gelmektedir. Yasaların hazırlanması, önerilmesi, ilan edilip yayınlanması yürütme organı tarafından yapılmaktadır. Yasama organı da bunları görüşerek kabul etmektedir. Yine parlamentar sistemde, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulunun dolayısıyla yürütme organının oluşumunda yasama organının önemli bir rolü vardır. Yürütme organının yasama

organı içinden ortaya çıktığı bu durum kuvvetler arasındaki organik işbirliğini ifade etmektedir. Bununla birlikte yasama, yürütmenin denetlenmesinde, cezai ve siyasi sorumluluk mekanizmalarının işletilmesinde önemli yetkileri haizdir. Buna karşılık yürütme organı da yasama organındaki görüşmelere katılmaktadır. Kimi durumlarda da meclisi feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (Demir, 1998: 79-80). Yasama ve yürütme arasında bir takım etkileşim araçları vardır: kanun yapımına yürütmenin katılması, bütçe, uluslararası andlaşmalar ve denetim. Yukarıda da ifade edildiği gibi yürütme organı yasa önerme hakkına sahiptir. Bu önerileri kabul eden de yasama organıdır. Bütçeyi hazırlayan yürütme organı, onaylayan ise yasama organıdır. Yine uluslararası andlaşmalar yapma yetkisi yürütme organına, onaylama yetkisi ise, yasama organına aittir. Ayrıca yasama organı, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi yollarla yürütmeyi denetleyebilmektedir (Gözler, 2007: 104-105).

II.2.2. Yürütmenin İki Başlı Oluşu

Parlamente sistemin bir diğer özelliği yürütme organının iki başlı bir yapıya sahip olmasıdır. Bu başlardan biri devlet başkanı öteki de hükümet başkanıdır. Yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanı sorumsuz kanadı, ikinci kanadı olan bakanlar kurulu/hükümet/başbakan da sorumlu kanadı oluşturmaktadır. Yasamaya karşı siyasi sorumlu kanat da yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kuruludur (Derdiman, 2006: 125). Bakanlar kuruluna ülkeden ülkeye kabine ya da hükümet denildiği de görülmektedir. Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, bakanlar kurulu ya da hükümet başkanı olarak “eşitler arasında” birincidir. Fakat başbakanın parlamente sistem içerisinde oldukça önemli bir güç ve etkin bir konuma sahip olduğunu ve giderek “eşitler üzerinde” birinci hale geldiğini söylemek mümkündür. Devletin başı ve birliğini temsil eden devlet başkanı ise, sembolik yetkilere sahiptir; partiler üstüdür ve sorumsuzdur. Devlet başkanının sorumsuz olması yetkisiz olmasını da beraberinde getirmektedir. Cumhuriyetlerde devlet başkanı cumhurbaşkanı, monarşilerde ise hükümdardır.

II.2.3. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu

Parlamente sistemde devlet başkanının siyasi sorumluluğu yoktur. Devlet başkanı irsî bir hükümdar ya da parlamento tarafından belli bir süreyle seçilen cumhurbaşkanı olabilir. Monarşik devletlere İngiltere, Belçika, İsveç; cumhuriyetlere de İtalya, Almanya örnek gösterilebilir. Devlet başkanının sorumsuzluğu açısından monarşilerle cumhuriyetler arasında fark vardır. İngiltere’de dokunulmaz ve kutsal bir kişiliği olduğu kabul edilen kral eylemlerinden de sorumlu değildir. Cumhuriyetlerde ise, devlet başkanlarının sorumsuzluğu sınırlıdır ve göreve ilişkin işlerden sorumlu tutulmazlar. Dolayısıyla devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur (Gören, 1999: 151-152) ve siyasi sorumluluğu bulunmayan devlet başkanının görevine yasama organı da son verememektedir. Parlamente sistemde yürütmenin eylem ve işlemlerinden başbakan ve bakanlar sorumlu olup, devlet başkanı sorumlu değildir. Parlamente monarşilerde devlet başkanının siyasi ve cezai sorumluluğu mutlakdır. Cumhuriyet ile yönetilen parlamente sistemlerde de cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken, siyasi sorumluluğunun dışında, cezai ve hukuki sorumluluğu da bulunmamaktadır. Bunun tek istisnası vatan hainliğidir (Teziç, 1996: 402).

Parlamente sistemin özü açısından devlet başkanının rolünün yansız hakemlik olması gerekmektedir. Sorumsuz olan devlet başkanı sistem içerisinde uzlaştırıcı bir konuma sahiptir. Devlet başkanı siyasal çekişme ve tartışmaların dışında ve aynı zamanda üstünde devletin sürekliliğini ve milletin birliğini temsil eden tarafsız bir kamu makamıdır. Ayrıca karşı imza kuralı da devlet başkanının günlük politikanın dışında kalmasını mümkün kılmaktadır (Turhan, 1989: 52). Zira parlamente sistemde devlet başkanı sorumsuz olduğundan yetkilerini kullanırken başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasına ihtiyaç duymaktadır. Böylece tüm eylem ve işlemlerden yasama organına karşı başbakan ve ilgili bakanlar sorumlu olmaktadır.

Aldıkaçtı’ya göre, parlamente hükümet sistemi, devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil fakat devlet başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir sistemdir (Aldıkaçtı, 1982: 324). Devlet başkanının görevi burada tarafsız bir hakemlik sergilemek ve organlar

arasındaki uyuşmazlıkları çözüme kavuşturacaktır. Bunun aksi ise, sistemi parlamenter niteliğinden giderek uzaklaştıracaktır. Sonuç olarak devlet başkanı, parlamenter rejimde uzlaştırıcı ve uyarıcıdır. Devlet işlerinin yürüyüşünü yakından izleyerek gerektiğinde hükümeti izlediği politikadan dolayı destekler veya gördüğü aksaklıklar üzerine uyarma ihtiyacı hisseder (Gözübüyük, 1997: 26).

II.2.4. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu

Parlamenter sistem, yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemidir (Atar, 2000: 116). Parlamenter sistemde bakanların parlamento önünde hem bireysel hem de birlikte ve zincirleme siyasal sorumlulukları vardır. Bakanların siyasal bakımdan sorumluluğu parlamenter sistemin en belirgin özelliklerinden biridir. Bakanların parlamento önündeki siyasal sorumluluğu parlamento güvenini kaybetmeleri halinde iktidardan düşmeleri anlamına da gelmektedir (Gören, 1999: 152). Bakanların siyasi sorumlulukları kendilerinin almış oldukları kararlardan ya da hükümetin almış olduğu kararlardan doğabilir. Kendi kararlarıyla ortaya çıkan sorumluluğa kişisel sorumluluk, hükümet kararlarıyla ortaya çıkan sorumluluğa kolektif sorumluluk denilmektedir. Kişisel sorumluluk, hükümetin genel siyaseti ile ilgili olmayan bir konuda, bir bakanın almış olduğu kararlardan kaynaklanmaktadır. Bakanın uygulamalarından hoşnut olmayan parlamento gensoru önergesi ile ilgili bakanı görevinden çekilmek zorunda bırakabilmektedir. Kolektif sorumluluk ise, parlamento güvenini almış hükümetin izlediği genel politikanın yanlış uygulanmasından ya da hiç uygulanmamasından kaynaklanan sorumluluktur. Böyle bir durumda parlamento gensoru yoluyla hükümeti görevinden çekilmeye zorlayabilir. Bu durum bir veya birkaç bakanlığı ilgilendirse bile, yaptırımı geneldir ve ortaklaşa bir sorumluluk söz konusudur (Demir ve Karatepe, 1989: 100-101). Bir bakan meclis tarafından güvensizlik oyu ile düşürüldüğü takdirde hükümet görevine devam etmektedir. Bu durumda yalnız güvensizlik oyu verilen bakanın görevi sona ermektedir. Fakat başbakan bakanlar kurulunun politikalarına son şekli veren ve görüşleri de genellikle tüm kurul üyelerince kabul edilen bir kişi olduğundan, güvensizlik oyunun başbakan hakkında verilmesi hükümetin kolektif sorumluluk ilkesinden dolayı düşmesini

gerektirmektedir. Başbakanla görüş ayrılığına düşen bir bakanın ya istifa etmesi ya da sessiz kalarak başbakanın görüşünü kabul etmesi gerekmektedir. Çünkü hükümet siyasetini belirleyen kabine/bakanlar kurulu üyelerinin ortak bir görüşü temsil ettikleri varsayılmaktadır. Dolayısıyla bakanlar kurulu tarafından ortaklaşa alınan kararların sorumluluğu bütün bakanların omuzlarındadır (Öztürk, 2011: 94-95).

II.2.5. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Parlamente hükümet sistemin önemli özelliklerinden biri de fesih kurumudur. Yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevlerine son verebilecek silahlarla donatılmışlardır. Yasama organı hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebildiği gibi yürütme organı da yasama organını feshedebilmektedir (Lijphart, bt: 66). Fesih, bu anlamıyla kuvvetler arasında karşılıklı denge sağlayan bir kurumdur. Yürütme organına böyle bir denge sağlayıcı araç verilmemiş olsaydı, yasama organı yürütme organından daha güçlü olur ve sistem meclis hükümeti sistemi haline gelebilirdi. Bu dengeyi sağlamak adına yürütme organına fesih yetkisi verilmiştir (Gören, 1999: 154). Fesih yetkisi genellikle devlet başkanı tarafından kullanılan bir yetkidir. Fakat yetkinin kullanılması açısından iki farklı durum söz konusudur. Devlet başkanları bu yetkiyi ya kendiliğinden ya da başbakan veya bakanlar kurulunun isteği üzerine kullanmaktadırlar. Örneğin 1919 tarihli Weimar Anayasası ile hala yürürlükte olan 1958 tarihli Fransız Anayasası bu yetkinin kullanımını doğrudan devlet başkanına vermiştir. Fakat bu yetki parlamenter sistemlerde daha ziyade başbakan veya bakanlar kurulunun isteği üzerine devlet başkanı tarafından kullanılmaktadır. Burada fesih kararı hükümet tarafından alınıp devlet başkanının karşı imzasıyla geçerlilik kazanmaktadır.

Fesih tarihsel olarak, ortaya çıkışı itibariyle İngiliz menşelidir. Parlamento sistemi yerleşmeden önce fesih, krala ait bir yetki olarak kullanılmıştır. Bu anlamda fesih parlamento ile mücadelesinde krala güç kazandıran önemli unsurlardan biri olmuştur. Kralın giderek güç kaybetmesi fesih yetkisinin de kabineye geçmesine neden olmuştur. Kral bu yetkisini en son 1784 ve 1834 yıllarında kullanmıştır. Fesih yetkisinin kullanımı teorik olarak ne kadar krala ait

olsa da pratikte kullanımı kabinenin ve daha da ötesi başbakanın elindedir (Karamustafaoğlu, 1982: 38-39). Turhan'a göre günümüzde bu yetki organlar arası ikiliği uzlaştırma aracı olmaktan çıkmış ve daha ziyade seçim döneminde, yasal süre dolmadan önce yapılacak olan erken seçim niteliğine bürünmüştür. Loewenstein'a göre dengeli bir anayasanın, iktidar sahiplerinin karşılıklı olarak birbirini denetlemesiyle işleyen siyasal sürecin dinamizmini anayasal açıdan çıkmazlara götürmemesi gerekir. Bu anlamda fesih, hükümet ve hükümetin parti çoğunluğu arasında ortaya çıkabilecek çelişkiler ile yürütme ve yasama iktidarı arasındaki başka türlü çözülemeyecek tıkanıklıkları ortadan kaldırmaya yarayan demokratik bir araç olmaktadır (Turhan, 1989: 49-50).

II.2.6. Başbakanın Meclis İçerisinden Çıkması

Başbakanın parlamento üyesi olması da parlamenter sistemin özelliklerinden biridir (Lijphart, bt: 63). Parlamenter yönetimlerde, siyasal yürütmenin başı meclis tarafından seçilmektedir. Birçok durumda meclisteki en güçlü parti kendi liderlerinin başbakan, şansölye ve buna benzer görevlere gelmesi için gerekli desteği sağlamaktadırlar. Bu süreç, her parlamenter rejimde var olan parti sisteminin türüne göre farklılaşmaktadır. İki parti ya da egemen parti sistemlerinde seçme süreci çok daha güvenilir ve başbakan genel seçimler ertesinde bilinirken, çok partili sistemlerde ise başbakanın seçimi çok daha karmaşık olabilmekte, partiler arası pazarlıklar ve bu süreçteki zorluklar parti içi bölünmelere ve hatta başbakanın küçük partilerden çıkmasına yol açabilmektedir (Ball ve Peters, 2007: 141). Bakanlar kurulu üyelerinin dışarıdan seçilmesinin önünde bir engel olmamakla birlikte genellikle bakanlar da yasama organı içerisinden seçilmektedirler (Atar, 2000: 117). Başkanlık sisteminde sert bir kuvvetler ayrılığı sistemi uygulandığından yasama organında görev alan birinin yürütme organında, yürütme organında görev alan birinin yasama organında görev alması mümkün değildir. Parlamenter sistemde ise, bir kişi hem yasama hem de yürütme organı bünyesinde görev alabilmektedir. Bakanlar kurulunun başkanı olan başbakan cumhurbaşkanı veya kral tarafından yasama meclisi içerisinden atanmaktadır. Fakat başbakanın yasama organı tarafından seçildiği Almanya ve Japonya gibi bazı örnekler de mevcuttur.

II.3. PARLAMENTER SİSTEMİN NİTELİĞİNDE DÖNÜŞÜM

Parlamente sistem tarihi gelişimi boyunca içinde bulunduğu toplumsal koşulların da etkisiyle çeşitli biçimler almıştır. Bunlar düalist (ikici), monist (tekçi), rasyonelleştirilmiş (aklıleştirilmiş) ve çoğunlukçu (Westminster tipi) parlamentarizm olarak dörde ayrılabilir. Parlamento sistemlerde başlangıçtaki aksine yürütme yönünde bir güçlenme olduğu ifade edilmektedir fakat yukarıda belirtilen sıralama parlamente sistemlerin niteliklerini ortaya koyup kronolojik bir sıralama anlamına gelmemektedir.

II.3.1. Düalist (İkici) Parlamentarizm

Sınırlı monarşiden modern demokrasiye geçiş aşamasında ortaya çıkan düalist (ikici) parlamentarizmde, devlet başkanının aktif politikaya müdahil olması mümkün olup, fesih hakkı herhangi bir koşula ve hükümetin kabulüne bağlı olmaksızın, tek başına kullanılmakta ve bakanların sorumluluğu da hem devlet başkanına hem de parlamentoya karşı olmaktadır. Hükümetin görevde kalabilmesi devlet başkanı ve parlamentonun güvenine, sistemin işleyebilmesi de devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun aynı siyasi çizgide olmalarına bağlıdır. Zira hükümet çifte sorumluluk taşımaktadır. İngiltere’de 18. yüzyıla kadar uygulanan düalist parlamentarizme göre, “taht boş bir koltuk değildir” ve dolayısıyla devlet başkanı sistem içerisinde aktif olmalıdır. Buna göre devlet başkanı fesih yetkisini tek başına kullanmaktadır (Teziç, 1996: 416-417). Fransa, 1958’de kabul edilen anayasaya göre, bakanlar kurulunun çifte sorumluluğu ve devlet başkanının politikada aktif bir aktör olması noktalarından düalist parlamentarizme örnek olarak gösterilebilir.

Düalist parlamentarizm fikrinin parlamente sistemin ilk gelişim dönemine özgü olduğu ve artık bir anlamının kalmadığı ifade edilmektedir. Bununla, modern parlamentarizmi, yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olarak görmenin yanlış olacağı ileri sürülmektedir. Zira yasama ve yürütme organları arasında var olduğu iddia edilen eşitlik, yasama/yürütme arasında ayrılık ve rekabetin bir arada olması durumunda söz konusudur ve yürütmenin kralda olduğu parlamente sistemin ilk

dönemlerinde yasama/yürütme dengesi mevcuttur. Bu dönemde seçimler, hükümet oluşturmaktan ziyade krala bağlı olan yürütmeyi denetleyebilmek adına parlamento bünyesinde çoğunluk sağlama amacıyla yapılmaktadır (Öztürk, 1999: 10).

II.3.2. Monist (Tekçi) Parlamentarizm

Parlamente sistemde parlamento'nun üstün olduğu anlayışının egemen olduğu sistem monist (tekçi) parlamentarizm olarak ifade edilmektedir. Carre de Malberg'in savunduğu bu görüşe göre parlamento her şeye egemen ve üstün bir konumdadır. Zira yürütme organına yetkilerini veren, kanunların anayasaya uygun olup olmadığını denetleyen ve gerektiğinde bakanları sorumlu tutan organ parlamentodur (Erdoğan, 1987: 11).

Monist parlamentarizmde yürütmenin iki başlı özelliği hukuken ortadan kalkmamakta, fakat uygulamada yürütme eski özelliğini kaybettiğinden hükümet iradesi olarak tek bir siyasi irade belirlemektedir. "Kral saltanat sürer ama yönetmez" deyişinde olduğu gibi devlet başkanı politikada aktif değildir. Monist parlamentarizmde devlet başkanının başbakanı ataması sınırlı bir yetkidir. Şöyle ki, İngiltere gibi iki partinin egemen olduğu bir sistemde devlet başkanı, seçimleri kazanan partinin liderini başbakan olarak atamak durumundadır. Çok partili sistemlerde, partilerden hiçbirinin parlamentoda çoğunluk sağlayamadığı bir durumda ise, devlet başkanı olumsuz anlamda bir seçme serbestisine sahiptir. Monist parlamentarizmde devlet başkanı ne başbakanı görevinden azledebilmekte ne de başbakanın talebi olmaksızın meclisi feshedebilmektedir. Monist parlamentarizmde hükümetin hem meclise hem devlet başkanına olan çifte sorumluluğu ortadan kalkmıştır; sorumluluk sadece meclise karşıdır (Teziç, 1996: 417-418).

İngiltere'de olduğu gibi kralın, parlamento karşısında, ayrıcalıklarını yitirmesi, parlamentoyu tek egemen güç durumuna getirmiştir. Bu anlamda, Loewenstein'in yasamayı güçlü yürütmeyi zayıf olarak nitelendirdiği "klasik parlamentarizm" de monist parlamentarizm başlığı altında ortaya konulabilir. Buna göre yasama meclisinin üstünlüğü daha çok istikrarlı bir siyasi çoğunluğun

yokluğundan kaynaklanmakta, nispi temsili esas alan seçim sistemi, sosyal bölünmüşlük ve parti disiplini gibi nedenler bu durumu pekiştirmektedir. Bölünmüş bir siyasi manzarayla birlikte parlamento karşısında hükümetlerin durumu zorlaşmakta ve böylece hükümet değişiklikleri sık sık yaşanmaktadır (Erdoğan, 2004a: 21).

Yasamanın sistem içerisinde egemen unsur olduğu meclis hükümeti sistemi de monist parlamentarizm ile ilişkilendirilmektedir. Meclis hükümeti sistemi, Sartori'ye göre (1997: 147-149) parlamentarizmin üç tipinden biridir. Yönetmeyi hemen hemen imkânsız hale getiren III. ve IV. Cumhuriyet Fransa'sının meclis hükümeti sistemi istikrarsız yönetimlere sebep olmuştur. Sartori'ye göre meclis hükümeti sisteminde:

- a) kabine yasamayı yönlendirmez,
- b) iktidar birleşik olmayıp aksine dağınık ve atomlaşmıştır,
- c) sorumluluk tamamıyla ortadan kaybolmuştur,
- d) parti disiplini zayıfla yok arasındadır,
- e) başbakanlarla kabineleri hızlı ve kararlı bir biçimde hareket edemezler,
- f) koalisyonlar uzlaşmazlıklarını nadiren çözebilirler ve yasama desteğinden hiçbir zaman emin değillerdir,
- g) hükümetler hiçbir zaman tek ve açık bir sesle hareket edemez ve konuşamazlar.

Dolayısıyla hükümetler kısa ömürlü olup hükümet istikrarsızlığı da sıradan kabul edilmektedir (Sartori, 1997: 147-149). Bu sistemde yürütme görevini üstlenen kurul meclis tarafından seçilir ve yürütme ayrı bir güç olarak sayılmaz. Yürütmenin yasama üzerinde meclisi dağıtma gibi bir yetkisi yoktur. Tersine yürütme, yasamanın bir memuru gibi görev yapmakta, meclisle yürütme arasında görüş ayrılığı oluştuğunda yürütme, meclisin kararına göre davranmaktadır (Gözübüyük, 1997: 35). III. ve IV. Cumhuriyet dönemi Fransa'sı ve milli mücadele döneminin Türkiye Büyük Millet Meclisi bu sisteme örnek olarak gösterilebilir. Günümüzde ise halen İsviçre'de uygulanmaktadır.

Sonuç olarak monist parlamentarizmle, düalist parlamentarizmde var olan yasama-yürütme dengesinin ortadan kalktığı söylenebilir. Hükümetlerin yasama organı karşısında düştüğü zayıf duruma çare olarak da, parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi yönünde çabalar ön plana çıkmıştır.

II.3.3. Rasyonelleştirilmiş (Aklileştirilmiş) Parlamenterizm

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm (parlementarisme rationalise) terimi ilk kez Boris Mirkine-Guetzevitch (1938) tarafından kullanılmıştır. İngiliz siyasi hayatının gelişimi içinde deneysel olarak şekillenen parlamenter sistem, daha önce de ifade edildiği gibi, insan aklının bir eseri olmaktan ziyade tarihsel bir evrim sürecinin sonucunda ortaya çıkmıştır. Siyasi hayatın bütünüün yazılı hukuk kurallarına bağlanmasını anlatan rasyonelleştirilmiş (aklileştirilmiş) parlamentarizm ise, hükümet krizlerini önlemek amacıyla hükümetin siyasi sorumluluğunu ayrıntılı bir şekilde düzenlemeyi, rejimin aklileştirilmesini ve bir anlamda siyasetin hukukileştirilmesini ifade etmektedir (Teziç, 1996: 418). Evgeni Tanchev'e göre ise, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm (rationalized parliamentarism), hükümet politikasının yasama organınca denetlenmesini içeren ve parlamenter sistemin temel özelliklerini korurken aynı zamanda hükümet istikrarını da destekleyen bir dizi anayasal yöntem ve usullerden oluşmaktadır (Tanchev, 1993: 33). Gereksiz bunalım ve tıkanmaları önleme amacını güden bazı kurum ve kuralların oluşturulup parlamenter sisteme işlerlik kazandırıldığı model, dünya anayasa hukuku literatüründe rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak nitelendirilmektedir (Özbudun, 2011: 33-280). Diğer bir deyişle, zayıf ve istikrarsız hükümet krizlerinin aşılmasına, sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmayan hükümetlere güç ve istikrar kazandırmaya yönelik bir takım usul ve hukuki araçları barındıran parlamenter sistemlere, genel olarak rasyonelleştirilmiş parlamentarizm denilmektedir (Gözler, 2007: 108-109).

Savaş sonrası Batı anayasacılığı, klasik parlamenter sisteme mündemiç olan potansiyel krizleri azaltmak üzere bu tür araçları -deyim yerindeyse- uydurmuştur. Zira buna benzer politik krizler, I. Dünya Savaşı sonrası olağan bir hâl

almış, sıklıkla hükümetlerin felç olmasına neden olmuş ve faşizmin yasal üstünlüğüne katkıda bulunmuştur. Dolayısıyla, buna benzer politik krizlerin önlenmesi, anayasa yapıcılar tarafından hayati önemi haiz bir amaç olarak görülmüştür (Tanchev, 1993: 33). Parlamenter sistemlerde hükümetler parlamento güvenine dayandığından, potansiyel bir hükümet istikrarsızlığı her zaman mümkündür ve güven eksikliği durumunda her zaman görevden alınabilirler. Keza, parlamenter sistemin uygulandığı III. ve IV. Fransız Cumhuriyetleri, Alman Weimar Cumhuriyeti, II. Dünya Savaşı sonrası İtalya'sı ile 1961-80 arası ve 1990 sonrası Türkiye örnekleri, bu ülkelerdeki kurulan hükümetlerin ömürlerinin oldukça kısa olduğunu (nadiren bir yılı geçkin) gözler önüne sermektedir (Gözler, 2007: 106).

1919 Weimar Anayasası devlet başkanına geniş yetkiler tanımıştır. Fakat çok partili siyasi ortam, istikrarlı hükümetlerin kurulmasına mani olmuş, on dört yılda on dört hükümet krizi meydana gelmiş, devlet başkanının sıklıkla fesih yetkisini kullanması 1933'te Nasyonal Sosyalist Partisi'nin iktidara gelmesini kolaylaştırmıştır ve böylece Weimar Anayasası'nın da sonu gelmiştir. 1949 tarihli Federal Alman Anayasası da, Weimar Anayasası ve hükümet istikrarsızlıklarına tepki olarak fesih hakkının kullanımını ayrıntılı bir biçimde düzenlediğinden, amacına aykırı bir biçimde işletilmesine sebep olmuş, bu da parlamenter sistemin ruhuna aykırı bir durum ortaya çıkarmıştır. Bunun yanı sıra Fransa'da, IV. Cumhuriyet Anayasası ile fesih mekanizmasının işletilmesinin güç koşullara bağlanmış olması, uygulamada meclisin güvensizlik oyları ile hükümetleri düşürme yoluna başvurmak yerine, politikalarını benimsemediği hükümet önerilerini basit çoğunluklarla reddederek, hükümetleri çekilmeye zorlamasına ve yasama/yürütme dengesinin bozularak sistemde meclisin üstünlüğüne neden olmuştur. Bu dönemde kurulmuş bulunan yirmi hükümetten sadece beşi anayasaya göre düşürülebilmiş, geri kalanları kendiliklerinden çekilmek zorunda kalmışlardır (Teziç, 1996: 419-420).

Buna karşılık, V. Fransız Cumhuriyeti'nin başarısı ise, güçlü bir başkanlık kurumuyla birlikte rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin birlikte uygulanmasına dayandırılmaktadır. Hükümetin parlamento çoğunluğuna sahip olmasının gerekliliği devam etmekle birlikte, anayasada ortaya konan çeşitli kurumsal düzenlemeler marifetiyle, parlamentoda uyumlu bir çoğunluğun

bulunmaması durumunda bile, yürütmenin belirleyiciliği rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yoluyla yapay olarak güvence altına alınmaktadır. Dolayısıyla, bu anlamda rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, hükümetlerin sarsılmazlığının artırılmasını hedeflemektedir (Hekimoğlu, 2009: 154-155).

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları, “hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar” ve “hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar” olmak üzere iki ana başlıkta sınıflandırılmaktadır. Gözler’in eserinden yararlanarak, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları şu şekilde ortaya konabilir (Gözler, 2000: 32-38):

A. Hükümete İstikrar Kazandırmaya Yönelik Araçlar

1. Hükümetin Kurulmasını Kolaylaştırmaya Yönelik Araçlar:

a) Hükümetin Güven Oylamasız Göreve Başlaması: 1958 Fransız Anayasası’nın da öngördüğü gibi, atanan hükümetin zımnı olarak parlamentonun güvenine sahip olduğu varsayılmakta, göreve başlarken güvenoyuna gerek kalmamaktadır.

b) Hükümetin Kurulmasında, Düşmesi İçin Gerekenden Daha Düşük Bir Çoğunluk Aramak: Hükümet göreve başlarken yapılan güven oylamasında meclis üye tam sayısı yerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun aranmasıdır.

2. Hükümetin Düşürülmesini Zorlaştırmaya Yönelik Araçlar:

a) Güvensizlik Önergesi Verme Hakkının Sınırlandırılması: Güvensizlik önergesi kurumunun ciddiye alınması ve gelişigüzel bir şekilde kullanılmaması için kullanımının sınırlandırılıp zorlaştırılmasına ilişkindir. 1958 Fransız Anayasası’nın 49/2. maddesine göre, güvensizlik önergelerinin verilebilmesi meclis üye tam sayısının en az onda birinin katılımıyla mümkündür. 1982 Türk Anayasası’nda da gensoru önergesi ancak bir siyasal parti grubu adına ya da en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilebilmektedir.

b) Güvensizlik Oyunda Üye Tamsayısının Salt Çoğunluğunun Aranması: Güvensizlik oylamasında oylamaya katılanların değil, meclis üye tam sayısının salt

çoğunluğunun aranmasıdır. Böylece oylamaya gelmeyenler de, güvenoyu vermiş gibi işlem görmektedirler.

c) Yalnızca Güvensizlik Oylarının Sayılması: Güven oylamalarında yalnızca güvensizlik oylarının sayılması kuralıdır.

d) Yapıcı Güvensizlik Oyu: 1949 Alman Anayasası'nın 67. maddesine göre, Bundestag (Millet Meclisi) tarafından yeni bir başbakan seçilmeden mevcut başbakan güvensizlik oyuyla düşürülemez. Yapıcı güvensizlik oyu, parlamenter sistemlerde görülen yıkıcı çoğunluklara fırsat vermemektedir.

e) Fesih Tehdidi Altında Güvenoyu: Güvenoyunu verecek olan yasama ile buna ihtiyaç duyan yürütmenin karşı karşıya gelmesi, gerçekleşmediği durumda, yürütmenin yasamayı feshetmesidir. Yine 1949 Alman Anayasası'nın 68. maddesine göre, başbakan Bundestag'dan (Millet Meclisi) istediği güvenoyunu alamazsa, önerisi üzerine cumhurbaşkanı Bundestag'ı fesheder. Milletvekilleri her zaman bu riskle karşı karşıyadır.

B. Hükümete Etkinlik Kazandırmaya Yönelik Araçlar

1. Kanun Çıkarılmasını Kolaylaştırmaya Yönelik Araçlar:

a) Blok Oylama: 1958 Fransız Anayasası'nın 44/3. maddesi örneğinde de görüldüğü gibi, kanun tasarılarını madde madde oylamak yerine, bir bütün halinde oylamayı ifade etmektedir.

b) "Giyotin": Yine 1958 Fransız Anayasası'nın 49/3. maddesine göre hükümet bir kanun tasarısını oylamasını bir güven meselesine dönüştürebilmekte ve böyle bir durumda hükümete karşı olanların 24 saat içerisinde güvensizlik önergesi vermeleri gerekmektedir. Güvensizlik önergesinin kabul edilmesi meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla mümkündür. Dolayısıyla hükümeti düşüremeyecek meclis, kanunu kabul etmek durumundadır.

c) Teşriî Zorunluluk Hali: 1949 Alman Anayasası'nın 81. maddesine göre, Bundestag (Millet Meclisi) tarafından usulüne uygun olarak düşürülemeyen başbakanın isteği üzerine, Bundestrat'ın da (Federal Senato) onayıyla, cumhurbaşkanı teşriî zorunluluk hali ilan etmekte, başbakan istediği kanunları çıkarmayan Bundestag'ı altı ay için devre dışı bırakabilmekte ve yasama yetkisini ele geçirebilmektedir.

2. Hükümetin Kararname Çıkarmasını Kolaylaştırıcı Araçlar:

a) Hükümete “Özerk Kararname” Çıkarma Yetkisi Tanınması: 1958 Fransız Anayasası'nın 34. maddesinde sayılan kanun alanlarının dışında kalan konularda, yürütmenin kural koyma, düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır. Bu alanlarda hükümet kanun olmaksızın kararname yoluyla düzenleme yapabilmektedir.

b) Hükümete Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Verilmesi: Hükümetler belli konularda kanun gücünde kural koymaları için yasama organı tarafından yetkilendirilmektedirler. Hükümetin bu yetkiye dayanarak çıkardığı kanun hükmünde kararnameler yayınlanarak yürürlüğe girmekte ve arkasından yasama organının onayına sunulmaktadırlar (Gözler, 2000: 32-38).

Bütün bu araçlar hükümetlerin yasama organı karşısındaki zayıflığını ortadan kaldırmak için geliştirilmişlerdir. Sartori için işleyen parlamentarizm, etkin hükümet ve/veya istikrarlı hükümet anlamına gelmektedir. Yine Sartori, parlamentonun hükümet etmediği, sesinin kısılıp kanatlarının kırılmış olduğu durumlarda işleyen parlamentarizmin mümkün olduğuna, hatta paradoksal olarak, hükümetin gerçek anlamda ne kadar az parlamenter ise parlamenter sistemin o kadar iyi işleyeceğine inanmaktadır (Sartori, 1997: 146-147). Yukarıda ifade edilen noktalardan hareketle, rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemlerin, hükümetleri yasama karşısında güçlü kılma mantığı açısından, büyük ölçüde “istikrar” ve “etkinliğe” katkı sağladıkları söylenebilir.

II.3.4. Çoğunlukçu (Westminster Tipi) Parlamentarizm

Çoğunlukçu parlamentarizm, kabine egemen parlamentarizm, Westminster tipi parlamentarizm gibi literatürde farklı şekillerde ifade edilen görüşe göre, parlamenter sistem, aslında bir çoğunluğun hükümet sistemidir. Modern parlamenter rejimlerde seçimlerin hedefi, klasik parlamenter sistemde olduğu gibi çoğunluğu sağlayarak kabineyi denetlemek değildir. Seçimler, parlamento çoğunluğunu sağlayacak hükümeti kurmak için yapılmaktadır. Hükümetin kurulmasında ve değiştirilmesinde çoğunluğun iradesi varsa parlamenter rejim de var

demektir. Çoğunluğun yürütmeyi oluşturamadığı durumda parlamenter rejim de yoktur (Öztürk, 1999: 13).

Modern parlamentarizm, genelde, yürütme organının giderek yasama alanında daha aktif biçimde rol oynaması ve inisiyatifi büyük ölçüde ele alması yönünde gelişme göstermiştir. Günümüzde, kuvvetler ayrılığı, çoğulcu rejimlerdeki olgulara ters düşmekte; rejimin liberalliği yasama-yürütme ayrılığından çok iktidar-muhalefet ayrılığına dayanmakta; muhalefete tanınan serbestlik, iktidarı denetleme olanakları ve muhalefetin gelecekte iktidar olabilme şansı rejimin liberal olmasının temellerini oluşturmaktadır (Fendoğlu, 2010: 14).

Hükümetler parlamento güvenine dayandıklarından, parlamento çoğunluğu ile ayakta kalabilmektedirler. Dolayısıyla hükümetler aslında parlamento çoğunluğu tarafından oluşturulmaktadır. Boris Mirkin-Guetzevitch (1938) tarafından savunulan çoğunlukçu görüşe göre, parlamenter sistem bir kuvvetler ayrılığı rejimi olmayıp, aksine, bir çoğunluğun hükümet sistemidir. Buna göre parlamenter sistemin siyasi anlamı bakanlar kurulunun parlamentonun güvenine sahip olması değil, kabineyi çoğunluğun kurmasıdır. Günümüzde yasama-yürütme arasındaki ikilik ortadan kalkmış, parlamento çoğunluğu ile hükümet arasında siyasi bir özdeşlik meydana gelmiştir. Çoğunluğa sahip olan bir güç hükümeti de kurmakta ve her çoğunluğa bir kabine düşmektedir. Bundan dolayıdır ki, seçimlerin nihai hedefi hükümeti kurabilecek çoğunluğu elde etmek haline gelmiştir. Dolayısıyla çoğunluk sağlanmamışsa kabine de meydana gelmemiştir ve çoğunluğun değişmesiyle kabine de değişmektedir (Erdoğan, 1987: 12-13).

Erdoğan'a göre, Mirkin Guetzevitch'in tahlili, bugün bize parlamentarizmin özünün yasama ve yürütme ayrılığına dayanmadığını, fakat parlamenter rejimde asıl meselenin güçlü ve istikrarlı bir siyasi çoğunluğun var olup olmadığından ibaret olduğunu ve siyasi çoğunluğun iki gücün özdeşleşmesini sağladığını göstermesi açısından büyük bir doğruluk payı taşımaktadır. Ayrıca bu tahlil, çoğunluğu elde etmekteki amacın hükümeti kurabilmek olduğuna dikkat çekerek parlamenter rejimde yasamanın bir işlev olarak önemsizleştiğini de düşündürmektedir (Erdoğan, 2004b: 218).

Çoğunluk sistemleri veya çoğunlukçu sistemler, oyların dağılımını yansıtan bir parlamentoyu değil, açık bir galibi amaçlarlar. Sadece bir parlamento seçmek değil, aynı zamanda bir hükümet seçmeyi de amaçlarlar. Çoğunluk sistemleri arasındaki başlıca fark bunların basit bir çoğunluğu mu yoksa mutlak bir çoğunluğu mu gerekli kıldığı noktasındadır. Her iki durumda da genellikle tek isimli seçim çevreleri söz konusudur. Her iki durumda da kazanan her şeyi kazanır; basit çoğunlukla kazanan, sadece çizgiyi ilk geçen kişidir ve bu yüzden en büyük azınlığın temsilcisidir; mutlak çoğunlukla kazanan ise (yüzde 50'nin üzeri), gerçek bir çoğunluğu temsil etmektedir. Westminster tipi çoğunluk sistemleri, tek turlu basit çoğunluk sistemleridir (Sartori, 1997: 17-18).

İngiltere ve Avustralya gibi kabine egemen parlamenter sistemlerde yürütme parlamentoda disiplinli bir çoğunluğa dayanmaktadır. Hükümetler parlamento çoğunluklarına bağlı olduklarından, klasik parlamenter sisteme örnek gösterilen İngiltere'de bile, çift parti sisteminin bir sonucu olarak, gerçekte başbakan halk tarafından seçilmekte, halk seçimlere giderken kimin başbakan olacağına da karar vermektedir (Öztürk, 1999: 12-13). Disiplinli bir yasama desteğine dayanan kabine hükümetinin yürütme-yasama/yasama-seçmen arasında zincirleme bir bağlantı kurduğu ve halkın seçimlerde doğrudan doğruya başbakanı seçtiği ifade edilmektedir (Çitçi, 1997: 19). Disiplinli yasama desteği ise, siyasi partiler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Fakat siyasi parti gerçeği parlamenter sistemin en önemli özelliği olarak ifade edilen güçler arasındaki denetim, karşılıklı denge ve eşitlik durumunu temelinden sarsarak "Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet cumhurbaşkanlığı aracılığıyla kendisinin dayandığı parlamentoyu feshediyor?" (Kuzu, 1996b: 63) gibi sorularla kabine egemen parlamenter sisteme yönelik eleştirilerin de ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme arasında olması lazım gelen karşılıklı denetim, yerini yürütmenin belirleyici olduğu bir duruma bırakmaktadır (Çitçi, 1997: 20).

Çoğunlukçu parlamenter sistemlerde seçim yasaları küçük partileri yasamanın dışında tutmakta ve büyük partilere ise, tersine yarar sağlamaktadır. Bu tür sonuç elde etmenin en kolay yolu dar bölge seçim sistemidir. Seçimlerden sonra

bu tür parlamenter sistemlerde çoğunlukla tek parti çoğunlukları istikrarlı ve disiplinli hükümetler oluşturabilmektedirler. Seçim öncesi koalisyonlar, seçimden sonra asgarî çoğunluklu koalisyonlara dönüşebildiğinden çok dayanıklı ve etkili hükümetler olabilmektedirler. Küçük ve aşırı partilerin dışlanması çok fazla dayanıklılığı olan istikrarlı, bağlantılı ve asgarî çoğunluklu hükümetlerin yaratılmasına yardımcı olmaktadır (Powell, 1990: 302-303).

Bu nedenlerle, çoğunlukçu yasama sistemleri istikrar ve etkinlik açılarından iyi başarımlar gösterme eğilimindedirler. Seçimlerde çoğunluk sağlanamadığı zaman güvenoyuna sahip olmayan işgüder hükümetlerin yeni seçimlere kadar beklemesi bu sistemin en temel güçsüzlüğüdür. Daha az modernleşmiş sistemlerde, bazı çoğunluk partileri tutarlılıktan yoksun kalabilmekte, istikrarsızlıklar ortaya çıkabilmekte (1960'ların sonu 1970'lerin başı Hindistan ve Türkiye örneklerinde olduğu gibi), bu tür bölünmeler de daha az etkin bir yasama denetimi ortaya çıkarabilmektedir (Powell, 1990: 303).

Çoğunlukçu sistemlerin güçlü olmalarından kaynaklanan kusurları da vardır: Tek parti çoğunluk hükümetleri, başkanlık hükümetlerinden daha çok, kısa dönemli olmak üzere ekonomik güçleri parti avantajları için kullanmaktadırlar. Çoğunlukçu sistemlerde, azınlıkların farklı kalışı süreklilik kazanıp, çoğunluğun bir bölümü ile koalisyon oluşturamazlarsa, bu tür sistemlerde azınlıkların menfaatlerinin zarar görebileceği de ifade edilmektedir (Powell, 1990: 303).

Çoğunluk hükümetleri seçimler arasında az bir sınırlamayla karşı karşıyadırlar. Hükümetin sahip olduğu yetkilerini zorlama ve hatta demokratik hükümeti yok etmek amacıyla kullanmaları da olasıdır. Bu tür sistemlerde yürütme iktidarının bu kötüye kullanımı başkanlık hükümetinden daha kolay olabilir; çünkü parti sistemi bu sistemlerde daha güçlüdür ve yasama-yürütme arasındaki anlaşma daha olasıdır. Demokratik özgürlüklerin askıya alınmasına (Hindistan, Sri Lanka, Jamaika gibi) çoğunlukçu parlamenter sistemlerde rastlanabilmektedir. Fakat bu ülkelerde askıya alma geçici olmuş, söz konusu hükümetler serbest seçimlere izin vermişlerdir. Yine bu sistemler çoğu zaman istikrarlı çoğunluk hükümetleri yaratma eğilimindedirler. Çoğunluğu kazanabilmek için seçim yarışlarının partileri siyasal

merkeze doğru zorlama eğilimi, hükümetleri istikrarlı bir hale getirmede yararlı olabilmektedir (Powell, 1990: 304).

Çoğunlukçu sistemlerde, çoğunluk, iktidarı kötüye kullanmaktan kaçınmalı, azınlığın şikâyetlerinin farkında olmalı ve sırası geldiğinde iktidarı devredebilmelidir. Azınlık ise, bekleme konusunda sabırlı olmalı, seçimsel ihtiyaçlara cevap verebilecek koalisyonlar, politikalar oluşturabilmeli, şiddet yoluna başvurmadan demokratik bir biçimde çalışmalıdır. İngiltere’de karar alımıyla ilgili birçok çalışma defaatle parlamenter çoğunluğun ürkütücü ve korkutucu yetkilerini kullanmada danışma ve uzlaşmanın önemini ortaya koymuştur. Bu tür danışma ve uzlaşma uygulamaları unutulduğunda veya reddedildiğinde ayrılıkçılık hayaleti, partiler arası şiddet, çoğunluğun iktidarı kötüye kullanması gibi demokrasiye yönelik tehditler ortaya çıkabilmektedir (Powell, 1990: 305).

Lijphart, *Demokrasi Motifleri* (2006: 20-40) adlı eserinde, çoğunlukçu model yerine Westminster modeli kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Yazar, eserinde Westminster modelinin ortaya çıktığı yer olan İngiltere ile birlikte, bu modele yakın olarak gördüğü Yeni Zelanda ve Barbados’u çoğunlukçu modelin birbiri ile ilişkili on unsuru çerçevesinde incelemiş, söz konusu ülkelerin genel modele uyduğu ya da uymadığı noktalar açısından bir tartışma ortaya koymuştur. Bu unsurlar şunlardır:

a) Yürütme üstünlüğünün tek partili ve dar çoğunluk hükümetlerinde toplanması: İngiltere’deki tek partili ve dar çoğunluklu hükümet, çoğunluk yönetiminin cisimleşmiş halidir ve ezici üstünlükten yoksun bir çoğunluğu temsil edip, çıkarlarını gözeten hükümet geniş miktarda politik gücün de sahibidir. Geniş bir azınlık iktidarın dışında bırakılır ve muhalefet rolünü oynamaya mahkûm edilir.

b) Hükümetin parlamento karşısındaki üstünlüğü: Kabine, disiplinli bir çoğunluk partisi liderlerinden meydana geldiğinden, Avam Kamarası’nın desteğine sahiptir ve iktidarda kalmayı ve kanun tekliflerini meclisten geçirmeyi garantilemiş sayılabilir. Burada kabine, parlamento karşısında açıkça üstün durumdadır.

c) İki partili sistem: İki partili sistemlerin doğal sonucu, bunların tek boyutlu parti sistemleri olmaya eğilim göstermeleridir. Ana partilerin program ve politikaları birbirlerinden genellikle tek bir boyut nedeniyle ayrılırlar. Bu da daha çok sosyo-ekonomik konularla ilgili olmaktadır.

d) Çoğunlukçu ve gayri-nispi seçim sistemi,

e) Çıkar grubu çoğulculuğu (herkese açık çoğulcu bir çıkar grubu sistemi),

f) Üniter ve merkeziyetçi hükümet: Yerel yönetimler merkezi hükümete bağımlıdır; parlamento çoğunluğunun ve hükümetin yetkisinin dışlanabileceği coğrafi ve işlevsel hiç bir alan söz konusu değildir.

g) Yasama gücünün tek meclisli bir yasama organında toplanması: İngiltere bu açıdan saf çoğunlukçu modelden sapmaktadır. Fakat asimetrik olarak ifade edilen Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası arasındaki ilişkide, baskın taraf Avam Kamarası'dır. Yasama yetkisinin hemen hemen tamamı Avam Kamarası'na aittir. Bu açıdan "hemen hemen tek meclislilik" olarak da adlandırılabilir.

h) Anayasal esneklik: İngiltere'de anayasanın "yazısız" bir niteliğe sahip olması, onun esnek olmasına neden olmuştur. Değiştirilebilmesi için normal çoğunluklar yeterlidir.

ı) Yargısal yorumun olmaması: Anayasanın "yazısız" oluşunun diğer bir sonucudur. İngiltere'de parlamento çoğunluğunun anayasayı değiştirme ve yorumlama konusunda nihai egemen otorite olduğu söylenebilir. Bunun tek istisnasının Avrupa Birliği ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi olduğu ifade edilmektedir.

i) Yürütme tarafından kontrol edilen bir merkez bankası: Merkez bankasının bağımsızlığı ilkesi, Westminster modelinin iktidarı tek parti çoğunluk hükümetinin elinde toplama ilkesiyle ters düşmektedir. İngiliz Merkez Bankası, beklenildiği gibi bağımsız hareket etme yetkisine sahip değildir ve hükümetin

kontrolü altındadır. İngiliz Merkez Bankası'na faiz oranlarını bağımsız olarak belirleyebilme yetkisi ancak 1997'de verilmiştir.

Tek turlu ve tek isimli çoğunluk sistemi olarak bilinen Westminster modeli, yasama ve yürütme organlarını aynı motorla çalışan iki makine haline getirmiştir. İki partili bir siyasal hayat öngören bu seçim sisteminin uygulanması sonucunda, tek parti hükümetlerinin ortaya çıkacağına ve hükümet olabilme şansının bir saat sarkacı gibi iki parti arasında gidip geleceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, iki partili parlamenter sistemlerde seçimlerin, iki başbakan adayı arasında bir plebisite dönüştüğü de belirtilmektedir (Gül ve Karagöz, 2007: 730). Bu açıdan, yürütmeye egemen olan hükümetin, parti disiplini ve elde ettiği çoğunluk sayesinde yasamaya da egemen hale geldiği ve “kabine egemen” dolayısıyla da “başbakan egemen” bir sistemin ortaya çıktığı söylenebilir.

Westminster tipi parlamentarizmde üstünlük kabinede veya başbakandadır. Temel siyasal kararlar kabine veya başbakan tarafından alınır; parlamento ise, önceden alınmış olan kararları onaylayarak sürece sınırlı ölçüde katılmış olur. Yasama süreci yürütmenin istek ve iradesi doğrultusunda gerçekleşmektedir. Westminster tipi parlamentarizmde kabine ile parlamento çoğunluğu arasında tam bir özdeşlik vardır ve çoğunlukçu seçim sisteminin bir sonucu olarak, siyasal hayat iki büyük partinin kontrolü altındadır. Yürütmenin üstünlüğüne dayanan Westminster modeli, başbakanın üstünlüğünü ifade etmektedir ve yaklaşık yarım yüzyıldır İngiltere’de başbakanlık hükümeti sisteminin uygulandığından, başbakanın sistemde en önemli siyasi figür haline geldiğinden söz edilmektedir (Erdoğan, 2004a: 21-22).

Çalışmanın ikinci bölümünde parlamenter sistemin ortaya çıkışı, gelişimi, ayırt edici özellikleri ve belli yönleriyle dönüşümü anlatılmıştır. Yukarıda ifade edilen noktalardan hareketle, çalışmanın üçüncü bölümünde, yürütmenin güçlenmesi ve başbakanlık hükümeti açıklanmaya ve belirli yönleriyle bunun Türkiye ile ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMDE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ, BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE

III.1. YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ OLGUSU VE NEDENLERİ

İçinde yaşadığımız yüzyıl oldukça karmaşık ve hızla çözülmesi gereken sorunlara gebe dir. Toplumsal anlamda yaşanan sorunlara hızlı ve etkin çözüm getirebilecek eşsiz bir kurum olan yürütme organı da daha fazla sorumluluk alma ve gücünü artırma eğilimindedir. Dolayısıyla bir zamanlar çok güçlü ifade edilen “*en iyi hükümet en az yöneten hükümettir (that government is best which governs least)*” fikrinin günümüz kamu yönetiminde pek bir karşılığının kalmadığı söylenebilir. Devletin ekonomik alandan özelleştirmeler yoluyla uzaklaşması ise kamu bütçelerine önemli bir yük getirerek eleştiri konusu haline gelen sosyal devlet uygulamalarındaki gerilemeyle anlaşılabilir.

Yürütmenin üstünlüğüne yol açan nedenler, daha ziyade ekonomik gelişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve bu da anayasa hukukunda klasik çerçevenin öngördüğü kurumlar dengesini erozyona uğratmaktadır (Teziç, 1980: 91). Bununla birlikte sanayi ötesi toplumun karmaşıklığı ve sorunların çözümünün aciliyet arzemesi de yürütmeye üstünlük kazandırmaktadır. Kimi yazarlar, yasama-yürütme arasındaki bu denge krizini devletin niteliğinde meydana gelen değişime bağlamaktadırlar. Bu değişim, yasama organının yasama faaliyetleri açısından zayıflaması, yürütme organının düzenleme sahasını genişletmesi ve “yasama devletinden”, “idare devletine” geçiş ile nitelendirilmiştir. Bu durum karşısında, parlamentoların inisiyatiflerini yitirerek bir onay merci haline geldiği ve önceleri yasama üstünlüğüne dayanan devletin artık yürütme organının üstünlüğüne dayandığı ifade edilmektedir (Kuzu, 1996b: 57).

Parlamento üstünlüğü taraftarlığının nedenleri iki ana başlıkta açıklanmaktadır: Birinci neden, parlamentonun monarşiye karşı kurulmuş bir kurum olması, hükümdarın yetkilerini kısıtlayarak temel hak ve özgürlükleri güvence altına

alması ve yürütme aleyhine attığı her adımın demokrasinin yeni bir zaferi sayılması; ikinci neden ise, XIX. yüzyılda liberal kapitalizmin, zayıf hükümetleri öngörerek devletin etkinlik alanını savunma ve asayiş işleriyle kısıtlamasıdır. Bu gelişmelere ve monarşiye karşı tepkilerin yoğunluk kazanmasına paralel olarak kuvvetler ayrılığı teorisi de güçlü bir şekilde benimsenmiştir (Özkol, 1969: 44)

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya konması, gerek ideolojisi, gerekse doğurduğu pratik sonuçlarla yasamanın yürütmeye üstünlüğü sonucuna neden olmuş; yasama asli iktidar kimliğini alırken, yürütmeye, yasamadan kaynaklanan, bir türev iktidar kimliği lâıyk görülmüştür. Zira yürütme, henüz yasamanın sınırlarını çizdiği kurallar çerçevesinde hareket edebilen bir organ niteliğindedir (Vedel, 1960: 49).

Monarşiye -daha doğru bir ifadeyle yürütmeye- karşı yürütülen mücadeleye öncülük eden parlamento özgürlüklerin sağlayıcısı ve koruyucusu olarak itibar görmüş ve bu da yasamayı yürütme karşısında güçlü kılmıştır. Vedel'e göre, meşruiyet fikrinin muhtevası değişmiştir. İktidarın meşruiyeti gitgide halkın tayinine dayanırken; monarkın tayini ise, yavaş yavaş meşruiyetini yitirmektedir. Şu halde monark, artık ya ortadan kalkmalı ya da sembolik bir rolle yetinmelidir (Vedel, 1960: 50). Bundan böyle de, siyasi iktidar halka ya da halkın temsilcilerine ait olacaktır (Aldıkaçtı, 1960: 7-9).

Özellikle Birinci Dünya Savaşı ertesini meydana gelen siyasi, ekonomik ve sosyal sorunlar diktatörlüklere neden olmuştur. Parlamento üstünlüğünün aşırı gelişimiyle birlikte yürütme organının önemli sorunlara çözüm getirecek yetkilerden yoksun bırakılması da şiddetli krizlere zemin hazırlamıştır (Mirkine-Guetzevitch, 1938: 201).

Birinci ve İkinci Dünya Savaşı ile birlikte yürütmenin güçlendirilmesi bir zaruret haline gelmiş ve koşulların değişmesi ile de yürütme, tekrar ön plana çıkmış ve siyasal kurumların merkezi, kalbi durumuna gelmiştir (Teziç, 1980: 91). Yetkilerin birçoğunun parlamentolardan alınarak yürütme organına verilmesi yüzyılın en önemli gelişmelerinden biri olmuştur. Çağın çığ gibi büyüyen talepleri karşısında, yürütme organının haber alma örgütüne sahip olması ve bunu parlamentoya göre daha rahat ve kolay kullanabilmesi, gelişen durumları çok çabuk

takip ederek kavramasını ve bu paralelde kararlar alarak programında değişiklikler yapabildiğini mümkün kılmıştır (Yavuz, 2000: 89).

Yürütme organının, diğer anayasal organlardan üstün duruma gelmesi ve giderek otoritenin tek kişide toplanması farklı ülkelerde farklı tarihlerde olmuştur. İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde F. Roosevelt'in 1933'te başkan seçilmesi ve New Deal politikasıyla bu yola girilmiştir. İngiltere'de 1940'ta W. Churchill'in başbakan oluşu ile başbakanın kabine ve Avam Kamarası karşısında mutlak gücü ortaya çıkmıştır (Teziç, 1980: 93). Fransa'da ise, bu eğilimin De Gaulle ile simgelenildiğini ve 1958 Anayasası ile kurumsallaştırıldığını ifade edebiliriz.

Boris Mirkin-Guetzevitch (1938: 202), parlamenter sistemlerde yürütme organı zayıf bırakıldığı takdirde, devletin sosyal görevlerini yerine getirirken zaafa uğrayacağını iddia etmektedir.

George Vedel'in (1960: 66), yürütme organının istikrarsızlığının ordunun ve bürokrasinin bağımsızlık eğilimlerini güçlendireceği ifadesine benzer olarak, Duverger de, güçlü yürütmeyi çıkar gruplarının demokratik hayatı olumsuz yönde etkilemelerine karşı bir gereklilik olarak kabul etmektedir (Özkoç, 1969: 48).

Sartori (1997: 150), icraatçıların performanslarının icraatta bulunmalarını sağlayacak yapılara bağlı olduğunu belirterek, etkin hükümeti (güçlü yürütme) iyi hükümet edeceği varsayımıyla savunmaktadır ve etkin hükümete, izlediği politikaları gerçekleştirme yeteneğine sahip olan hükümet olarak açıklama getirmektedir.

Sonuç olarak güçlü yürütmenin gerekliliğinin veya yürütmenin üstünlüğünün birçok yazar tarafından kabul edilen bir düşünce haline geldiğini söylemek mümkündür. Zira toplumsal ihtiyaçlar ve muhatap olduğumuz sorunlar geçmiş dünyanın sorunlarına göre çok büyük oranda farklılaşmış ve boyut değiştirmiştir. Bu açıdan, işsizlikle mücadele, refahın bütün bir topluma yaygınlaştırılması, meydana gelen krizlerin etkin önlemler alınarak ivedilikle bertaraf edilmesi insanların arzuladığı ve devletten yerine getirmesini beklediği talepler haline gelmiştir. Hatta bu taleplerin yerine getirilmesi daha ziyade bir

politik/karizmatik liderden beklendiği için “iktidarın kişiselleşmesine” de neden olmuştur.

III.1.1. Bilim ve Teknikteki Gelişmeler

XX. yüzyılın başlarından bu yana bilim ve teknik sahasında takip edilemeyecek hızda gelişmeler yaşanmaktadır. Tabii ki bu gelişmeler belli sorunlara da yol açabilmektedir. Bunun yanı sıra insanların ve toplumların ihtiyaçları da sürekli değişmektedir. İşte böyle bir dönemde, bilim ve tekniği yakından takip edebilecek, çözüm yolları bulabilecek ve anında karar alıp uygulayabilecek dinamik organlara ihtiyaç duyulmaktadır. Tabii ki hükümetler burada yüzlerce milletvekilinden oluşan parlamentolara göre daha fazla avantajlı bir konumdadır. Ayrıca parlamentoları bilgilendirme işini de icra eden hükümetlerin parlamentolara göre medya üzerinde daha fazla etkili oldukları görülmektedir (Özko, 1969: 49).

Parlamentoların bu gelişmeler karşısında güçsüz kalmalarının nedeni, sorunların daha karmaşık ve uzmanlık isteyen bir hale bürünmesidir. Zira siyasi kararlar verilirken çeşitli bilgilerin ve istatistiklerin derinliğine incelenip değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu ise, uzman kadroların bağlı bulunduğu yürütme organının ön plana geçmesine neden olmuştur (Kuzu, 1987: 85-86).

1848 Devrimi’nden sonra, Ernest Renan’ın “ilkel toplumlarda tanrı adına rahipler kurulu yönetirdi; yarının toplumlarında ise, aklî yoldan en iyiyi bulma adına, bilim adamları hükümet edecekler” öngörüsünde bulunması, geleceğin toplumunda teknokrasinin egemen olacağı şeklinde yorumlanmıştır. Bunun yanı sıra, uzun süreden beri, yürütmenin etrafında oluşan teknisyen ya da teknokratların karar süreçlerinde yer aldığı da görülmektedir (Teziç, 1980: 100-102). Ayrıca Duverger, parlamentolar gibi hükümetlerin de aciz olacağı bir ortamda meydanın teknokratlara kalacağını ve hükümet etme fonksiyonlarındaki yetersizliğin bunlar tarafından giderileceğini ileri sürmektedir (aktaran Özko, 1969: 59).

İçinde yaşadığımız zamanın sorunları gün geçtikçe daha karmaşık ve daha teknik bir niteliğe dönüşmektedir. Bu da yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, yürütme organına üstünlük sağlamaktadır.

III.1.2. Olağanüstü Haller ve Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Genişlemesi

Savaş, ayaklanma, tabii afet, tehlikeli salgın hastalık ve ağır ekonomik kriz gibi ülke güvenliğinin, ekonomisinin ve sağlığının sarsıldığı durumlarda yürütme organları normal zamanlarda kullanmadıkları kadar etkili ve geniş yetkiler kullanmaktadırlar. Vedel'e göre (1960: 51), bu gibi zamanlarda yürütme organları, hukuki planda icranın rolünü fazlasıyla aşan, devletin merkezi unsuru olarak icrada bulunmaktadırlar.

Olağanüstü hallerde alınan kararların hızlı bir şekilde yürürlüğe konması zaruridir. Bu noktada yürütme organının ön plana çıkması, hızlı ve etkin karar alabilme yeteneklerinin yüzlerce kişiden oluşan bir parlamentoya göre çok daha fazla gelişmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Hemen hemen bütün demokratik ülkelerde olağanüstü şartlarda, tehlikenin derecesine paralel olarak, yürütme organının takdir yetkisinin genişletildiği, hatta yasama yetkisinin kullanımına varacak, temel hak ve özgürlükleri kısıntıya uğratacak şekilde yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. Olağanüstü haller geçici niteliklerine rağmen ortadan kalktıktan sonraki dönemlerde de etkisini sürdürmektedir.

1958 Fransız Anayasası'nın 16. maddesi ile cumhurbaşkanı "Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman..." son derece geniş yetkiler kullanacağı olağanüstü hal ilanına karar verebilmektedir. Benzer şekilde geniş yetkilere 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da rastlıyoruz.

Her devlette kriz dönemleri için konulmuş yasalarla yürütme organına ve idareye geniş bir düzenleme yetkisi tanınmış ve hukuk devletinin bir gereği olarak,

önceden olağanüstü dönem rejimi hukuki düzenlemeye kavuşturulmuştur. Özellikle ekonomik ve sosyal bunalımların giderek siyasal bunalım haline dönüşmemesi ve siyasal toplum düzenini, dolayısıyla devletin varlığını tehdit edecek duruma gelmemesi için bu tür düzenlemelere gidildiği görülmektedir (Yavuz, 2000: 99).

İçinde bulunduğumuz şartlar modern devletin düzenleme sahasının da büyük ölçüde genişlemesine sebep olmuştur. Nitekim yürütme organlarının, belli sınırlar dâhilinde, kanun niteliğinde kararnameler çıkararak yetki alanlarını yasama aleyhine genişlettiklerini söylemek mümkündür.

Bu açıdan İngiltere’de, yürütme organının yasama tarafından verilmiş düzenleme yetkisine dayanarak koyduğu kuralların bazıları, kanun hükmünde iken, bazıları yasamanın onayına tabi, bazıları da kendiliklerinden geçerlilik kazanmakla birlikte 40 gün içinde meclislerden biri tarafından iptal edilebilmektedir (Özkol, 1969: 61). Fakat bu denetimin pratikte pek bir karşılığı da yoktur.

1958 Fransız Anayasası’nın 38. maddesi, yürütme organına, parlamentodan alacağı bir izinle, programını uygulamak için, normalde yasamanın alanına giren konularda, kararnama çıkarma yetkisi tanımaktadır. 34. madde ile yasa kapmasına giren konular tek tek sayılmış; 37. madde ile de yasaya konu olmayan bütün alanların yürütme organınca düzenleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yürütme organı, bugün yasamanın basit/bağlı bir organı olmaktan uzaklaşarak, birinci derecede bir siyasal karar organı niteliği kazanmıştır. Böylece, yasamaya bağımlı ve ikinci derecede bir organ olmaktan çıkan yürütme, kararları saptamak ve uygulamak için geniş bir yönetim mekanizmasını da devreye sokarak düzenleme yetkilerindeki artışın etkisiyle aktif bir güç konumuna yükselmiştir (Gül ve Karagöz, 2007: 723-724).

III.1.3. Yürütmenin Yasama Faaliyetlerine Etkisi

İfade edilen birçok nedene bağlı olarak yürütme organı parlamento faaliyetleri üzerinde de etkisini göstermektedir. Bunun en büyük sebebi ise,

parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin aynı zamanda hükümet olmasıdır. Bu da yürütme organına yasamayı istediği biçimde yönlendirebilme şansı vermektedir (Sezginer, 1990: 83-84). Başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika'da dahi, başkanın kongrenin faaliyetlerine katılma noktasında anayasal olarak bir yetkisi bulunmamasına rağmen, partili üyeleri aracılığıyla yasa önerdiği, kongreyi etkilemeye çalıştığı görülmektedir.

Yürütmenin yasama üzerindeki genişleyen etkisi en çok yasaların çıkartılması konusunda kendini göstermektedir. Yürütme organı tarafından oluşturulan yasa tasarıları ve milletvekillerinin katkılarıyla gündeme getirilen yasa önerilerine bakıldığında tasarıların önerilerden çok daha fazla olduğu dikkat çekmektedir. İngiltere'de parlamento önüne gelen projelerin % 85'ini yasa tasarıları % 15'ini ise, yasa önerileri oluşturmaktadır. Yasalaşan metinlerin % 85'i de yasa tasarılarından meydana gelmektedir. Ayrıca, parlamentonun faaliyet alanına giren komisyonlar üzerinde de yürütmenin etkisi olmaktadır. Bunun en temel nedeni hükümete mensup parlamenterlerin, komisyonlarda da çoğunluğu elde etmesidir (Özkoç, 1969: 64-66).

Sonuç olarak diyebiliriz ki, hem anayasal hem de çoğunluğun sahibi olması açılarından yürütme organının parlamento faaliyetleri üzerindeki yetkileri giderek artmaktadır. Siyasi parti gerçeği nedeniyle parlamentonun en önemli silahı olan güvenoyu mekanizması eski önemini kaybetmiş, bununla birlikte parlamentoda yapılan görüşmeler ve hükümete yöneltilen sorular da yürütme üzerindeki etkisini büyük ölçüde yitirmişlerdir.

Bunlarla birlikte hükümetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu da eskisi gibi işlememektedir. Bu sorumluluk daha çok seçim döneminde halka karşı yerine getirilmektedir. Çoğunluğu elinde tutan hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi, gerçekleşmesi imkânsız bir durum olarak görülmekte; dahası, başbakanın istediğini yaptırmak için istifa ve fesih mekanizmalarını birer baskı unsuru olarak kullandığı ifade edilmektedir (Güneş, 1956: 77). Bu da hükümet partisine mensup milletvekillerini parlamentoya ve kabineye tekrar girebilme şanslarını yitirmemek için (Özkoç, 1969: 67) başbakan ile iyi geçinmeye

zorlamaktadır. Dolayısıyla fesih mekanizması, bu anlamda yürütmenin parlamento karşısında gücünü artıran önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

III.1.4. Sosyal Devlet Anlayışının Gelişmesi ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi

1929 Dünya Ekonomik Krizi karşısında klasik teori çaresiz kalmıştır. İşsizlik ve toplam talepteki yetersizliklerle birlikte kriz etkisini uzun yıllar boyunca hissettirince klasik iktisat anlayışı giderek terk edilmiş, Keynesyen müdahaleci iktisat anlayışı hakim paradigma haline gelmiştir. Böylece devlet ekonomik faaliyetleri yeniden düzenlemeye başlayarak kendisini ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik araçlarla donatacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, savaştan kaynaklanan sorunların çözümü için devletler ekonomik hayata sürekli bir biçimde müdahale etmeye başlamış, ekonomik istikrara yönelik önlemler alma yeteneği kazanmışlardır.

Bununla birlikte birçok ülkede sosyal devlet ilkesi kabul edilerek, yapılan yeni anayasalarda sosyal haklara ayrıntılı ve geniş bir yer verilmiştir. Devlet, vatandaşlarının her bakımdan maddi ve manevi gelişmelerini sağlama görevini yüklenmiş, bunun için gerekli koşulları sağlamaya çalışmıştır (Göze, 1995: 363).

Zira halkın şikâyet ve taleplerine kulak vermenin ötesine geçerek bunlara tatminkâr çözümler getirebilmek için istatistikleri dikkate almak, ekonomik tahminlerin iniş ve çıkışlarını denetlemek, piyasadaki durgunluğun belirtilerini ortaya çıkarmak büyük bir ihtiyaç haline gelmiştir. Sürekli bilgi edinmeyi, değerlendirme yapıp ivedi bir şekilde harekete geçmeyi gerektiren bu duruma parlamentoların yasalarla getirebileceği katı çözümler genel ve sürekli bir özellik taşırlar. Fakat ekonomik hayatın belirsizlikleri ve dalgalanmaları içinde alınacak önlemler genellikle uzak ve geçici özellikler arz edebilmektedir. Bu tür kararlar da ancak geniş olanaklara sahip yürütme organı tarafından alınıp uygulanabilmektedir (Teziç, 1980: 96-97).

Mevcut ulusal gelirin paylaşımıyla sosyal adaleti sağlayan devlet yerine toplam gelir kaynaklarının seviyesini koruyan ve bunları geliştirip çoğaltan devlet talepleri planlamayı da zorunlu kılmıştır (Teziç, 1980: 95). Duverger de bu noktada zayıf hükümetlerle plan yapılamayacağını, karma ekonomi ile kalkınmanın yani kamu yararını doğru saptayarak kamu sektörünü bu yola yöneltebilmenin ancak sağlam hükümetlerin kılavuzluğunda gerçekleşebileceğini öne sürmektedir (aktaran Özkol, 1969: 54). Planlama ile yürütme organının yükü artmış; fakat böylece yürütme organı bu yükün altından kalkmasını sağlayacak yetkilerin de sahibi olmuştur (Kuzu, 1987: 138).

Bunların yanı sıra yürütmenin güçlendirilmesinin özgürlüklerin sosyo-ekonomik alt yapısının geliştirilmesi bakımından bir zorunluluk olduğu, yürütmenin güçlendirilmesi ile özgürlüklerin ihlali arasında bir paralellik olmadığı da ifade edilmektedir (Evcimen, 1992: 320).

Sonuç olarak denilebilir ki, ekonomik sorunların çözümünün karmaşıklaşarak teknik bir hale gelmesi yasama-yürütme ilişkileri üzerinde etkisini göstermiş ve daha geniş olanaklara sahip olan yürütme organının yasama organı karşısında güçlenmesine neden olmuştur.

III.1.5. İktidarın Kişiselleşmesi

Yürütmenin güçlenmesinin bir sonucu da iktidarın giderek kişiselleşmesidir. Parlamentoların yürütme karşısında yetkilerinin giderek azalması da iktidarın tek kişide tecessüm etmesine ve kişiselleşmesine neden olmaktadır.

İktidarın kişiselleşmesi, mevcut kurumların geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye atfedilmesi ve tüm siyasi kurumların bu tek kişi tarafından temsil edildiğinin, canlandırıldığı kabul edilmesidir (Kuzu, 1987: 124). Ekonomik kriz ve savaş gibi olağanüstü ve zor dönemlerde insanlar bir kurtarıcıya ihtiyaç duymaktadırlar. Bu ihtiyaca karşılık verebilen bir lider gördüklerinde de güvenip destekleyerek arkasından gitmektedirler.

Bununla birlikte yürütme organı baştaki başkan ya da başbakanın adıyla anıldığından, seçimler parlamento kurmaktan daha çok kimin yürütme organının başına geleceğini tayin etme amacına yönelik olarak yapılmaktadır (Özko, 1969: 69-70).

Kitle iletişim araçları iktidarın kişiselleşmesini sağlayan en önemli unsurlardan biridir (Sezginer, 1990: 75). Artık liderler radyo, televizyon, gazete gibi araçlarla⁵ aile içine kadar girmekte ve böylece halk arasında en çok konuşulan kişi haline gelmektedirler. Halk tarafından kurtarıcı, tek lider, kahraman, baba, fakirlerin koruyucusu gibi farklı nitelendirmelerle anılmaktadırlar. Nihayet ortaya çıkan karizmatik lider, kendisini ülkeyi kalkındıran bir kurtarıcı olarak kabul ettirmektedir. Kitle iletişim araçları bu algıyı pekiştirmektedir. Liderin ismi her fırsatta topluma duyurulmakta, büyük boy portreleri her tarafa asılmaktadır. Böylece karizmatik lider idari mekanizmayı ele geçirmektedir (Kuzu, 1987: 125-126).

Partilerin tek başlarına programlarını uygulama olanağının tıkanıdığı çok partili sistemde ve programlar arasında farkların belirsizleştiği iki partili sistemde seçmenler tercihlerini parti programından ziyade parti liderlerine duydukları sempatiye ve güvene dayalı olarak ortaya koymaktadırlar (Teziç, 1980: 99). Bu anlamda liderler seçmen davranışına yön veren güçlü kişiliklerdir.

İktidarın kişiselleşmesine neden olan unsurlardan biri de parti disiplini. Zira çağdaş parlamenter demokrasilerde hükümetler bir veya birden fazla partinin oluşturduğu çoğunluğa dayanmakta ve çoğunluk partisinin ya da en güçlü koalisyon ortağının lideri olan başbakan, hükümeti güçlendirici bir etken olarak parti disiplininden büyük ölçüde yararlanmaktadır (Özko, 1969: 68). Hatta iktidar partisi liderinin onaylamadığı bir yasa parlamentodan geçememektedir.

Sonuçta yürütme organının parlamento karşısında giderek güçlenmesi doğal olarak liderlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. İnsanlar oy verirken daha çok lider esaslı bir değerlendirme yapmaktadırlar. Halkın nazarında kişisel özellikleriyle takdir edilen ve kitleleri etkileme gücünü elinde bulunduran liderler seçimlerde

⁵ Günümüzde internet de bu listeye dâhil olmuştur; liderler internet üzerinden düşüncelerini açıklamakta, halkın sorularına kulak verip yanıtlamaya çalışmaktadırlar.

başarı sağlayarak yürütme organına fiziki bir kişilikle boyut kazandırmaktadırlar. Bu anlamda siyasal iktidar, tek kişi üzerinde somutlaşarak ifade bulmaktadır. Dolayısıyla bu durum daha ziyade çoğunluk sisteminin benimsendiği parlamenter sistemlerde başbakanın egemenliğine neden olup “başbakanlık hükümeti”ne yol açmaktadır.

III.2. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ

Başbakanlık, parlamentarizmin temel anayasal ve siyasal kurumları ile karşılaştırıldığında kişiyi öne çıkarmaya daha uygun bir görevdir ve başbakan daha çok siyasal rolü ile tanımlanan bir aktördür (Akbulut, 2003: 49-50).

Başbakanın ortaya çıkışı bir rastlantı olarak nitelendirilmektedir. İlk Hannover Kralı George İngilizce bilmediği için kabine toplantılarına katılmamış ve onun yerine kabine toplantılarını yöneten bakan zamanla önem kazanarak başbakan haline gelmiştir (Güneş, 1956: 39). Süreç İngiltere’de kralın danışmanları arasında sık danışılan baskın bir figürün varlığı ile bu kişinin 1660 sonrasında özellikle R. Walpole’un kişiliğinde giderek güçlenmesi ve XVIII. yüzyılın ortalarına doğru, baş bakan (chief minister) ünvanının kralın bakanlarının başını tanımlamak üzere kullanılması şeklinde gelişmiştir (Akbulut, 2003: 61). Kabine ve monark arasında aracılık yapan başbakan, çağdaş parlamentarizm ve kapitalizmin olgunlaşma sürecinde, yeni üretim ilişkilerinin gelişmesi ve siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla daha da güçlenmiştir. Bu gelişmelerle başbakan, hükümeti parlamentoda dayandığı çoğunluk içerisinde seçtiği bakanlardan oluşturarak, kabinenin birliğini ve parlamentoya karşı kolektif sorumluluğu sağlayan önemli bir kişi haline gelmiştir. Dolayısıyla süreç, baş bakanlıktan (chief minister), başbakanlığa (prime minister) doğru ilerlemeye başlamıştır (Akbulut, 2003: 62).

Savcı’ya göre, çağdaş parlamentarizmde, yasama organları, bir parti çoğunluğunun veya bir koalisyon çoğunluğunun hâkimiyeti ve etkisi altında olduğundan yasalar çoğunluğun program ve görüşlerinin bir ifadesidir. Bu anlamda parlamentonun yasama görevi de, meclis çoğunluğunun veya ona hâkim hükümetin

veya ona hâkim merkezi liderler veya liderin fikirlerinin, yasa formülü altında onay ve teyidi haline gelmiştir (Savcı, 1957: 110-111). Duverger de, *Siyasi Partiler* adlı eserinde parlamento ile kabinenin aynı motorda çalışan iki makinaya benzediğini, bu motorun parti olduğunu, seçimlerde tam bir birlik sağlanıyorsa parlamentonun hükümet kararlarını kaydetmekle görevini ifa eden bir organ haline geldiğini ve bu kararların parti kararı olduğunu ifade etmiştir (Duverger, 1986b: 16-17). Dolayısıyla partinin ve çoğunluğun lideri böylece yepyeni bir yetkiye sahip olmuştur. Zira başbakan artık hem kabine aracılığıyla yönetebilme hem de parlamentodaki çoğunluğa dayanarak yasama yetkisini haiz bir konum elde etmiştir. Geleneksel noktada siyasal parti gerçeğine bağlı olarak ortaya çıkan yasama-yürütme birlikteliği yürütmenin siyasal sistem içerisinde öne çıkmasına ve başbakanın teknik bir görevliden ziyade siyasal kimliği baskın bir kişilik hale gelmesine neden olmuştur (Akbulut, 2003: 63).

1867’de Bagehot, bakanların kral ve parlamentodan daha geniş yetkilere sahip olduğundan; 1937’de Ramsay Muir ise, İngiliz kurumlarının gelişmesini “iktidar önce kraldan parlamentoya, parlamentodan da hükümete geçti” diyerek bir hükümet diktatörlüğünden söz etmiştir. Fakat Duverger’e göre, hiçbir başbakanın hükümet içerisinde giderek güçlendiğinin farkına varamamıştır. Buna benzer bir şekilde, Fransız hukukçular da İkinci Dünya Savaşı’ndan önce ve sonra bu gerçeği anlayamamışlar ve İngiliz kurumlarının kuvvetler arasında bir denge rejimi kurduğunu yazmaya devam etmişlerdir (Duverger, 1986b: 16).

1956’da İngiliz çoğunluk partisinin bir liderin emri altına girdiği, bu liderin aynı zamanda başbakan olduğu ve bununla sistemin, hukuki yapı farkına rağmen, Amerikan başkanlık rejimine çok benzediği ifade ediliyordu. Zira İngiliz seçmeni oyunu bir partiye vermekle aynı zamanda o partinin başkanını en üst düzeyde yönetici olarak tayin ediyordu (Duverger, 1986b: 17). Duverger’e göre bu sistem başbakana, Amerikan başkanından daha geniş ve yoğun bir yetki vermektedir. Amerikan başkanı gerçekleştirmek istediği reformları Kongre’ye kabul ettirmek veya arzu etmediği tasarıların kamulaşmasını önlemek için büyük zorluklarla karşılaşırken, Londra’da böyle bir şey söz konusu değildir. Nitekim başbakanın teklif ettiği tasarılar parlamento çoğunluğunca onaylanıp, kamulaşmasını istemedikleri de

geri çevrilmektedir. Böylece İngiliz parlamentosu yürütmenin bir denge ağırlığı olmaktan çıkmış, daha çok yürütmenin araçlarından biri haline gelmiştir (Duverger, 1986b: 105-106).

Bu gerçeklerden hareket eden bir takım yazarlar, artık başbakanın konumunun yalnızca bir “*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*” veya kabinenin önde gelen üyesi değil; belki bir “*yarı başkan*”, belki bir “*seçilmiş kral*”, hatta bir “*diktatör*” gibi bütünüyle yeni bir şeye dönüştüğünü ifade etmektedirler (Jones, 1985: 195). Başbakanın bu güçlü hâlini nitelendirmek üzere “*diktatörün âlâsı*” deyimini de kullanılmaktadır (Esen, 1963: 179). Laski (1945), başbakanın “*kabinenin yaşam ve ölüm merkezi*” olduğunu belirtirken, Hinton (1960) ve Benemy (1965) gibi yazarlar, İngiltere başbakanını nitelendirmek üzere “*seçilmiş kral (the elected monarch)*” kavramını kullanmayı tercih etmişlerdir. Buna benzer bir şekilde 1974’te Duverger de (1986b), veraset yolu ile kral olanların yerini artık seçim yolundan gelen yeni kralların aldığını söyleyerek cumhuriyetçi; “*seçimle gelen kral (la monarchie republicaine)*” kavramını kullanmıştır.

XX. yüzyılda kamu hizmetlerinde meydana gelen muazzam genişleme ile modern, disiplinli siyasal partilerin ortaya çıkışı büyük ölçüde başbakanın gücü üzerinde artışa ve esaslı bir silah olarak başbakanın kabine üzerinde egemenlik kurmasına neden olmuştur. Dolayısıyla bir “*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*” durumundan daha çok bir “*eşitsizler üzerinde birinci*” (Sartori, 1997: 139) durumu meydana gelmiştir.

1960’ların başlarında İngiltere’de, John P. Mackintosh ve Richard H. S. Crossman gibi yazarlar, kabine hükümetinin, yerini başbakanın egemen olduğu bir yönetim modeline terk ettiğini ileri sürüyorlardı (Mackintosh, 1977; Crossman, 1985). Esasen, Mackintosh ve Crossman tarafından ileri sürülen “*başbakanlık hükümeti (prime ministerial government)*” tezi, başbakanların, bakanları atama ve görevden alma, kabine toplantıları, kabine gündemi ve bir bütün olarak kabine yapısı üzerindeki kontrol ile patronaj gücünden dolayı giderek kabine üzerinde egemen olmaya başladıklarını iddia etmektedir (Hart, 1991: 209).

Mackintosh (1977: 541), İngiliz hükümetinin artık bir kabine hükümeti olduğunu ileri sürmenin yanıltıcı olacağını gündeme getirmiştir. Bununla birlikte yazarın eserinde, değiştiğini iddia ettiği hükümet sistemine açıklık getiren bir “*başbakanlık hükümeti (prime ministerial government)*” terimine de rastlanılmamaktadır. Zira Mackintosh’a göre (1977: 543), bu hükümet şekline açıklık getirecek bir tek ipucu bulunmamaktadır. Yine de hükümet bir “*kozalak*” gibi resmedilebilir: Kozalağın en tepesinde bulunan başbakan, etrafını sararak genişleyen kıdemli bakanlar, kabine dışı bakanlar, kabine, kabine komiteleri ve departmanlar tarafından sürekli desteklenerek hedef gösteren bir konumu haizdir. Sonuç olarak Mackintosh, artık ülkenin bir dizi bakana liderlik eden, koordine edip tavsiyeleriyle tedbirler alınmasını salık veren bir başbakan tarafından yönetildiğini ifade etmektedir.

Crossman, bu iddiayı daha ileri bir noktaya taşımaktadır. Yazara göre, kabine hükümetinde ilk önemli dönüşüm, kabine sekreterliğinin kurularak kabinenin gayri resmi yapısına son vermekle başlamıştır. Bu dönüşüm Birinci Dünya Savaşı sırasında Lloyd George’un liderlik ettiği ve bütün önemli kararların yapımının merkezileştiği küçük savaş kabinesinde ortaya çıkmıştır. Fakat 1920’lerde modası geçmiş kabine hükümeti Bagehot’un *İngiliz Anayasası* adlı eserinde çizdiği modelden çok farklı olmayacak bir şekilde yeniden kurulmuştur. 1929’un İşçi hükümetinde bir kabine üyesi olan Lord Morrison, kabinede kararların hala kolektif bir şekilde alındığını izah etmiştir. Fakat Morrison’a göre, bu yöntem, İşçi hükümetinin ekonomik krizlerle mücadelede başarısızlığa uğramasının da nedenlerinden biri olmuştur. Gerçekte, Bagehot’un gündeme getirdiği kabine hükümeti tarzı zaten 1931’e kadar anakronik bir hal almaya başlamıştır. Nihayetinde, Churchill’in savaş rejimi ile de yok olup gitmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ise, kabine hükümeti yerini son bir dönüşüm geçirerek “*başbakanlık hükümeti (prime ministerial government)*”ne bırakmıştır. Bu sistem altında tek adamın diğer organlar üzerinde egemen olmaya başladığını ileri süren Crossman, Bagehot’un terminolojisinden de faydalanarak kabinenin anayasanın “*şerefli (dignified)*”, yani sembolik kanadına ait bir ögesi haline geldiğini iddia etmiştir (Crossman, 1985: 186-189).

Crossman'a göre, Bagehot'un döneminde bile başbakanı bir "*chairman (kurul başkanı)*" veya bir "*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*" olarak tasvir etmek yanlış bir adlandırmaya sebebiyet vermiştir. Zira başbakan, istediği gibi kendi kabinesini kurup feshetme; kabine gündemine karar verme ve oylamaya başvurmaksızın aldığı kararları ilan etme; baş whip aracılığıyla parlamentoda elde ettiği kontrol; aşırı patronaj gibi sahip olduğu olanaklarla 1867'den önce neredeyse bir başkan düzeyinde güce sahip olmuştur. Öte yandan, parti makinasının ve gelişmiş bir bürokrasinin merkezileşmesi de başbakanın gücünü pekiştirmiştir. Böylece başbakan, yalnızca büyük ölçüde merkezileşmiş bir siyasi mekanizmanın değil, aynı zamanda daha güçlü ve merkezileşmiş bir idari mekanizmanın zirvesine yerleşmiştir. Crossman, bu mekanizmalarla birlikte sadakatin en yüce meziyet; düşünce özgürlüğünün ise, tehlikeli bir macera haline geldiğini ileri sürmüştür; kabinenin kolektif sorumluluğunun artık iktidarın zirvesindeki kişiye kolektif itaat anlamına geldiğini ve bir "*mit (myth)*"e dönüştüğünü iddia etmiştir (Crossman, 1985: 189-192).

Brown'a göre de başbakan, hükümete istediği kişileri almakta serbesttir; hükümet mekanizması sayesinde bakanları denetimi altında tutabildiğinden, bunlar eşit arkadaşları değil, yardımcıları (memurları) durumundadır; yine hükümetin temel politikalarıyla ilgili kararlar ya bizzat başbakanca ya da onun hâkimiyetinde alınmaktadır. Bu gibi etkenler başbakanın hükümet içindeki gücünde büyük bir artışa yol açtıklarından, Brown'a göre sistem ancak "başbakanlık hükümeti" gibi yeni bir deyimle tanımlanabilir (aktaran Erdoğan, 1989: 230).

Başbakanın elde ettiği bu sıra dışı yetki düzeyi çeşitli kaynaklardan gelmektedir (Watts, 2006: 128-135; Heywood, 2007: 490; Thomas, 1998: 74-75; Buckley, 2006: 93-106):

- 1- kabine ile diğer bakanlıklara istediği gibi atama yapabilmesi ve bunları istediği zaman görevden alabilmesi,
- 2- kabine sistemini kontrol ederek kabineye egemen olması, özellikle kabine komisyonlarını kurup kadrolarını atayabilmesi,

- 3- bir parti lideri olarak parti politikalarına yön vermesi,
- 4- çoğunluk partisinin lideri olarak parlamentoya egemen olabilmesi,
- 5- bakan ve memurlar ile bürokrasi mekanizması üzerindeki geniş kontrol yetkisi,
- 6- aşırı patronaj yetkisi,
- 7- tek parti hükümeti,
- 8- ülke içinde ve ülke dışında hükümete liderlik etmesi,
- 9- hükümetin başı olarak hükümet politikalarını belirleme gücü,
- 10- savaş zamanlarında ortaya çıkan savaş liderliği,
- 11- seçim tarihini belirleme gücü,
- 12- seçmenlere doğrudan ulaşabilmeyi mümkün kılan medya gücü olarak belirtilebilir.

Başbakanlık hükümeti çeşitli açılardan hem eleştirilmekte hem de desteklenmektedir. Eleştiriye uğramasının nedenleri: evvelce kabine ve bakanlar tarafından uygulanan sınırlamaları zayıflatarak merkezileşmeyi güçlendirmesi; eleştiri ve farklı bakış açılarını engelleyerek siyasi müzakereyi daraltması ve denetimi zayıflatması olarak sıralanırken, destek görmesi: bu yönetim tarzının başbakanın genel seçimlerde aldığı kişisel vekâleti yansıtması ve hükümet politikasına daha net bir yön kazandırması gibi nedenlere dayandırılmaktadır (Heywood, 2007: 489).

1980'ler boyunca Margaret Thatcher ile birlikte başbakanlık kurumunun yapısının yeniden düzenlenmesi ve merkezi yapısının güçlendirilmesi başbakanın gücünde ve yetkilerinde büyük ölçüde bir artışa neden olmuştur. Başbakan Thatcher, öylesine merkezi bir konum işgal etmiştir ki, sistem Thatcher'in kişiliğinde boyut kazanarak ifade ettiği görüşler ile uyguladığı politikalar "*Thatcherizm*" olarak adlandırılmaya başlanmıştır. King'e göre (1985: 96-97), özellikle ekonomik

politikaya dair güçlü görüşleri olan Thatcher, sadece kendi kabinesi ve partisi üzerinde değil diğer partiler ve halk üzerinde de güçlü duygular uyandırmış ve olağandışı bir başbakanlık sergilemiştir. Öte yandan, Thatcher'in kabine toplantılarının başlangıcında kendi fikirlerini açıkladığı ve iyi bir dinleyici olmadığı da ifade edilmiştir. Dolayısıyla, denilebilir ki, bu dönem İngiltere'sinde başbakanlık hükümeti gözle görülür bir gerçek haline gelmiştir.

Bir başka açıdan, 1997 ile iktidara gelen ve “*Üçüncü yol*”un ideolojik liderliğini üstlenen Tony Blair'in, kendi gücünü sınırlayan alternatif parti kurumlarını devreden çıkarması, parti sadakati aracılığıyla güçlü bir liderlik oluşturmaya çalışması, kabineyi kendi fikirleri doğrultusunda yönetmesi, geniş reformlara öncülük etmesi ve giderek siyasal sistemin en önemli aktörü haline gelmesi de başbakanlık hükümetinin güçlü örnekleri arasında gösterilmektedir.

Ayrıca medyanın daha çok kişilikler üzerine yoğunlaşmasıyla başbakanların, partilerinin bir nevi “marka imajı” haline geldikleri, uluslararası zirve toplantıları ve ziyaretlerde meydana gelen artışın, başbakanlara, devlet adamlığı imajını besleme fırsatını verdiği ve kendilerini ulusal bir lider olarak ortaya koymaları için geniş bir hareket alanı sağladığı ifade edilmektedir. Nitekim bunlar, başbakanların kendilerini kabine zincirinden kurtararak bir çeşit başkanlık hükümeti tesis ettikleri iddiasına yol açmıştır (Heywood, 2007: 489-490).

Parlamente yürütmede görülen başkanlıkçı özellikler şu şekilde açıklanmaktadır:

a) *Uzaylı liderlik*: başbakanların kendilerini partilerinden ve hükümetlerinden ayırmışçasına sunarak partisiz, uzaylı bir liderlik sergileme eğilimleri.

b) *Halkla ilişkilerde gelişim ve popülist el uzatma*: başbakanların halkla ilişkilerini güçlendirerek halka daha ilgili davranması ve yakın durması.

c) *Kişisel seçim kampanyaları*: medyanın liderleri parti ve hükümetlerinin yeni imajı olarak sunma eğilimi.

d) *Kişisel vekâlet*: başbakanların kendilerini partilerinin ve hükümetlerinin ideolojik bilinci olarak görme eğilimleri.

e) *Alternatif bürokrasi oluşturma*: başbakanların kabine ile bakanlarını ve üst düzey devlet memurlarını devre dışı bırakarak kendi seçtikleri özel danışmanlara bel bağlamaları (Heywood, 2007: 491).

Bu özellikler aynı zamanda başbakanlık hükümeti tezine geçerlilik kazandıran güç düzeyinin farklı boyutları olarak da ifade edilebilir.

III.3. BAŞBAKANI GÜÇLÜ KILAN ETKENLER

Nevi şahsına münhasır bir kişilik olarak başbakan, parlamenter sistemlerin en önemli siyasi öznesidir. Bilindiği gibi, parlamenter sistemlerde yürütme, düalist bir yapı arz eder: bir yanda sembolik yetkileri haiz bir devlet başkanı (monark veya cumhurbaşkanı), öte yanda hükümet başkanı olarak başbakan ve bakanlar kurulu. Bakanlar kurulunun başkanı olan başbakanın, diğer kurul üyeleri karşısındaki durumuna bakıldığında “*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*” kavramı ile ifade edilemeyecek bir tablo ile karşılaşmaktadır.

Bu tablonun ortaya çıkması bir yanıyla, başbakanın kişisel özellikleriyle açıklanabilir. Kişisel güç kaynaklarını geniş bir şekilde kullanabilen ve bu gücünü hukuksal yetkilerini kullanırken pekiştiren bir başbakan, güçlü bir başbakandır. Kişisel ve hukuksal kaynakların etkili bir şekilde birlikte kullanımı, başbakanı içinde bulunduğu parlamenter sistemin hâkimi haline getirmektedir. Baskın kişilik özellikleri sergileyen bir başbakan, siyasal süreçte diğer aktör ve kurumlar karşısında daha fazla güç/nüfûz elde etmektedir. Böylece başbakan, hem yürütmenin en önemli unsuru haline gelmekte hem de giderek bütün bir siyasal sistem içerisinde ağırlığını hissettirmektedir.

Heffernan’a göre (2003), başbakanın gücü kişisel ve kurumsal bir takım kaynaklardan meydana gelmektedir. Kişisel güç kaynakları şu şekilde sıralanabilir:

a) İtibar, yetenek ve kapasite;

- b) fiili veya öngörülen bir siyasi başarıya katkıda bulunma;
- c) halk nazarında takdir edilme ve popülerlik;
- d) parti bünyesinde yüksek bir mevkiye ve saygınlığa sahip olma.

Kurumsal güç kaynakları ise, siyasi sistem içerisinde kullanılan yetkilerden meydana gelmektedir. İngiltere’de başbakanın kurumsal güç kaynakları şunlardır:

a) hükümetin yasal başkanı olma, kraliyet ayrıcalıklarından yararlanarak öneri ve veto hakkını kullanma, bakan ve bakanlıklara yetki ve sorumluluk aktarma, doğrudan veya dolaylı, hükümet politikasıyla bağlantılı bütün önemli konularda danışılan bir makam olma;

b) hükümetin lideri olarak siyasi gündemi tespit etme, kabine ve kabine sistemini kontrol ile Whitehall üzerindeki hâkimiyet;

c) başbakanlık departmanlarını organize etme, başbakanlığı ve kabine bürosunu güçlendirme;

d) medya yoluyla hükümetin siyasi gündemini belirleme.

Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak kurulun en önemli üyesidir. Hükümetin lideri olan başbakan, hükümet politikalarını belirleyerek bu politikalara yön vermektedir. Bu açıdan başbakanın yürütme içerisindeki konumu, “çekirdeğin çekirdeği (*core of the core*)” (Hennessy, 2000: 81) olarak nitelendirilmektedir.

Parlamentar sistemlerde başbakanın konumu üç düzeyde izah edilebilir:

Yürütme içindeki üstün konumu:

a) Bakanlar kurulunun bir üyesi ve başkanıdır; dolayısıyla hükümetin en güçlü şahsiyetidir,

b) Bakanları seçer ve hükümeti kurar; bakanların görevlerini belirleyip gerekli gördüğünde görevden de alabilir,

c) Kabinenin başkanı olarak hükümetin genel siyasetini belirler ve bu siyasetin koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlar,

d) Bakanlıklar arasındaki siyaset (policy) uyuşmazlıklarını çözer ve kendisine bağlı bürokrasi mekanizması aracılığıyla kabine işlerinde inisiyatifini elinde tutar,

e) Bir kısım yüksek bürokratin atanması onun onayına (resmi-gayri resmi) bağlıdır; böylece bakanlıklar üzerindeki nüfuzu daha da artmaktadır.

Parlamento karşısındaki üstün konumu:

a) Başbakan çoğunluk partisinin lideri olarak iktidarını belli bir süre için garanti eder. Böylece yasama organının faaliyetlerini büyük ölçüde denetimi altında bulundurur; hükümet politikasının uygulanabilmesi için gerekli olan kanunları ve bütçeyi kolayca meclisten geçirir; politikasına uygun düzenlemeleri yapmak için yetki alabilir. Bu durum Jones tarafından, “*parlamento egemenliği başbakanın egemenliği demektir*” şeklinde ifade edilmiştir.

Güçlü liderlik:

a) Başbakan ülkenin lideri, devletin fiilen başkanıdır,

b) Milletlerarası ilişkilerde milleti temsil eder; içeride de daha çok millet adına konuşur; hükümetin görüşlerini kamuoyuyla paylaşır,

c) Ayrıca başbakan ülkenin en büyük partilerinden (daha çok birincisinin) birinin lideridir (Erdoğan, 1989: 231).

III.3.1. Hukuki Kaynaklar

Başbakanın en önemli hukuki yetkisi bakanlar kurulu üyelerini, parlamento ve parti onayı olmadan, atamak ve azletmektir. Çoğunluğu elinde bulunduran bir başbakan için güvenoyu mekanizması da bir formaliteden ibarettir. Başlı başına çok önemli olan bu yetki, tüm diğer yetkilerin başbakanın elinde toplanmasına neden olmaktadır (Thomas, 1998: 74).

Başbakanın bakanlar kurulu üyelerini seçmesi, bu üyelerin görev alanlarını belirlemesi ve gerektiğinde görev alanını değiştirmesi hatta daha da önemlisi görevden alabilmesi bakanlar kurulu üyeleri üzerinde ne denli önemli yetkiler kullanabildiğinin bir göstergesidir. Esasen bu yetki devlet başkanına ait bir yetkidir. Fakat parlamenter sistemlerin büyük çoğunluğunda devlet başkanları bu yetkilerini tek başlarına kullanamazlar. Devlet başkanları çoğu parlamenter sistemde bu yetkilerini başbakanın önerisi üzerine (İngiltere, Almanya, Fransa, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İspanya, İtalya, Norveç, Portekiz, Yunanistan, Türkiye) kullanabilmektedirler. Bazı parlamenter sistemlerde bu yetkinin doğrudan başbakana (İsrail, İsveç, Japonya) verildiği görülmektedir. Öte yandan başbakanın önerisinin öngörülmediği sistemler de (Belçika, Danimarka, Hollanda, Lüksemburg, Norveç) mevcuttur. Fakat bu ülkelerde de devlet başkanının bu yetkisini kullanması karşı-imza kuralı gereğince başbakanın imzasıyla⁶ mümkündür. Sonuç olarak bu yetki her ne kadar devlet başkanına özgü bir yetki olsa da, pratikte başbakan tarafından kullanılan bir yetkidir. Zira devlet başkanı bu yetkisini başbakanın önerisi üzerine veya karşı-imzası ile kullanabilmektedir (Gözler, 2001: 174-176). Bu da başbakan için çok önemli bir güç kaynağıdır.

Başbakanın sahip olduğu bu patronaj yetkisi onu kabinenin veya bakanlar kurulunun sahibi ve hâkimi kılmaktadır. İşe alma, işten çıkarma, pozisyon değiştirme ve terfi ettirme yetkileri meslektaşlarının siyasi geleceklerini başbakanın ellerine bırakmaktadır. Bundan dolayı bakanlar, oturdukları koltuğu borçlu oldukları başbakana, memnuniyetini kazanmak için, sadık bir şekilde hizmet ederler (Jones, 1985: 198-199).

⁶ Lüksemburg'da başbakanlık makamı olmadığından dükün imzasıyla mümkündür.

Bakanlar kurulunun kaderi de başbakanın ellerindedir; istifa etmesi halinde hükümet düşer. Başbakan, parlamentonun güvenoyuna başvurarak bakan arkadaşlarının siyasi kaderini tehlikeye sokabilir. Ayrıca bakanlar kurulunun büyüklüğüne karar verecek olan kişinin başbakan olması, bakan olmak veya bakanlık görevinde kalmak isteyenleri kendisine karşı uyumlu olmak zorunda bırakmaktadır (Erdoğan, 1989: 232).

Hükümet başkanı olarak hükümet siyasetinin tayini de başbakan tarafından yapılmaktadır (Buckley, 2006: 105). Bu açıdan başbakan, son sözü söyleyen kişidir ve diğer bakanlardan daha öndedir. Yine hükümet siyasetinin yürütülmesinden, bu amaçla bakanlıklar arası işbirliğinin sağlanmasından ve bu konuda gerekli talimatların verilmesinden başbakan sorumludur. Özellikle bütçe ve maliye politikaları daha çok başbakan ve ilgili bakan veya bakanlar arasındaki görüşmelerle dolayısıyla bakanlar kurulunun dışında belirlenmektedir. Milli güvenlik ve dış politika alanlarında da buna benzer bir durum söz konusudur. Uluslararası ilişkilerde başbakan oldukça aktif bir faaliyet yürütmektedir. Bu alanların doğasına mündemiç aciliyet ve hızlı hareket etme ihtiyacı, zaman zaman, karar alım noktasında kabineyi bilgilendirmeye gerek duymadan başbakanın tek başına hareket etmesine neden olmaktadır (Erdoğan, 1989: 233).

Kamu yönetiminde önemli atamaların çoğu yine başbakan tarafından yapılmaktadır. Bu durum başbakanın üst düzey bürokratlar üzerinde egemen olmasını sağlamaktadır. Neticede her başbakan kendisiyle uyum içinde olacak, kendi politik anlayışına yakın bürokratlarla çalışmak ister. Bunu tersten okursak, uyum içinde çalışmayan bürokratların yerinin de çok sağlam olmadığını ileri sürebiliriz. Bu anlamda görevden alınma korkusu, bürokratlar üzerinde tam bir itaat psikolojisi yaratmaktadır.

Thatcher ile ilgili anlatılan bir hikâye, bu duruma örnek olarak gösterilebilir: Başbakanlığının ilk zamanlarında Thatcher, British National Oil Corporation (BNOC)'i özelleştirmek istemiş ve Whitehall bürokratlarından bir plan hazırlamalarını istemiştir. Uzunca bir gecikmeden sonra, çok uzun bir rapor gelmiş ve özelleştirmeye ilişkin tüm sorunlar tartışıldıktan sonra BNOC'nin özelleştirilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Aldığı “hayır”ı yanıt olarak kabul

etmeyen Thatcher, yeniden düşünülmesini istemiş ve o arada bürokrasinin başında bulunan Sir Ian Bancroft'u görevden uzaklaştırmıştır. Kısa süre sonra, BNOC'nin nasıl güvenli bir şekilde özelleştirilebileceğini kısaca ortaya koyan bir rapor gelmiştir. Böylece Thatcher henüz yeniye ortaya koyduğu irade ile bürokrasiyi dize getirmiştir (Mandelson ve Liddle, 1997: 331).

Bir başka önemli güç enstrümanı da fesih yetkisidir. Fesih yetkisinin asıl sahibi devlet başkanıdır. Parlamenter sistemlerde, devlet başkanlarının fesih yetkisi kural olarak karşı-imza kuralına tâbidir. Fesih yetkisi her ne kadar devlet başkanına ait bir yetki olsa da, bu yetkinin gerçek sahibi hükümetler ve özellikle başbakanlardır. Devlet başkanları teamül gereği, başbakanın fesih istemini reddedememektedir. Zira devlet başkanının sorumsuz olması aynı zamanda yetkisizliğiyle sonuçlanmış ve başbakanı sorumlu hale getirmiştir (Gözler, 2001: 123-124). Fesih yetkisi, yasamanın elinde bulundurduğu güvensizlik oyu kozuna karşı yürütmenin sahip olduğu bir dengeleme mekanizmasıdır. Çoğunluğu elinde tutan bir hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi, gerçekleşmesi uzak bir ihtimâl olarak değerlendirilmekte; dahası, başbakanın istediğini yaptırmak için istifa ve fesih mekanizmalarını birer baskı unsuru olarak kullandığı ifade edilmektedir (Güneş, 1956: 77). Bu durum milletvekillerini, parlamento ve kabineye tekrar girebilme şanslarını korumak amacıyla başbakanla iyi geçinmek zorunda bırakmaktadır. Zira atılacak yanlış bir adımla bir dahaki seçimlerde parlamento adaylığı tehlikeye düşebilir. Fesih yetkisi, hükümet otoritesi ve istikrarına büyük katkı sağlamaktadır. Ayrıca bu sayede başbakan, kendisi ve partisi için en uygun seçim tarihini belirleme fırsatını da yakalamaktadır. Fesih mekanizması, bu anlamda yürütmenin ve dolayısıyla başbakanın parlamento karşısında gücünü artıran önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemiz anayasasında ise, fesih yetkisi kavramı kullanılmamış, farklı bir düzenleme öngörülmüştür. Bununla ilgili ayrıntılı bilgi çalışmanın ilerleyen bölümlerinde (*Bölüm III.4.1. 1982 Anayasası ile Yürütmenin Güçlendirilmesi ve Başbakanın Güçlü Konumu*) verilecektir.

III.3.2. Kişisel Kaynaklar

Başbakanlar üzerinde durdukları kaygan zirveye uzun yıllar süren bir siyasal mücadelenin neticesinde ulaşmaktadırlar. Mücadelenin de ötesinde, belki de, doğru yerde doğru zamanda olmak, hatta belli bir miktar şansa sahip olmak ve bütün bir süreci bir siyasetçi ustalığıyla yönetebilmek gerekmektedir.

Bunların dışında, halkın oy verip beğendiği bir hükümete başkanlık etmek, kişisel anlamda da halkın nazarında bir beğeni, bir takdir gerektirmektedir. Bu takdire şayan olmak, toplumun başbakanlığa talip olan liderde kendisini görmesi ve onu kendinden bir parçaymış gibi benimsemesiyle alakalıdır. Bu da toplumun merkezi değerler sistemini gündeme getirmektedir.

Shils'in, 1975'te yazdığı makalesinde ifade ettiği gibi, toplum bir merkeze sahiptir. Merkez ya da merkezi alan, inançlar ve değerler evrenine ilişkin bir olgudur. İfade edilen merkez, toplumu yöneten semboller, değerler ve inançlar düzeninin merkezidir. Bu merkezi alan, kutsalın nitelik ve doğasına sahiptir (Shils, 2002: 86). Shils, otorite mevkilerinin sahiplendiği ve aşağı yukarı riayet ettiği değerleri, toplumun merkezi değer sistemi olarak adlandırmaktadır. Bu değer sistemi, toplumun kutsal farz ettiği ile olan özel ilişkisi ve toplumun yönetici otoritelerince sahiplenilmesi dolayısıyla merkezidir. Bu iki tür merkezilik, hayati ölçüde birbirleriyle ilişkilidir ve birbirlerine dayanak teşkil etmektedir (Shils, 2002: 87). Dolayısıyla bir lider, toplumun merkezi değerler sistemine ne kadar yaklaşırsa, liderin başbakan olma ihtimali de o kadar artacaktır. Gerçekten, adaylar hem halkla ilişkilerinde hem seçim kampanyalarında bu algıyı pekiştirecek davranışlar sergilemektedirler.

Blake ise (1975: 59-67), başbakanın gücünün esas olarak, onun kişiliğine bağlı olduğunu ve başbakanlığın tarihinin, gerçek anlamda, bu görevi yapmış olan kişilerin tarihi olduğunu ifade etmiştir.

Başbakanın kişiliği hükümet etme tarzına da yansımaktadır. Nitekim İngiltere'de, Llyod George ve Chamberlain'in liderlik tarzlarının yanı sıra kritik zamanlarda kabineyi önemsemeyip devre dışı bırakmaları bir "otokrat" olarak anılmalarına yol açmıştır (Baylis, 1989: 49). Thatcher'in otoriter ve kavgacı tutumu,

hakkında “demir leydi” ve “iyi bir takım oyuncusu olmadığı” şeklinde nitelermelere neden olmuştur (Campbell, 2003: 22-253). Buna karşın halefi John Major’un daha “ortaklaşa” bir yönetim tarzı sergilediği ifade edilmiştir (Williams, 1998: 126). Blair’in güçlü liderliği ise, adeta bir başkan gibi davrandığına yönelik değerlendirmelerle tasvir edilmiştir (Foley, 2000). Blair’in liderliği de, Thatcher üslubunu andıran bir gerginlik ögesi taşımaktadır: Bir yandan, Thatcher’in tersine, başkalarını dikkatle dinlemekte, tavsiyelere kulak vermekte, üstün pratik bilgisi olanlara güvenmekte, uzlaşma ortamı yaratmakta ve Thatcher’in politikasını uygularken heyecana ve duygusallığa sapmasına karşılık mantığa dayanmaktadır. Öte yandan, Thatcher gibi, her zaman ne istediğini bilmekte, başkaları onun yanında yer alma cesareti göstermediği zaman hırçınlaşmakta ve bir kez karar verdiğinde vazgeçmemektedir. Beceriksizliği ve şaşkınlığı bir küfür olarak değerlendirmektedir (Mandelson ve Liddle, 1997: 331-332). Doğaları farklı olmasına rağmen, John Major’a nazaran Blair ve Thatcher’in ortak yanı azimleridir. Major’un devlet idaresi, kendisiyle çalışan bir görevlinin söylediğine göre, ilgili görevlileri bir odaya toplamak, karar verilecek konunun lehindeki ve aleyhindeki hususları bir kâğıdın üzerine iki ayrı sütun halinde sıralamak ve sonunda hangi sütun kabarıkça onu seçmektir. Major, kabinede eşitler arasındaymış gibi davrandığı için otorite kuramamış ve kabineye yön verememiştir. Hükümetinin popüler olmayışının önemli nedenlerinden birinin de bu olduğu ifade edilmektedir. Thatcher’in yönetme yeteneği, kişiliğinden kaynaklandığı kadar korkuyu bir araç olarak kullanmasının da sonucudur. Bakanlarının yaptığı ve yapmadığı işler hakkında o kadar ayrıntılı bilgi sahibiydi ve bakanların işlerine öylesine müdahale ederdi ki, tüm bakanlarına dehşet salmıştır. Ve hepsi, kabadayılıkla istediğini elde edemediği takdirde kendilerini görevden alarak elde edeceğini çok iyi biliyordu (Mandelson ve Liddle, 1997: 332). Öte yandan ülkemizde, mevcut başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın da kişisel özelliklerinden kaynaklanan güçlü liderliğini göz önüne aldığımızda, neredeyse bir başkan kadar güçlü bir başbakanlık icra ettiğini söylemek mümkündür.

Bakanlar kurulu, parlamenter sistemlerde kolektif bir organdır. Başkanlık sisteminde olduğu gibi, başkanın saptadığı siyaseti yürüten sekreterler parlamenter sistemde yoktur ve bu anlamıyla iki sistem arasında önemli bir fark vardır.

Parlamente sistemde başbakanın gücü daha çok kişiliğinden, yönetme yeteneğinden ve çağdaş gelişmelerden doğmuştur (Turhan, 1989: 134).

Sonuç olarak, bir başbakanın karakteri, vizyonu, bilgi düzeyi, siyasi tecrübesi, üslûbu, hitabet yeteneği, ikna yeteneği, geçmişi, elde ettiği başarıları ve hatta özel hayatı gibi kişiliğine dair özellikleri onun gücünün sınırlarını belirlemektedir. Bu açıdan parlamente bir sistemde, toplum tarafından makbûl ve üstün kabul edilen bir lider, resmi yetkilerinin yanı sıra kişisel otoritesinin verdiği güçten de yararlanarak, sırasıyla parti, parlamento, hükümet, idare gibi kurumlar üzerinde ağırlığını hissettirmekte ve siyasal sistem içerisinde çok önemli bir konum elde etmektedir.

III.3.3. Medya Aracılığıyla Elde Edilen Güç

Her kategoriden insana ulaşma imkânı sağlayarak önemli bir araç haline gelen medya günümüzde artık “dördüncü kuvvet” olarak adlandırılmaktadır. Medyanın insanlar üzerindeki bilinen etkisi onu aynı zamanda önemli bir güç kaynağı haline de getirmiştir. Sosyal medyanın ortaya çıkışı ise bu gücü çok daha ileri bir noktaya taşımıştır.

Domenach’a göre (1969: 7), siyaset, bir bireyin ya da kurumun diğer bireyleri etkilemek için diğer kitle iletişim araçlarından yararlanarak gerçekleştirdiği bilinçli bir yaklaşımdır. Bu anlamda, kitle iletişim araçları aynı zamanda çok etkili birer propaganda enstrümanıdır.

Medyanın siyasetin yapılandırılmasında; siyasal liderliğin yaratılması, yapılanması, biçimlenmesi ve güçlendirilmesinde önemli bir rol oynadığı; bununla birlikte insanların siyasal inançlarını, neyin önemli olup olmadığını belirlediği gibi, geleceğin gündemini ve vizyonunu da belirlediği kabul edilmektedir (Uysal-Sezer, 1993: 11-12).

Günümüzde Weber’in ortaya koyduğu “karizmatik otorite”den farklı olarak imaj maker’ler ve medya aracılığıyla siyasal liderlerde olmayan bir takım

özellikler varmış gibi ya da abartılarak gösterilebilmekte ve bir çeşit “üretilmiş karizma” servis edilmektedir (Glassmann, 1986: 115-128).

Çoğu siyasetçi medyayı kötü bir gereklilik olarak değerlendirmektedir. Medya vatandaşlara hükümet hakkında olumlu bilgi ve haberlerle eleştirel yorumları aynı anda sağlamaktadır. Buna karşı hükümetler bir kısım haberleri hoş karşılarken bir kısmını karşılamamakta, siyasi başarı ve destek elde etmek amacıyla medyayı kullanmaya çalışmaktadırlar. Bu anlamda medya siyasetin icrasında her zaman vazgeçilmez bir araç olarak hem bir güç kaynağı hem de bir engel; hem bir arkadaş hem de bir düşman olarak değerlendirilmektedir (Heffernan, 2006: 586-587).

Önde gelen bir partinin ve saygı değer bir hükümetin lideri olarak medyada sunulmak, anketlerden elde edilen yüksek güvenilirlik oranlarının ekranlardan kamuoyuna yansıtılması, kişisel olarak popüler olmak ve tüm siyasi başarıların başbakan ile ilişkilendirilmesi başarılı ve güçlü bir başbakan yaratmaya katkıda bulunmaktadır. Medyanın kişiselleştirmeye olan etkisi başbakanın gücünü artırıp güçlendirirken, diğer politik aktörleri ise, kamuoyunun dikkatinden kaçırıp marjinalleştirmektedir (Heffernan, 2006: 582). Gerçekten başbakan en çok haberi yapılan ve en çok anlatılan siyasetçidir. Bu haber ve anlatılanlar ne kadar çok destekleyici olursa başbakanın otoritesi de o ölçüde olumlanmış ve güçlendirilmiş olacaktır.

Bunun tam tersinin yaşandığı örnekler de söz konusu olabilir. Örneğin 2002 seçimlerinde AKP'nin % 35'e yakın oy alarak tek başına iktidara gelmesinde, medyada AKP lideri Recep Tayyip Erdoğan hakkında olumsuz yayınların yoğun olarak yer alması önemli ölçüde etkili olmuştur. Erdoğan, kendisine yönelik her olumsuz yayında oyunu daha da artırmıştır (Türe, 2003: 209).

Bir başka açıdan, siyasetçi ve medya mensubu arasında karşılıklı bir bağımlılık ilişkisi söz konusudur. Bu iki tarafın da kazançlı çıktığı bir alışveriştir. Her iki tarafın birbirine olan ihtiyacı özellikle kriz dönemlerinde ve seçim zamanlarında daha da artar. Siyasetçi içinde bulunduğu zor durumdan kurtulmasını sağlayacak kamuoyu desteğine ihtiyaç duyarken, medya mensubu da ilginç ve ses getirecek haberler yapmaya çalışmaktadır (Örkün-Özgenç, 2006: 43). Bu karşılıklılık

çerçevesinde taraflar kriz ve seçim dönemlerinde ilişkilerini nispeten daha eşit bir temelde kurarken, ertesi dönemde bu denge bozulmakta, siyasi iktidarın ve dolayısıyla başbakanın egemen olduğu yeni bir dönem başlamaktadır.

Öte yandan medya, imaj yaratılması ve sunulması noktasında da önemli bir konumu haizdir. Günümüzde kitle haberleşme araçları, başbakanın yanılmaz ve her şeyi bilir olduğu imajının yerleşmesinde kilit bir rol oynamaktadır. Birçok kimse için başbakan hem parti, hem hükümet, hatta bazen siyasi toplumun mücessem bir ifadesidir. Yine iç ve dış meseleler dolayısıyla sık sık milletin huzuruna çıkıp medya aracılığıyla hükümet ve devlet adına konuşan başbakanın faaliyetleri devlet başkanından daha fazladır ve milletin birliğini temsil etmek bakımından başbakan devlet başkanıyla yarışmaktadır (Erdoğan, 1989: 236).

Tüm bunlara rağmen medyanın liderlik kaynaklarından yalnızca biri olduğu ve etkisinin güçlü bir başbakanı daha güçlü ya da zayıf bir başbakanı daha zayıf hale getirmekle sınırlı olduğu ifade edilmektedir (Heffernan, 2006: 589). Gerçekten, zayıf bir başbakanı güçlü göstermek konusunda medya bir yere kadar etkili olabilmektedir. Zira böyle bir durumda halkın algısındaki imaj daha baskın çıkmaktadır.

III.3.4. Güçlü Parti Liderliği ve Parlamento Kontrol

Duverger, *Siyasi Partiler* adlı kitabında, parlamento ile kabineyi aynı motorda çalışan iki makinaya benzetmiş ve bu motorun da parti olduğunu ifade etmiştir (Duverger, 1986b: 16-17). Bu anlamda siyasi partiler parlamenter sistem üzerinde büyük bir etkiye sahip olmuşlardır. Dahası parlamenter rejimin bir partiler rejimi olduğu, bazen çoğunluğun siyasi iktidarı anlamına geldiği veya parlamento çoğunluğunun kendi içinden hükümet çıkarmak imtiyazı demek olduğu iddia edilmiştir (Esen, 1963: 179).

Bu durum özellikle iki partinin egemen olduğu İngiltere'deki gibi sistemlerde daha çok belirgindir. Böylesi bir sistemde seçimler iki partinin hatta iki başbakan adayının arasında cereyan etmektedir. Seçmenler tercihlerini bunlar

arasında yapmaktadırlar. Bu anlamıyla seçimler, birer plebisit niteliğindedir. Bu durum, iktidardaki partinin lideri olan başbakanın hem popülaritesini hem de gücünü artırmaktadır. Bir partinin popülaritesi, liderinin popülaritesi ile doğru orantılıdır. Partinin bütün güçleri partinin başarısıyla en fazla özdeşleşmiş olan kişiyi destekler; bu durum parti iktidarda olduğu zaman çok daha açıktır (Erdoğan, 1989: 235).

Bununla birlikte parti disiplininin varlığı da güce boyut kazandıran önemli bir gerçekliktir. Parti disiplini, herhangi bir siyasi konuda, parti birliğini bozmamak maksadıyla partinin parlamentodaki üyelerinin farklı görüşleri nedeniyle partisiyle uyuşmazlığa düşmesine engel olmak için bu görüşten vazgeçirme metodu olarak izah edilebilir (Teziç, 1976: 83). Parti disiplini, parti liderlerinin emirlerinin grup üyeleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesini ifade etmektedir (Özbudun, 1968: 2). Dolayısıyla parti disiplininden söz edildiği zaman, ilk olarak hatıra gelen bir partinin yöneticilerinin o partinin parlamentodaki temsilcileri üzerinde kurdukları otoritedir. Bazı düşünürler bu anlayışa, merkez yöneticilerinin yerel örgüt üzerinde kurdukları otoriteyi de eklemektedirler (Turan, 1968-1969: 79). Ranney'e göre ise, parti disiplini, parti liderlerinin parti üyeleri üzerinde ödül ve yaptırımlarla sağladığı kontroldür (Ranney, 1993: 223).

Parti disiplini, yasama ve yürütme arasında bir denge modeli olarak ifade edilen parlamenter sistemi yürütmeye yarayacak bir şekilde dönüşüme uğratmıştır. Parti disiplininin parlamenter sistem için doğurduğu ilk sonuç siyasi mücadelenin partiler arası bir mücadeleye dönüşmesini sağlamasıdır (Tunaya, 1952: 56). Bunun sonucu olarak da, parlamentonun tanımı ve niteliği değişmiştir. Parlamento artık tek tek milletvekillerinden oluşan bir heyetten ziyade grup kararlarına itirazsız boyun eğen milletvekillerinin oluşturduğu parti gruplarından veya adacıklardan meydana gelmiş bir heyet teşkil etmektedir. Parti disiplininin bu anlamdaki etkisini bir İngiliz politikacı şu şekilde ifade etmektedir: “*Şimdiye kadar çok nutuk dinledim, birçoğu kanılarımı değiştirdi, ama hiçbiri oyumu etkilemedi*” (Kuzu, 1996a: 32). Öte yandan, disiplinli partilerin meclis tartışmalarını anlamsız kıldığı, zira parti gruplarının aldıkları kararların parlamenter çalışmanın sonuçlarını önceden belirlediği de çok sık ileri sürülen bir görüştür. Disiplin ilkesini benimseyerek meclis oturumlarında kişisel iradelerini ifade edemeyen temsilciler, bu davranışlarıyla parlamentonun gerçek bir

siyasi fikir mücadelesi ortamı olmak yerine törenselleşmiş faaliyetlerde bulunan bir kuruma dönüşmesine yol açmaktadır (Turan, 1968-1969: 84-85). Bu açıdan yasama sürecini milletvekillerinin şahsi iradeleri değil, parti iradesi yönlendirmektedir.

Parti disiplini, yasama ve yürütme ilişkilerini çoğunluk partisinin bir iç işi haline getirerek kuvvetler birliğini gerçekleştirmekte ve siyasal liderliği elinde bulunduran hükümetin istikrar ve otoritesini pekiştirmektedir. Milletvekilleri, siyasi gelecekleri iktidar partisi liderinin yani başbakanın elinde olduğundan, başbakana mutlak bir destek sunmak zorunda kalmaktadırlar. Bakanların dağılımında mutlak söz sahibi olan başbakan açısından bu durum, sadıkların mükâfatlandırılması ve sadakatsizlerin cezalandırılması için mükemmel bir yoldur (Özbudun, 1968: 11-139). İktidar partisi milletvekilleri, partilerinin kendilerine sunduğu imkânlar, siyasi rakiplerine karşı tek vücut hareket etmeleri, parti disiplini ve bu gibi nedenlerin baskısı sonucu, kendi parti liderlerinin başbakanı olduğu veya desteklediği hükümeti siyasi denetim araçları ile denetlemek yerine, tam tersine onun körü körüne bir destekçisi durumuna düşmektedirler (Kuzu, 1996a: 33). Bununla birlikte yasama organı içerisinde çoğunluğu sağlayan bir partinin lideri, parti disiplininden de büyük ölçüde yararlanarak parlamentonun siyasi denetim mekanizmasını devre dışı bırakabilmekte ve parlamento üzerinde etkisini hissettirmektedir. Öyle ki, çoğunluk partisinin liderinin, dolayısıyla başbakanın, uygun görmediği bir konunun parlamentoda yasalaşması mümkün olamamaktadır. Bunların sonucunda başbakan, yürütme üzerindeki kontrolünün yanı sıra yasama üzerinde de kontrol gücüne sahip olmaktadır. Başbakanın bu denli güçlü olması, Turhan'ın da belirttiği gibi, kabine içindeki rolünün değişmesi ve gerçek bir lider olması ile ilgilidir (Turhan, 1989: 51).

Parti üyeleri parti disiplinine uymadıkları takdirde, partiden çıkarılmaya kadar bir dizi yaptırıma maruz kalabilmektedirler. Partisinin lideriyle ayrı düşen bir milletvekilinin partisinde kalması zorlaşmakta ve milletvekilliğinin devamı tehlikeye düşmektedir. Sonuç olarak, çoğunluk partisine mensup milletvekilleri hem parti disiplininin hem de siyasi gelecek kaygılarının bir sonucu olarak başbakanı tereddütsüz desteklemekte, böylece başbakan, hem partisinde hem parlamentoda hem de hükümette büyük bir güce sahip olmaktadır.

III.3.5. Kriz Liderliği

Başbakanın gücü kriz zamanlarında çok daha etkili bir şekilde hissedilmektedir. Zira böyle zamanlarda ivedilikle karar alınması ve bu kararların etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu kararları alan kişi yürütmenin sorumlu kanadının başkanı; başbakandır.

Gerçekten, başbakanın gücü, iç politikanın kendine özgü şartları ve uluslararası konjonktürden büyük ölçüde etkilenmektedir (Erdoğan, 1989: 234). İç ya da dış politikada bir kriz patlak verdiğinde (Watts, 2006: 116), hükümet başkanı olarak başbakanın devreye girmesi kaçınılmazdır. Öte yandan, savaş veya terör tehdidi, doğal felaketler, tehlikeli salgın hastalık ve ekonomik kriz gibi ülke güvenliğinin, ekonomisinin ve sağlığının tehlikelerle karşı karşıya kaldığı istisnai dönemler olağanüstü yetkileri ve olağanüstü bir liderlik tarzını gündeme getirmektedir. Bu gibi dönemlerde siyasi icranın başı olarak başbakan, halk nezdinde çok daha fazla ön plandadır ve çok geniş yetkiler kullanabilmektedir. Bu ortamda krizin üstesinden gelen bir başbakan daha da güçlenmektedir.

III.4. BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ VE TÜRKİYE

III.4.1. 1982 Anayasası ile Yürütmenin Güçlendirilmesi ve Başbakanın Güçlü Konumu

Ülkemizde 1876 Anayasası'nın ilk hali (1909 yılında yapılan değişikliğe kadarki dönem) ile 1921 Anayasası dönemi dışarıda bırakıldığında esas itibarıyla parlamenter hükümet sisteminden yana bir tercih kullanıldığı görülmektedir. İkinci Meşrutiyet döneminin başlamasını takiben, 1909 yılında, 1876 Anayasası üzerinde yapılan değişikliklerle, yasama-yürütme ilişkilerinde bir dengeye ulaşılmış ve ilk defa parlamenter sisteme geçilmiştir. 1921 Anayasası ile bir meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. 1924 Anayasası da meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem kurmuştur. Gerçekten, bu anayasada her iki hükümet şeklini andıran özellikler yer almaktadır (Özbudun, 2011: 7). 1961 Anayasası'na bakıldığında ise, parlamenter sistemin kurumsallaştırıldığı söylenebilir. Aslında bu, monarkın yerine

seçilmiş bir cumhurbaşkanının geçirilmiş olduğu İngiliz tipi parlamenter sistemin neredeyse aynısıdır. Bu yargı, devlet başkanının sembolik konumu ve işlevi bakımından özellikle doğrudur (Erdoğan, 2008: 116). Öte yandan 1961 Anayasası, yasama ve yargıyı bir “yetki” olarak tanımlarken, yürütmeyi bir “görev” olarak tanımlamıştır. Bu anlamda 1961 Anayasası’nda yürütme diğer organlar karşısında zayıf bırakılmıştır. 1982 Anayasası ise, Türkiye Cumhuriyeti’nin parlamentarizm yönündeki geleneksel hükümet sistemi tercihini özünde korumuştur (Erdoğan, 2008: 193). 1961 Anayasası’nda yürütme bir “görev” olarak tanımlanmışken; 1982 Anayasası’nda yürütme “yetki ve görev” olarak tanımlanmıştır. Yürütme organı artık sadece kanunlar çerçevesinde görev yapan bir organ değildir; aynı zamanda doğrudan anayasadan aldığı ve kullanabileceği yetkileri de mevcuttur. Örneğin, olağanüstü dönemde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde yürütme organı meclisi aşarak anayasanın doğrudan doğruya verdiği kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini kullanabilmektedir (Kuzu, 1987: 163). Yine bu anayasayla yürütme organı yasama karşısında güçlendirilmiş, yürütmenin kendi içinde de merkezi idareyi güçlendirici önlemler alınmıştır. Bu açıdan özerk kuruluşlar (özellikle TRT ve üniversiteler) büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Öte yandan, merkezi idarenin yerel ve yerinden yönetim birimleri üzerindeki vesayet kapsamı da büyük ölçüde genişletilmiştir (Kuzu, 1987: 164). Ayrıca anayasada (md. 125/4) idari yargının yetki alanı sınırlandırılmış ve takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yargı kararı verilemeyeceği ifade edilmiştir (Güran, 1994: 192).

Böylece 1982 Anayasası ile yürütme dünyadaki genel eğilime de paralel olarak diğer organlar karşısında güçlendirilmiştir. Tüm bunlarla hem cumhurbaşkanının hem de başbakanın yetkilerinin artırıldığı ve güçlendirildiği de belirtilmelidir. Bu noktada 2007’de gerçekleştirilen anayasa değişikliğine ve tezin iddiasına ilişkin kısa bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

2007’de yapılan değişiklikle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Bu değişikliğin parlamenter sistemin ruhuna aykırı bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür. Bu düzenlemeye ilgili yapılan tartışmalar hâlâ sürmektedir. Şüphesiz yapılan bu düzenlemeye alınacak olumlu ya da olumsuz tavır, hangi hükümet sisteminden yana olunduğuyla ilgilidir. Mevcut

düzenlemenin bir “yarı başkanlık sistemi” öngörüsüyle gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Fakat böyle düşündüğümüzde de başbakanın mevcut sistem içerisindeki hâkim gücüne yarı başkanlık sistemi mantığı çerçevesinden cevap vermek olanaksızdır. Zira Fransız örneğine bakarsak yarı başkanlık sistemi içerisinde bir başbakanın bu kadar güçlü olmadığını söyleyebiliriz. Bu açıdan gerçekleştirilen düzenleme hükümet sisteminin niteliğiyle ilgili kafalarda soru işareti bırakmaktadır. Gerçekleştirilen yeni anayasa çalışmaları bu anlamda önemlidir ve bu karmaşık durumu ortadan kaldıracak yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesinden yola çıkarak, mevcut hukuki ve siyasi ortamda, başbakanın gücünü gölgede bırakacak şekilde onun üstünde bir güç yaratacağını iddia etmek pek mümkün değildir. Zira parlamenter sistemlerde gerçekleştirilen milletvekili seçimlerinde insanlar zaten bir milletvekili seçmekten ve bir parlamento kurmaktan daha çok bir başbakan seçmek; bir hükümet kurmak için oy kullanmaktadırlar. Bilindiği gibi başbakan, bakanlar kurulunun doğal başkanı ve bakanlıkların en üst amiri konumundadır. Bu açıdan bakıldığında başbakanın mevcut durumda hala eski gücünü koruduğu görülecektir.

1982 Anayasası'na göre cumhurbaşkanı tek başına yapabileceği işlemlerden dolayı sorumsuzdur; bu işlemlere karşı yargı mercilerine başvurulamaz (md. 105/1-2). Diğer tüm kararlar, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur (md. 105/1). Anayasa Hukuku'nda karşı-imza kuralı denilen ve parlamenter rejimin temel ilkelerinden birini oluşturan bu kural, yürütme yetkisinin gerçekte cumhurbaşkanında değil, yürütme organının sorumlu unsuru olan bakanlar kurulunda olduğu anlamına gelmektedir. Yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması, kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu esasen onun yetkisizliği anlamına gelmektedir. Buna karşılık, siyasal sorumluluğu yüklenen başbakan ve bakanlar, yürütme yetkisinin de gerçek sahibidirler. Bu anlamda karşı-imza, günümüzde devlet başkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasından çok, başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tekemmül ettirilmesi anlamını taşımaktadır (Özbudun, 2011: 191).

Belirtilen bu noktaların ışığı altında cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlendiği 104. madde incelendiğinde, önce anayasanın ilgili hükmünde bu konuda bir açıklık olup olmadığına, eğer açıklık yoksa yetkinin mahiyetine bakılmalıdır. Örneğin, 104. maddede belirtilen genelkurmay başkanını atamak yetkisi, anayasanın 117/4 fıkrasına göre, bakanlar kurulu ile birlikte kullanılabilir. Yine 104. maddede sözü edilen yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye'ye gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, olağanüstü halde veya sıkıyönetim durumunda kanun hükmünde kararname çıkarmak ve kararnameleri imzalamak yetkilerinin, nitelikleri gereği, bakanlar kurulu ile birlikte kullanılması bir zorunluluktur. Bakanları atamak ve görevlerine son vermek yetkisi de cumhurbaşkanının anayasaya göre başbakanın teklifi üzerine kullanabileceği bir yetkidir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, niteliği yönünden bir lütuf arz ettiğinden ve hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açmayacağından tek başına kullanılması gereken bir yetkidir. Yasama ve yargı alanına ilişkin yetkileri de, kendisine tarafsız devlet başkanı sıfatıyla tanınmış yetkiler olması dolayısıyla tek başına kullanılması gereken yetkililerdir. Gerekli görülen hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırarak ve bu kurula başkanlık etmek devlet başkanı olarak kullanılacak yetkililerdir. Bu yetkiler icrai nitelikten uzak tamamen törensel veya temsili nitelikte yetkililerdir. Cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisinin ise, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gerekir. Zira bu atamayı eski başbakanın karşı-imzasına bağlı tutmak sakıncalı ve anlamsızdır (Özbudun, 2011: 192).

Gerekli görüldüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşması yapmak, gerektiğinde meclisi toplantıya çağırarak, yasaları tekrar görüşülmek üzere meclise geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, anayasanın 116. maddesindeki koşullar gerçekleştiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlerinin yenilenmesine karar

vermek, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı Vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek gibi yetkiler cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı niteliği nedeniyle tanınmış yetkiler olduklarından cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gereken yetkililerdir. Zira bunlar bakanlar kurulu açısından siyasal sorumluluk getirmeyen durumlardır (Turhan, 1989: 119).

Anayasanın 104. maddesinde ifadesini bulan Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak, Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme ve araştırma yaptırtmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek yetkileri cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin tereddüt uyandırabilecek nitelikte yetkileridir. Özellikle Yükseköğretim Kurulu ve üniversite rektörleri açıkça idare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşlar olduğundan, bu atama yetkilerinin başbakan ve ilgili bakanla birlikte kullanılması gerekir. Zira icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal açıdan sorumlu tutulabilecek hiç bir makam bulunmaması, parlamenter rejimin mantığına uygun değildir (Özbudun, 2011: 192). Devlet Denetleme Kurulu'nun da, bugünkü biçimiyle anayasada yer almasının parlamenter rejimin kurallarına pek uymadığı söylenebilir. Parlamenter rejimde cumhurbaşkanının yansız olmasının nedeni siyasal açıdan sorumsuz olmasıdır. Bu anlamda siyasal açıdan sorumsuz olan bir makama siyasal açıdan sorumlu olan makamı denetleme görevi verilmemelidir (Turhan, 1989: 121).

Cumhurbaşkanını güçlendiren 1982 Anayasası, başbakanı da, parlamenter sistemin özüne uygun bir biçimde yürütme içerisinde önemli bir güç merkezi durumuna getirmiştir.

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanının yetkileri tek tek sayma yolu ile belirlenmiştir. Yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulu açısından ise böyle bir sınırlama söz konusu değildir. Anayasanın 105. maddesine göre de, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler dışındaki bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalandığı ve bu işlemlerden başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla icrai faaliyetlerden ötürü cumhurbaşkanı sorumsuzdur ve bakanlar kurulu esas sorumlu organdır. Bu nedenle

bakanlar kurulunun başkanı olan başbakanın yürütmenin gerçek lideri ve en önemli öznesi olduğunu söyleyebiliriz.

1982 Anayasası'nın 109. maddesine göre bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir. Başbakan, cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanmaktadır (md. 109/2). Cumhurbaşkanının başbakanı seçme ve atama yetkisi parlamenter rejimlerde sınırsız değildir. Zira kurulan bakanlar kurulunun parlamentonun güvenoyuna ihtiyacı vardır. Bu ihtiyaç cumhurbaşkanının ancak meclisin güvenine sahip bir kişiyi başbakan olarak atayabileceği anlamına gelir (Turhan, 1989: 126). Bu kişi genellikle meclisteki çoğunluk partisinin başkanıdır. Anayasaya göre her bakan başbakana karşı sorumludur (md. 112/2); başbakan, bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür (md. 112/3); bakanlar, milletvekili veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilmekte, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır ve gerektiğinde bakanların görevlerine başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca son verilmektedir (md. 109/3).

1961 Anayasası'na göre başbakanların bakanları görevlerinden alma yetkisi yok iken; 1982 Anayasası ile başbakan, bakanlar kurulu içerisinde ayrıcalıklı bir noktaya taşınmış ve siyasi açıdan güçlendirilmiştir. Siyasal açıdan önem taşıyan bu tür hükümlerin yanı sıra başbakanlık hukuki açıdan da güçlendirilmeye çalışılmıştır. Zira anayasada (md. 124), yönetmelik çıkarmaya yetkili kuruluşlar arasında başbakanlığın da adı geçmektedir. Öte yandan, anayasada (md. 155/2), bakanlar kurulunun dışında başbakanın da kanun tasarıları hakkında Danıştay'dan görüş isteyebileceği öngörülmüştür (Tan, 1984: 44).

Anayasa ayrıca (md. 125/4), yargı yetkisinin idari işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu, bunun yerindelik denetimi şeklinde kullanılmayacağı ve yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği hükmü ile idari yargının denetim alanını büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Ayrıca yürütmenin durdurulmasına karar verme yetkisi de daraltılmıştır (md. 125/5). Bu

açından, anayasanın 125. maddesi genel olarak yürütmeyi, özel olarak da başbakanı güçlendirmiş ve böylece başbakana idari eylem ve işlemlerinde geniş bir hareket serbestisi kazandırmıştır.

Yine anayasanın 148/1. fıkrasına göre olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmamaktadır. Ayrıca anayasanın 153/2. fıkrasına göre de, Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edememektedir.

Başbakanı güçlü hale getiren bir başka nokta da rasyonelleştirilmiş parlamentarizmdir. Hükümetlerin sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmaması durumunda, onlara güç ve istikrar kazandırmaya yarayan hukuki araçların bütünü rasyonelleştirilmiş parlamentarizm şeklinde adlandırılmaktadır (Gözler, 2000: 32). Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer veren anayasalardan biri de 1982 Anayasası'dır. Öncelikle 1961 Anayasası döneminde yararları kamuoyunda çok tartışma konusu olan, en azından yasama sürecini uzatıcı ve kanunların yapılmasını güçleştirici nitelik taşıyan iki meclis sisteminden vazgeçilerek (Özbudun, 2011: 33) tek meclis sistemi benimsenmiş ve yasama süreci rasyonalize edilmiştir. Anayasa, meclisin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunca karar alacağını belirtmiş (md. 96/1); bakanlar kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasında oransal olarak herhangi özel bir çoğunluk şartı aramamıştır (md. 110/2). Gensoru önergesi ile bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesinde, üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmış ve oylamada yalnızca güvensizlik oylarının sayılacağı ifade edilmiştir (md. 99/5). Benzer bir şekilde görev sırasında yapılacak güven oylamasında da, güven istemi ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilmektedir (md. 111/3). Anayasa kabul edildiği ilk hâliyle seçimlerin beş yılda bir yapılmasını öngörmüşse de, 2007'deki anayasa değişikliğiyle bu süre dört yıla indirilmiştir (md. 77/1). Bakanlar kurulunun, 110. maddede belirtilen güvenoyunu alamaması, 99. ve 111. maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içerisinde hükümet

kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (md. 116/1). Bu düzenlemeyle de hükümet bunalımlarının önüne geçilmek istenmiştir. Öte yandan siyasi parti gruplarının kurulması da zorlaştırılmıştır. 1961 Anayasası'nda siyasi parti grupları en az on üyeden meydana gelirken, 1982 Anayasası'nda bu sayı yirmiye çıkartılmıştır (md. 95/2). Bu tür düzenlemeler hükümetin yasama karşısında gücünü artırmış, politika belirleme ve bunu uygulama yeteneğini kolaylaştırıp pekiştirmiştir. Bir hükümet başkanı olarak başbakan ise, sistem içerisinde bu tür düzenlemelerden en çok faydalanan siyasi özne konumundadır.

Dolayısıyla yürütmenin güçlendirilmesi biraz da yasamanın işlek hale getirilmesiyle sağlanmak istenmiştir. Yasama sürecinin kısaltılmış olması, yasama organının tek meclise indirilmesi, grup yetkilerindeki değişiklikler yoluyla olmaz muhalefet girişimlerinin önlenmesi, toplantı yeter sayısının üçte bire indirilişi gibi parlamento çalışmalarını hızlandıran ve kolaylaştıran çözümler yürütmeyi güçlendiren yaklaşımın değişik yönleridir (Soysal, 1984: 16).

1982 Anayasası parlamenter sistemlere özgü ve başbakanın kullandığı bir yetki olarak yasama ve yürütme organları arasında denge mekanizması olarak işlev gören bir fesih kurumu öngörmemiştir. Bunun yerine anayasada seçimlerin yenilenmesi deyimini kullanılmıştır. Seçimlerin yenilenmesi, meclisin verdiği karar ve cumhurbaşkanının verdiği karar ile iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Fakat bu iki karar geçici bakanlar kurulu açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır. Şöyle ki, anayasanın 77. maddesine göre meclisin 4 yıllık süre dolmadan vereceği seçimlerin yenilenmesi kararı, anayasanın 114/1. fıkrasını gündeme getirmektedir. Buna göre, meclisin vereceği bir seçimlerin yenilenmesi kararı ile kurulacak geçici bakanlar kurulunda yalnızca Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları çekilmekte, dolayısıyla bu üç bakanlık dışında eski bakanlar kurulu görevine devam etmektedir. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verdiği durumda ise (md. 116), bakanlar kurulu görevinden çekilmekte ve cumhurbaşkanı geçici bakanlar kurulunu kurmak üzere yeni bir başbakan atamaktadır (md. 114/2). Dolayısıyla bu karar ile kurulacak bakanlar kurulu yeni bir bakanlar kurulu meydana getirmektedir.

1982 Anayasası'nda seçimlerin yenilenmesi kararı, parlamenter sistemlere özgü fesih kurumu olarak öngörülmemiştir. Zira fesih mekanizması, yasama ve yürütme arasında denge işlevi gören ve başbakanın yasamanın elinde bulundurduğu güvenoyu tehdidine karşı kullandığı önemli bir silah olarak görülmektedir. Bu bağlamda cumhurbaşkanının verdiği seçimlerin yenilenmesi kararı ise hükümet bunalımlarının önüne geçebilmek için meydana getirilmiş bir düzenlemedir.

Bunlara rağmen başbakanın seçimlerin yenilenmesi kararında etkili olmadığı söylenemez. Yukarıda ifade edildiği gibi meclis, anayasanın 77. maddesine göre seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu açıdan mecliste çoğunluğu elinde bulunduran bir başbakan, erken seçim tarihini belirleyerek genel olarak parlamento, özel olarak da muhalefet karşısında önemli bir güç elde etmektedir.

Parlamenter sistemlerde kolektif nitelikte icrai bir organ olan bakanlar kurulunun başkanı başbakandır. Günümüzde başbakanın bakanlar kurulu içerisinde “eşitler arasında birinci” olmaktan çok “eşitler üstünde birinci” olduğu ifade edilmektedir. Zira günümüzde başbakan yalnızca eşitler arasında birinci değil, aynı zamanda gerçek bir lider durumundadır (Turhan, 1989: 134). Bu açıdan başbakanın bakanlar kurulu içindeki gücü oldukça belirgindir. 1982 Anayasası'na, 3056 ve 3046 sayılı yasalara bakıldığında da başbakanı bakanlar kurulu içerisinde adeta “hiyerarşik bir amir” olarak ifade etmek mümkündür.

Öncelikle anayasanın 112. maddesi, başbakanın bakanlar kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağladığını; hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözettiğini; bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözeterek düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğunu ve her bakanın başbakana karşı sorumlu olduğunu; anayasanın 109. maddesi de bakanların başbakan tarafından seçileceğini ve gerektiğinde yine başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınca görevlerine son verileceğini ifade etmektedir. Öte yandan *3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984)*'un 4. maddesine göre başbakan, bakanlar kurulunun başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiridir. Yine bu maddenin a bendine göre başbakan, Türkiye

Cumhuriyeti'nin yüksek hak ve menfaatlerini koruyan ve gözeten, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri alan, genel ahlakı ve kamu düzenini muhafaza eden, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlayan, refahı yaygınlaştıran, hükümetin genel siyasetini yürüten ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin eden kişidir. Öte yandan *3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun (1984)*'un 21. maddesi bakanların başbakana karşı sorumlu olduklarını ifade etmektedir. Tüm bu düzenlemeleri birlikte değerlendirdiğimizde başbakanı hiyerarşik bir amir olarak nitelemek pek tabii mümkündür. Fakat başbakanın bakanlıkların en üst amiri olması ortak sorumluluk ilkesini zedeler; bu durumda meclise karşı siyasal açıdan sorumlu bir tek başbakan kalacaktır. Bu da parlamenter sistemin ruhuna aykırıdır. Zira parlamenter rejimlerde bakanlar kurulu ortak bir kurul niteliğindedir. 1982 Anayasası'nda da bu durum, "hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden bakanlar kurulu birlikte sorumludur" (md. 112/1) şeklinde düzenlenmiştir. Eğer, başbakan bakanların üstünde bir amir ise, bakanların meclise karşı kişisel sorumluluklarının da bir anlamı kalmamaktadır. Anayasanın 112/2. fıkrasındaki, her bakanın aynı zamanda başbakana karşı sorumlu olmasını da hiyerarşik bir sorumluluktan çok siyasi bir sorumluluk olarak değerlendirmek gerekir. Bu nedenlerden ötürü, başbakanı bakanlıkların amiri durumuna getirecek düzenlemelerin anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir (Turhan, 1989: 129-130). Özbudun'a göre de, başbakan, bakanların idare hukukundaki anlamında hiyerarşik amiri değildir fakat bakanlar kurulu içinde başbakanın özel bir siyasi liderlik rolü vardır (Özbudun, 2011: 202).

2011 yılında kabul edilen 643 sayılı *3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (2011)* ile hükümet yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. Devlet bakanlığı kaldırılıp ünvanlı ve ünvensiz başbakan yardımcılığı ve bakan yardımcılığı kadroları öngörülmüştür. Başbakana yardım etmek, bakanlar kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere hükümetin oluşumu ve genel siyasetin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca başbakana yardım etmek ve başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, bakanlar kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade etmek amacıyla başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının

onayı ile, başbakan yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebilir. Bakan yardımcıları ise, bakana bağlı olarak bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere atanabilmektedirler. Bakan yardımcıları bu görevin yerine getirilmesinden bakana karşı sorumludurlar. Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapıp gerektiğinde görev süresi dolmadan da görevden alınabilirler. Bakan yardımcılarını hiyerarşik olarak bakan ve müsteşar arasında konumlandırabiliriz. Bakan yardımcılarının atamaları müşterek kararname ile yapılmaktadır. 643 sayılı kanun hükmünde kararname ile hükümet yapısı başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcılığı şeklinde kademeli bir hal almıştır. Bu değişiklik ile başbakanın patronaj gücünün daha da artacağını ifade edebiliriz.

Yine anayasanın 112. maddesine göre başbakan, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek durumundadır; bu amaçla bakanlıklar arasında uyumu ve işbirliğini sağlayıcı tedbirleri alır; bu konularda gerekli talimatları verir ve doğabilecek anlaşmazlıkları çözer. Dolayısıyla başbakan aynı zamanda hükümet politikasını tespit eden kişidir. Gerçi anayasanın 112. maddesinde tespit eden kişi olduğu belirtilmemiştir fakat bakanlar kurulu içerisindeki baskın rolü, pratikte onun bu siyaseti tayin eden kişi olmasıyla sonuçlanmıştır.

Başbakanın milli savunma ile ilgili de sorumluluğu bulunmaktadır. Milli güvenliğin sağlanmasından silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, meclise karşı bakanlar kurulu sorumludur (md. 117/2). Yine anayasanın 117/4. fıkrasına göre, genelkurmay başkanı, bakanlar kurulunun teklifi üzerine, cumhurbaşkanınca atanır; genelkurmay başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumludur. Bu açıdan milli savunma ile ilgili meclise karşı hem başbakanın kişisel, hem de bakanlar kurulunun ortaklaşa sorumlulukları bulunmaktadır. *1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun (1970)*'un 7. maddesine göre de, genelkurmay başkanı görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumludur. Bu bağlamda diyebiliriz ki, genelkurmay başkanının atamasında, bakanlar kurulu içerisindeki ayrıcalıklı konumundan dolayı, başbakanın kararı asıl belirleyici etkindir. Ayrıca genelkurmay başkanının başbakana karşı sorumluluğu, anayasa hukuku bağlamında bir sorumluluk anlamındadır. Bu

sorumluluk ise, bir kişi veya makamın görevine kendisine karşı sorumlu bulunduğu makam tarafından son verilebilmesi anlamına gelir (Erdoğan, 1993: 136-137). Öte yandan, *926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu (1967)*'nin 121. maddesinin c bendine göre, kuvvet komutanları ve genelkurmay ikinci başkanı general ve amirallerin atanmaları, genelkurmay başkanının teklifi, milli savunma bakanının inhası, başbakanın imzalayacağı ve cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile gerçekleşmektedir. Bu hükmün uygulanmasında genelkurmay başkanının teklifi üzerine, milli savunma bakanı inha işlemini yapmadığı takdirde, genelkurmay başkanı, talebini yazı ile başbakana gönderir. Başbakan kararını yazı ile milli savunma bakanına ve genelkurmay başkanına bildirir. Başbakanın bu karara uyulması zorunludur. Bu atamalarda başbakanın kararının belirleyici olacağını söylemek mümkündür.

Başbakanın Milli Güvenlik Kurulu içerisindeki gücü de şu şekilde ortaya konabilir: Anayasaya göre, Milli Güvenlik Kurulu; cumhurbaşkanının başkanlığında, başbakan, genelkurmay başkanı, başbakan yardımcıları, adalet, milli savunma, içişleri, dışişleri bakanları, kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanları ve jandarma genel komutanından kurulur (md. 118/1). Milli Güvenlik Kurulu; devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini bakanlar kuruluna bildirir. Kurulun ... alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar bakanlar kurulunca değerlendirilir (md. 118/3). Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemi; başbakan ve genelkurmay başkanının önerileri dikkate alınarak cumhurbaşkanınca düzenlenir (md. 118/4). Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu başbakanın başkanlığında toplanır (md. 118/5). Anayasanın 117/2. fıkrası milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, meclise karşı bakanlar kurulunun sorumlu olduğunu ifade etmektedir. Bu açıdan milli güvenliğe dair politika belirleme yetkisi asıl olarak bakanlar kuruluna aittir. Kurulun alacağı kararlar tavsiye niteliğindedir ve 2001 yılındaki anayasa değişikliğiyle, ilgili maddedeki “öncelikle dikkate alınır” ibaresi kaldırılıp “değerlendirilir” şeklinde değişikliğe uğramıştır. Bu açıdan Milli Güvenlik Kurulu'nun işaret ettiği nokta bakanlar kurulu ve onun da başkanı başbakandır. Anayasanın 118. maddesi ve *2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik*

Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu (1983) 'nun 3. maddesine göre başbakan kurulun doğal üyesidir. Anayasanın 118/5. fıkrasına ve 2945 sayılı kanunun 5. maddesinin 2. fıkrasına göre başbakan, cumhurbaşkanının yokluğunda kurula başkanlık etme yetkisine sahiptir. Anayasanın 118/4. fıkrasına ve 2945 sayılı kanunun 6. maddesinin 1. fıkrasına göre başbakan ve genelkurmay başkanının önerileri, kurul gündemi belirlenirken cumhurbaşkanı tarafından dikkate alınmaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre, kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, başbakanın da görüşünü alarak Milli Güvenlik Kurulu sekreteri aracılığıyla cumhurbaşkanına iletilmektedir. 2945 sayılı kanunun 5. maddesinin 1. fıkrasına göre, gerektiğinde kurul başbakanın teklifi üzerine toplanabilmektedir. Adı geçen yasanın 15. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. Yine aynı kanunun 11. maddesine göre, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, başbakanlığa bağlıdır.

Başbakan Yüksek Askeri Şura'ya da başkanlık yapmaktadır. *1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (1972)*'un 2. maddesine göre şura, başbakan, genelkurmay başkanı, milli savunma bakanı, kuvvet komutanları, ordu komutanları, jandarma genel komutanı, donanma komutanı ile silahlı kuvvetler kadrolarında bulunan orgeneral ve oramirallerden oluşmaktadır; Yüksek Askeri Şura'nın başkanı başbakandır. Başbakan şura toplantılarına başkanlık ederek üst kademe komutanlar hakkında kanaat sahibi olmaktadır (Erdoğan, 1993: 141).

Başbakanlığın idari yapısı 3056 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Bu kanunun 3. maddesine göre başbakanlık teşkilatı, merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelmektedir. Merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktadır (md. 3/2). Başbakanlık merkez teşkilatının günümüzdeki yapısı şu şekildedir:

- Başbakan Yardımcılığı,
- Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü,
- Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü,

- Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı,
- Başbakanlık Haberleşme Merkezi,
- Bilgi İşlem Başkanlığı,
- Bakanlar Kurulu Sekreterliği,
- Başbakan Başmüşavirleri,
- Başbakanlık Müşavirleri,
- Başbakan Müşavirleri,
- Basın Müşavirliği,
- Bakan Yardımcılığı,
- Dış İlişkiler Başkanlığı,
- Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı,
- Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü,
- Hukuk Hizmetleri Başkanlığı,
- İdareyi Geliştirme Başkanlığı,
- İnsan Hakları Başkanlığı,
- İdari ve Mali İşler Başkanlığı,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığı,
- Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği,
- Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü,
- Başbakanlık Konut Müdürlüğü,

- Kozmik Büro Müdürlüğü,
- Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü,
- Müsteşarlık,
- Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü,
- Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü,
- Sektörel İzleme ve Değerlendirme Birimi,
- Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- Tanıtma Fonu Kurulu Sekreterliği,
- Teftiş Kurulu Başkanlığı.

Başbakanlık bağlı kuruluşlar şunlardır:

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı,
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu,
- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü,
- Diyanet İşleri Başkanlığı,
- Hazine Müsteşarlığı,
- Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı,
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ),
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği (MGK),
- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı (MİT),
- Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA),

- Vakıflar Genel Müdürlüğü,
- Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı.

Başbakanlık ilgili kuruluşlar ise şunlardır:

- Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü (AA),
- Türkiye İhracat Kredi Bankası Genel Müdürlüğü (EXIMBANK),
- Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü,
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanlığı (TCMB),
- Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü,
- Tasarrufları Koruma Fonu Başkanlığı,
- Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü (TRT),
- Vakıflar Genel Bankası Genel Müdürlüğü,
- T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü,
- Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı.

Aşağıda adı geçen düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar da başbakanlığa bağlıdır:

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK),
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı (RTÜK),
- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK),
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).

Bunların dışında sorumlu bir kuruluş olarak “Genelkurmay Başkanlığı” da başbakanlığa bağlıdır (dtvt.basbakanlik.gov.tr, 10 Mart 2012).

Görüldüğü üzere, başbakanlık teşkilatı devlet idaresinin genel ve ortak konularını içermekle yetinmemekte, hemen bütün bakanlıkların ayrı ayrı hizmet ve faaliyetlerini kapsayacak genişlikte örgüt ve görevlerle donatılmış bulunmaktadır. Çok sayıdaki bağlı kuruluşları ile esasen dev bir bakanlık olan başbakanlık, merkez teşkilatı bakımından bir “bakanlıklar bakanlığı” niteliği taşımaktadır (Duran, 1988: 58-60). Bu açıdan başbakan, hem idari hem de siyasi açıdan büyük bir güç elde etmektedir. Günümüzde başbakanlığın üzerindeki bu iş yükü genellikle başbakan yardımcıları arasında paylaştırılmaktadır. Başbakan 3046 sayılı kanunun 4. maddesine göre, gerekli gördüğü sayıda bakanı başbakan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir. Duran’a göre (1988: 58), 1982 Anayasası ile başbakan, devlet teşkilatının doğrudan doğruya, mahalli idarelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin de dolaylı olarak gerçek ve etkili başı durumuna gelmiştir. 3056 sayılı kanun da bu yönde önemli düzenlemeler meydana getirmiştir. Bununla birlikte kamu yönetimini siyasal iktidarın kontrolüne daha fazla almak amacıyla çeşitli formüller geliştirilmiştir. Özellikle iktisadi-mali kararların doğrudan başbakana bağlı, bürokrasiden koparılmış birimlerce alınması, bütçe dışı fon uygulaması ve fonlar arasında aktarma yapma yetkisinin doğrudan başbakana verilmesi bu formüllerden en önemlileridir (Türe, 2001: 72-73).

Başbakan, Teftiş Kurulu Başkanlığı aracılığıyla da büyük bir güce sahiptir. 3056 sayılı kanuna göre (md. 20/1), Teftiş Kurulu Başkanlığı, başbakanın veya yetkili kılması üzerine müsteşarın emri veya onayı ile başbakan adına görevler yapmaktadır. Bu kanunun 20. maddesi ile cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu’na benzer, bir teftiş kurulu öngörülmektedir. Teftiş Kurulu, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu iktisadi teşebbüslerini, vakıfları, dernekleri, kooperatifleri, işçi ve işveren örgütlerini, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını her yönden teftiş etme, soruşturma ve denetleme ile imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları dahi mali yönden teftiş ve denetlemekle görevli ve yetkili kılınmaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu’ndan daha geniş görev alanına ve etkili yetkilere sahip bulunmaktadır. Başbakan, bu gücü ile Türkiye’de mevcut tüm resmi ve özel kuruluş ve kurumları eli ve otoritesi altında tutabilecek durumdadır (Duran, 1988: 60).

Ülkemizde başbakanın durumunu incelediğimizde gücünün dönemlere göre farklılık arz ettiğini görmekteyiz: 1924 Anayasası döneminde, 1950'ye kadar başbakan, hem iktidar partisinin başkanı değildir hem de cumhurbaşkanı ile karşılaştırıldığında ikinci planda kalmıştır. 1950-60 yılları arasında ise başbakan parti genel başkanı olmuştur; fakat cumhurbaşkanının siyasi parti ve hükümet üzerindeki etkinliği hâlâ hissedilmektedir. 1961 Anayasası ile başbakan iktidar partisinin genel başkanıdır. Ancak bu dönemde de çok partili ve parçalı bir siyasal hayat vardır. Bu dönemde idari açıdan güçlenen başbakan, siyasi açıdan zayıftır. Zira koalisyon hükümetleri ve yaşanan hükümet istikrarsızlıkları başbakanın gücünü önemli ölçüde sınırlamıştır. 1982 Anayasası döneminde de başbakanın konumunu belirleyen siyasi yapıdır. Tek bir partinin mecliste çoğunluğu elde ettiği dönemlerde başbakan sistem içerisinde en etkili kişi olurken, koalisyon dönemlerinde ise etkisi azalmaktadır (Yavuz, 2007: 266-267). Zira koalisyon hükümetlerinde, koalisyon ortağının ya da ortaklarının istekleri de önemlidir. Koalisyon ortamında başbakan gerçek bir lider olmak yerine, koalisyonu oluşturan güçlerin bir bileşkesi durumundadır. Böylece başbakan uzlaşa sağlamakla, koalisyonu dağıtacak ve sonuçta maliyeti kendisine çıkacak olan konuları kabine gündemine getirmekten kaçınmakla meşgul olmaktadır (Türe, 2001: 74).

Dolayısıyla güçlü bir hükümetin, güçlü bir başbakanın ortaya çıkmasının seçim sistemiyle doğrudan ilgili olduğu görülmektedir. Nitekim 1961 Anayasası döneminde uygulanan nisbi temsil seçim sistemi güçlü bir hükümetin ortaya çıkmasına imkân vermemiş, istikrarsız hükümetler olağan hale gelmiştir. Bu durum da güçlü bir başbakanın ortaya çıkmasına izin vermemiştir. 1982 Anayasası döneminde de *2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu (1983)* ile nisbi temsil seçim sistemi esasına dayanan “yüzde on seçim barajı” uygulamasına geçilmiştir. Bu sisteme göre ülke genelinde yüzde on barajını aşamayan partiler milletvekili çıkaramamakta ve parlamentoda temsil edilememektedirler. Bunun da ötesinde milletvekillikleri en çok oyu alan partiler arasında pay edilmektedir. Bu bağlamda bu sistem içerisinde güçlü bir hükümetin ortaya çıkması çok daha kolay görünmektedir fakat 1983, 1987 milletvekili seçimleri ile ANAP iktidarının; 2002, 2007, 2011 milletvekili seçimleri ile de AKP iktidarının başarısı dışarıda tutulduğunda arada kalan dönemde ülkenin koalisyonlarla yönetildiği görülmektedir. Koalisyon

dönemlerinin varlığına rağmen baraj uygulamasının güçlü bir başbakanın ortaya çıkmasındaki etkisinin büyük olduğu söylenebilir.

Türkiye’de üst düzey kamu görevliliğinin siyasal nitelikte olduğu söylenebilir. Üst düzey bürokratların seçiminde liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin üstünde tutmak, parti liderinin zaaf ve açıklarını gizlemek gibi nitelikler ön planda tutulduğu için, yöneticiler daha göreve gelirken siyasileşmekte ve icraatlarında da bunu gözetmek durumunda kalmaktadırlar. Bunun sonucunda da, siyasi iktidarı elinde bulunduran başbakan, sadakatlerinin ve hizmetlerinin karşılığı olarak, üst düzey bürokratları milletvekili adayı yapmakla ödüllendirebilmektedir (Eryılmaz, 1998: 165-166). Ödüllendirilmek ve cezalandırılmak ihtimalleri arasında kalan bürokratlar sonuç olarak başbakanın sadık hizmetkârları durumuna gelebilmektedirler.

Böylece yürütmenin etkin başı olarak başbakan hem idareyi eline almakta hem de parti disiplini sayesinde yasamaya egemen olmakta ve giderek sistem içerisindeki ağırlığını belirgin bir şekilde hissettirmektedir.

III.4.2. Türkiye’ de Başbakanlık Hükümeti? : ANAP ve AKP Örnekleri Üzerine Ara Bir Değerlendirme

“Başbakanlık hükümeti” kavramına açıklık getirilip 1982 anayasa düzeni içerisinde başbakanın gücü ortaya konulduktan sonra buna karşılık gelebilecek hükümetlerin var olup olmadığı incelenebilir.

1982 Anayasası’nın güçlü bir yürütmeye olanak sağladığı daha önce belirtilmişti. Bu dönemde yalnızca 1983, 1987 genel seçimlerinde ANAP; 2002, 2007, 2011 genel seçimlerinde ise, AKP tek başına iktidar olmuştur. Dolayısıyla Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında kurulan hükümetler Türkiye’de “başbakanlık hükümeti”nin örnekleri arasında gösterilebilir.

Fakat bu noktada Turgut Özal liderliğindeki ANAP iktidarının destekleyici bir argüman olarak kullanıldığının, incelenecek asıl örneğin Recep

Tayyip Erdoğan liderliğindeki AKP iktidarı olduğunun ve çalışmanın kapsamının bu şekilde sınırlandırıldığı ifade edilmesi gerekmektedir.

ANAP'ın 1983 seçimlerinde büyük başarı kazanması, Türkiye'nin o dönemde içinde bulunduğu geçiş sürecinin kendine özgü şartları ve seçim kanunu hükümleri ile yakından ilişkilidir. Bilindiği gibi, MGK, 1983 genel seçimleri öncesinde kurulan yeni siyasi partiler ve bunların yöneticileri üzerinde kullandığı veto yetkisiyle, sınırlı sayıda partiye seçimlere katılma şansı tanımıştır. Bu da oyların ve parlamento sandalyelerinin aşırı ölçüde bölünmesine engel olmuştur. Yazıcı'ya göre, 1983 genel seçimlerinde ANAP'ın elde ettiği galibiyet, geçiş sürecinin özgül şartlarının ve uygulanan seçim sisteminin eseridir (Yazıcı, 2002: 68-69). Darbe öncesinde partilerinin başında bulunan genel başkanların yasaklı hale gelmesiyle de, 1983 seçimleri üç partili ve ANAP'ın tek başına iktidar olduğu bir parlamento meydana getirmiştir. Ertesi yıl gerçekleştirilen yerel seçimlerde de büyük başarı gösteren ANAP, % 45.52 oranında bir oy almıştır. 1987 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerde de ANAP parlamentoda mutlak bir üstünlük sağlamıştır. Bunun bir nedeni, *2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu (1983)*'nda büyük partileri yarandırmaya yönelik önemli değişikliklerin gerçekleştirilmesidir. Bu değişikliklerin etkisiyle ANAP, 1983 genel seçimlerinde elde ettiği % 45.2'lik oya karşılık parlamentonun % 52.9'una; 1987 seçimlerinde ise oyların % 36.3'ünü elde ettiği halde parlamentonun % 64.9'una sahip olmuştur. Bir diğer neden ise, 1982 Anayasası'nın geçici 4. maddesi ile düzenlediği siyaset yasaklarının seçimlerden bir ay gibi kısa bir süre önce Eylül 1987'de yürürlükten kaldırılmasıyla ilgilidir. Bu sayede Süleyman Demirel, Bülent Ecevit, Alparslan Türkeş ve Necmettin Erbakan gibi güçlü siyasi liderler partilerinin başlarına dönmüşlerdir. Bu ANAP'ı ve Özal'ı, 1983 genel seçimleriyle kıyaslandığında daha güçlü rakiplerle karşı karşıya getiren önemli bir değişimdir. Ancak, yasakların kalkmasıyla seçimler arasında yeterli bir süre olmayışının öteki partiler için yarattığı olumsuz durum, ANAP'ın başarısında dolaylı bir etkiye sahip olmuştur (Yazıcı, 2002: 69-70). 1989'da gerçekleştirilen yerel seçimlerde ise, ANAP daha önce elde ettiği başarının çok gerisinde kalmıştır. Seçim ertesinde muhalefet partileri ANAP'ın üçüncü parti konumuna düştüğünü belirterek seçimlere gidilmesini istemişlerdir. Ekim 1989'da da başbakan Turgut Özal ANAP çoğunluğunun oylarıyla cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Özal cumhurbaşkanı seçildikten sonra Yıldırım Akbulut'u başbakan olarak atamıştır. Bu atamadan sonra Akbulut, ANAP'ın yeni genel başkanı olarak seçildiyse de parti içi muhalefete daha fazla dayanamayarak yenik düşmüş ve Mesut Yılmaz 1991'de partinin yeni genel başkanı olmuştur. Bundan sonra da ANAP bir daha tek başına iktidar olamamıştır. Nitekim ANAP, 1989 yerel seçimlerinde yaşadığı başarısızlık ve Özal'ın cumhurbaşkanı seçilmesi ile büyük kan kaybına uğramış, 2009 yılında da kendisini feshedip Demokrat Parti ile birleşme kararı almıştır.

Dolayısıyla, 1983 ile 1989 arasındaki dönemde başbakan olan Turgut Özal ile bir başbakanlık hükümetinin ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür. Turgut Özal, sol, liberal, milliyetçi ve muhafazakâr dört ideolojiyi kendi partisinin temsil ettiğini ellerini başının üzerinde birleştirerek ifade etmiş ve seçim kampanyalarına, daha önce görülmediği kadar, özel önem göstererek geniş toplumsal kesimlerin oylarını kazanmıştır. Başbakan olduğu dönemde güçlü liderlik özellikleri sergilemiş, sıra dışı bir başbakanlık icra etmiştir. Bürokrasinin içinden gelen biri olarak Özal, devletin işleyişine de vâkıf bir başbakan olmuştur. Ayrıca özel sektör ile yakın bağlar kuran ve özel sektörün önemine inanan Özal, bürokrasiye fazla güvenmemiş, çoğu kez bürokrasiyi devre dışı bırakmış, devletin geleneksel bürokratik temel yapılarını zaafa uğratmıştır (Lowry, 2001: 37). Başkanlık sisteminden yana olduğu bilinen Özal, başbakan olduğu dönemde güçlü bir başbakanlık ortaya koymuştur. Liberal ve muhafazakâr tercihleri olan Özal, seksenler sonrasındaki dönüşümün en etkin aktörü olarak hem askeri rejimden sivil demokrasiye geçiş sürecinin sorunsuz bir şekilde tamamlanmasına çalışmış hem de Türkiye'yi liberal Batı ile bütünleştirmeye ve otoriter sistemi liberalleştirme yönünde ciddi adımlar atmaya yönelmiştir. Doksanlı yılların başına kadar Türkiye'nin tüm gelişmelerinde Özal'ın derin izlerine rastlamak mümkündür. Özellikle ekonomi alanındaki politikaları önemli sonuçlara sebebiyet vermiştir. 24 Ocak Kararları ile başlayan ekonomideki liberal dönüşüm Özal döneminde yeni kararlar ve uygulamalarla daha da güçlendirilmiş ve ekonominin dinamik aktörlüğünü özel sektör üstlenmiştir. 1983 ve 1984 yıllarında dış ticaret ve sermaye hesaplarını liberalleştirmeye yönelik çabalar, sermaye hesapları açısından dünyanın en kapalı ekonomisi olan Türkiye'yi liberal düzenlemelere sahip bir ülke haline getirmiştir (Dursun, 2007: 47-48). Lowry'e göre, 21. yüzyıla girerken Türk toplumu, devletin

çok saygı duyulan kurucusu Mustafa Kemal Atatürk'ten daha çok, 1983-89 yılları arasında başbakan; 1989-93 yılları arasında da cumhurbaşkanı olan Turgut Özal tarafından şekillendirilmiştir. Yazara göre bu olgu Türkiye'de büyük ölçüde görmezlikten gelinmektedir (Lowry, 2001: 36).

Bir diğer örnek ise, Recep Tayyip Erdoğan liderliğindeki AKP hükümetidir. 1982 Anayasası'nın güçlü yürütme anlayışı çerçevesinde tek başına iktidara gelen ikinci parti AKP'dir. AKP, Türk siyasal hayatında görülmemiş bir biçimde, üç dönem üst üste, üstelik oylarını da artırarak ve darbe döneminin kendine özgü şartlarının olmadığı bir ortamda tek başına iktidar olmuştur. Bunun yanı sıra yerel seçimlerde ve referandumlarda da başarılı bir profil çizmiştir. Kuşkusuz partinin bu başarısında Recep Tayyip Erdoğan gibi karizmatik bir genel başkanın varlığı da önemli bir etkidir. Gerçekten Erdoğan'ın eski başbakanlarla kıyaslandırıldığında, 2002'den bu yana güçlü bir liderlik ve başbakanlık icra ettiği görülmektedir.

Fakat Erdoğan, bilindiği gibi zorlu bir sürecin sonunda başbakan olabilmıştır. 28 Şubat Müdahalesi ile Erdoğan'ın da üyesi olduğu Refah Partisi önce iktidardan düşmüş, arkasından da Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır. Yeni kurulan Fazilet Partisi ise, kongreye giderken “gelenekçiler” ve “yenilikçiler” olarak iki gruba bölünmüştür. Bir tarafta Erbakan'ın temsil ettiği “gelenekçiler”, öte tarafta Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül gibi liderlerin temsil ettiği “yenilikçiler” vardır. Yenilikçiler bu bölünmeyle birlikte iktidara yürümüşlerdir. 28 Şubat Müdahalesi, AKP'nin ve Recep Tayyip Erdoğan'ın siyaset sahnesinde liderliği ele geçirmesine yol açan önemli bir dönemeç olarak görülmektedir.

III.4.3. 28 Şubat Müdahalesinin Etkileri ve Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakan Oluşu: “Mağdur Lider”

19 Temmuz 1983 tarihinde Avukat Ali Tümen'in genel başkanlığında kurulan Refah Partisi'nin (RP) kurucularının çoğunluğu MGK tarafından veto edilince, RP, 1983 genel seçimlerine katılamamıştır. 1987 yılında siyasi yasaklar

kaldırılınca Erbakan da RP'nin genel başkanlığına seçilmiştir. Aynı yıl gerçekleştirilen genel seçimlerde RP % 7.2 oranında oy almış fakat barajı aşamadığı için meclise girememiştir. 1991 genel seçimlerinde ise, RP, seçimlere Milliyetçi Çalışma Partisi (MÇP) ve Islahatçı Demokrasi Partisi (IDP) ile ittifak yaparak girmiştir. Bu ittifak sayesinde RP oylarını % 16.9 oranına kadar yükseltmiş, 1994'te gerçekleştirilen yerel seçimlerde de % 19.1 gibi bir oy oranıyla İstanbul, Ankara, Konya, Kayseri, Erzurum, Diyarbakır gibi büyükşehirleri de kazanarak yükselişine devam etmiştir. Bu arada bahsedilmesi gereken önemli bir gelişme, Recep Tayyip Erdoğan'ın İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanı olmasıdır. 1995'te gerçekleştirilen genel seçimlerde ise, RP, %21.38'lik oy oranıyla mecliste birinci parti durumuna gelmiştir. Fakat RP, seçimlerden birinci parti olarak çıkmasına ve mecliste en fazla milletvekili sayısına sahip olmasına rağmen tek başına hükümet kurabilecek milletvekili sayısına ulaşamadığından ve koalisyon görüşmelerinden de olumlu bir sonuç alınamadığından hükümeti kuramamıştır.

Normal şartlar altında yeni hükümetin RP'nin katılımıyla kurulması gerekiyordu. Fakat siyasi sistemin gerçek güç yapısı bundan yana olmamıştır. Bunun üzerine “devlet”in ve sermaye çevrelerinin tercih ettiği başka bir koalisyon (DYP-ANAP) kurulmuş, fakat kısa sürede yıkılmıştır. Ana-Yol hükümetinin sona ermesiyle RP, DYP ile anlaşarak Refah-Yol hükümetini kurmuştur. Yeni başbakan ise, Erbakan olmuştur. Ertesinde, Refah-Yol'un bazı girişimleri devletçi sermayeye kabul edilemez gelmiş; RP'nin irticayı palazlandığı ve Türkiye'nin dış politikadaki geleneksel Batıcı yönelişini tersine çevirmeye çalıştığı görüşünün yüksek sesle dile getirildiği görülmüştür. Bunda, Erbakan'ın ilk dış ziyaretlerini İslam ülkelerine yapmasının ve bu ziyarette Libya lideri Kaddafi tarafından küçük düşürülmesinin de payı olmuştur. Bu gibi gelişmeler karşısında askerler MGK aracılığıyla ve cumhurbaşkanı Demirel'in de yardımıyla hükümete politika dayatmaya ağırlık vermişlerdir (Erdoğan, 2008: 228-229). Erbakan'ın Başbakanlık Konutu'nda tarikat şeyhlerine verdiği iftar yemeği ve Sincan Belediyesi'nin düzenlediği Kudüs gecesi ise, “postmodern darbenin” fitilini ateşlemiş, askerler ertesi gün Sincan sokaklarında tanklar yürütmüştür. Orgeneral Çevik Bir ise, bu yaşanan gelişmeleri “balans ayarı” olarak nitelendirmiştir.

Sonuç olarak Erbakan'ın başbakanlığındaki Refah-Yol hükümeti ancak on bir ay sürmüş ve 1997'de ordunun ve önde gelen birçok laik sivil toplum kuruluşunun baskısı altında istifaya mecbur edilmiştir. Erbakan hükümetinin düşmesine yol açan süreç, MGK'nin, pek de örtülü olmayan bir ultimatoma verdiği 28 Şubat 1997 tarihli toplantısına atıfla, genellikle "28 Şubat süreci" olarak adlandırılmaktadır (Özbudun ve Hale, 2010: 33). 28 Şubat tarihli MGK bildirisinin ana teması irticaya karşı mücadele edilmesinin gerekliliğidir. Erbakan bu dönemde bir yandan laik çevrelerce rejimi değiştirmekle suçlanmakta öte yandan İslamcı çevrelerce rejime tam itaat ettiği için aşağılanmaktadır (Sabah, 29 Mayıs 1997). Erbakan'a göre hükümetin önünde iki seçenek vardır: *"Birincisi ordunun tavırlarına rest çekip hükümetten ayrılmak, ikincisi de uzlaşmayı ve iknayı denemektir. Biz uzlaşma yolunu seçtik ve sonuçta kazanan ülke oldu, hükümet oldu"* (Zaman, 28 Mayıs 1997). Fakat Erbakan, ileri sürdüğü gibi uzlaşma stratejisiyle kazanamamış, başbakanlığı Çiller'e devretmek amacıyla istifa etmiştir. Cumhurbaşkanı Demirel ise, beklenenin aksine hükümet kurma görevini Mesut Yılmaz'a vermiş ve kısa bir süre içerisinde gerçekleştirilen milletvekili transferleri ile hükümetin güvenoyu alması sağlanmıştır. Böylece Refah-Yol hükümeti devre dışı bırakılmıştır.

Bu dönemde genelkurmay medya, üniversite ve yargı mensuplarını etkilemek amacıyla bir dizi brifing vermiştir. Dönemin genelkurmay başkanlarından Kıvrıkoğlu, 28 Şubat'ın bin yıl süreceğini ifade etmiştir. Nitekim 28 Şubat'ın etkileri de o dönemle sınırlı kalmamış, uzun yıllara yayılmıştır. MGK bildirisinde geçen en dikkat çekici cümle şu şekilde ifade edilmiştir: *"Açıklanan bu esaslar aksine davranışların, toplumumuzda huzur ve güveni bozarak yeni yaptırımlara ve gerginliklere neden olacağı değerlendirilmiştir..."* Böylece MGK, hükümet uygulamalarında çok ciddi bir denetim hakkı elde etmiş; MGK, "istişari organ" statüsünden kurtulup bir "denetleme ve uygulatma organı" haline gelmiştir (Çekirge, Sabah, 2 Mart 1997). Bu süreçte "irtica tehdidi"nden dolayı din eğitimi ve özellikle yeni palazlanmaya başlayan "Anadolu sermayesi" olarak ifade edebileceğimiz İslami eğilimli şirketlerin faaliyetleri üzerindeki baskılar artarak devam etmiştir.

Refah-Yol hükümetinin düşmesinden sonra, 1998'de, RP laiklik karşıtı faaliyetleri nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmış; başta Erbakan

olmak üzere bir kısım parti yöneticileri siyasi faaliyetlerden men edilmiştir. RP yerine Fazilet Partisi (FP) kurulduysa da “irticai kesim”e yönelik baskılar da bir azalma görülmemiştir. Askeri vesayet altındaki siyaset süreci Nisan 1999 seçimlerinde de devam etmiş, seçimler terör örgütü lideri Abdullah Öcalan’ın yakalanmasıyla yoğun bir devletçi-milliyetçi havanın ağırlığı altında gerçekleşmiştir (Erdoğan, 2008: 232). Yapılan seçimlerde RP’nin yerine kurulan FP, büyük beklentilerinin aksine, Demokratik Sol Parti (DSP) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)’nin arkasından ancak üçüncü parti olabilmıştır. Ne var ki, DSP ve MHP’nin milletvekili sayıları hükümet kurmaya yetmediğinden üçüncü bir partinin desteğine ihtiyaç duyulmuş, fakat üçüncü hükümet ortağı FP olamamıştır.

RP’nin kapatılması, devamında FP’nin kurulması ve hareketin lideri Erbakan’ın siyasi yasaklı konumda olması hareket içindeki otoritenin sarsılmasına yol açmış, “yenilikçi” olarak adlandırılan grup, oluşan otorite boşluğundan da yararlanarak seçim sonuçları ve parti yönetimine yönelik eleştirilerinin dozunu gittikçe artırmışlardır (Poyraz, 2010: 323). Seçimlerden sonra yaşanan “türban krizi” yeni bir kapatma davası için de güçlü bir dayanak teşkil etmiştir. Bu olaylarla birlikte 14 Mayıs 2000 tarihinde kongreye giden FP’de ilk kez birden fazla ismin genel başkan adayı olduğu bir yarış yaşanmıştır. “Gelenekçi” kanatta yer alan Recai Kutan’ın karşısına “yenilikçi” kanatta yer alan adayların (Abdullah Gül, Bülent Arınç ve Abdüllatif Şener) ayrı ayrı çıkmaları halinde şanslarının olmayacağı düşünüldüğünden, bu esnada İstanbul Belediyesi eski başkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın da katıldığı toplantılar sonunda, yenilikçi kanat Abdullah Gül üzerinde anlaşmış ve 14 Mayıs’ta yapılacak kongre için kıyasıya bir mücadele yaşanmıştır. Bu süreçte Abdullah Gül, FP teşkilatlarını tek tek dolaşarak kongre çalışmalarını sürdürmüştür. Kongredeki oylama sonucunda Gül 510; Kutan ise, 610 oy almıştır (Poyraz, 2010: 325). Görünüşte kaybedilen bu yarışın asıl galibi ise yenilikçi kanat olmuştur. Kongre, bir yıl sonra gerçekleşecek olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ile Saadet Partisi (SP) arasındaki mücadelenin de habercisi olmuştur (Özbudun ve Hale, 2010: 34).

Bu dönem içerisinde ifade edilmesi gereken önemli gelişmelerden biri de hem parti tabanında hem de ülke çapında oldukça popüler olan İstanbul Büyükşehir

Belediyesi Başkanı Recep Tayyip Erdoğan ile ilgilidir. Erdoğan, 12 Aralık 1997’de, Milli Gençlik Vakfı’nın davetlisi olarak gittiği Siirt’te, Türkiye’de düşünce ve inanç özgürlüğünün bulunmadığı, inanan insanlara zulmedildiği ve ulus devlet yapısının ırkçılık olarak algılanarak uygulandığı yönünde bir konuşma yapmış ve konuşma esnasında şu mısralarla başlayan şiiri okumuştur: “*Minareler süngü, kubbeler miğfer, camiler kışlamız, müminler asker*”. Bu şiirden dolayı Erdoğan’ın “halkı; sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik” ettiğine hükmedilmiş ve Erdoğan, 21 Nisan 1998 tarihinde 10 ay hapis ve 716 milyon TL para cezasına mahkûm edilmiştir. Belediye Başkanlığı görevinden alınan Erdoğan’a bu cezayla birlikte ömür boyu siyaset yasağı da getirilmiştir.

FP hakkında Mayıs 1999’da açılan kapatma davası partinin “laiklik karşıtı eylemlerin odağı haline gelmiş olması” sebebiyle Haziran 2001’de sonuçlanmış ve FP kapatılmıştır. Yenilikçilerin kendi partilerini kurmak için bekledikleri fırsat da böylece doğmuş; yeni dönemde iki farklı merkezde partileşme çabaları başlamıştır: bunlardan birisi Erbakan, diğeri ise “yasaklı umut” Recep Tayyip Erdoğan çevresindedir. Entelektüel bir girişim olarak “Erdemliler Hareketi” adıyla ortaya çıkan ve partileşme çabalarını sürdüren yenilikçi kanat, Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde 14 Ağustos 2001’de Adalet ve Kalkınma Partisi’ni (AKP), gelenekçi kanat ise Erbakan’ın manevi liderliğinde Saadet Partisi’ni (SP) kurmuştur (Poyraz, 2010: 329). AKP’nin genel başkanlığına seçilen Recep Tayyip Erdoğan, yenilikçi oluşumun gelenekçi oluşumdan farkını “*Milli görüş gömleğimizi çıkardık. Demokrat Parti geleneğine sahip çıkıyoruz*” diyerek dile getirmiştir (Sarıkaya, Sabah, 28 Mayıs 2003). Halkın geniş bir kesimi Erdoğan’a verilen cezayı haksız bulmuş ve halkın gözünde Erdoğan “mağdur” edilmiştir. Böylece 2002 yılında yapılan genel seçimlerde AKP, aldığı % 34.29 oy oranıyla tek başına iktidar olmuştur. Siyasi yasağı bulunan Erdoğan, seçimlerde milletvekili adayı olamadığından meclise de girememiş ve başbakanlık görevi Abdullah Gül’e verilmiştir. Bu dönemde Erdoğan’ın milletvekili seçilip meclise girebilmesi ancak gerekli yasal değişiklik ve Siirt seçimlerinin yenilenmesi sonrasında mümkün olabilmektedir. Recep Tayyip Erdoğan’ın milletvekili olması ile Abdullah Gül, cumhurbaşkanına istifasını sunmuş ve böylece genel seçimlerden yaklaşık üç ay sonra kurulan yeni hükümetin başbakanı Recep Tayyip Erdoğan olmuştur.

III.4.4. Ekonomik Krizler, Etkin Çözüm Beklentisi ve Yolsuzluklara Duyulan Tepki: “Denenmemiş” Lider

Özal’ın başbakanlık koltuğunu bırakıp Çankaya Köşkü’ne çıkmasıyla Türkiye’de yeni bir koalisyonlar döneminin, dolayısıyla bir “güçsüz başbakanlar dönemi”nin başladığı görülmektedir. 24 Ocak Kararları ile başlayan, Özal döneminde güçlenen ve uluslararası ekonomiyle bütünleşmeyi amaçlayan liberal dönüşüm süreci, zaman içerisinde ağır ekonomik sorunları da ortaya çıkarmıştır. 1989 yerel seçimleri ve 1991 genel seçimlerinde ANAP’ın yaşadığı başarısızlık, aslında bir siyasal istikrarsızlık dönemine girildiğinin de habercisi olmuştur. Bu gibi sorunlara bir an önce çözüm getirip uygulaması gereken hükümetlerin koalisyonlardan oluşması ise, hem karar alımı noktasında hem de bu alınan kararları uygulama noktasında zafiyetlere ve kriz sürecinin uzamasına neden olmuştur. 1990’lardan 2002’ye kadar süren uzun koalisyonlar dönemine bakıldığında, hükümet istikrarsızlıklarının yoğun bir şekilde yaşandığı, zayıf hükümetlerin kronik hale geldiği ve bu dönemin güçsüz başbakanlar eşliğinde atlatıldığı söylenebilir.

ANAP iktidarı sosyal politikadan ziyade ekonomik büyümeye daha çok önem verdiği için, uyguladığı ekonomik politikanın da bir gereği olarak sosyal harcamaları mümkün olduğu kadar kısmak durumunda kalmıştır. Nitekim çalışanların milli gelirden aldıkları pay ile bütçeden eğitim ve sağlığa ayrılan paylarda önemli düşüşler gözlenmiştir (Mutlusu, 2010: 386).

1980’li yıllara damgasını vuran ve neoliberalizmin Türkiye’ye özgü bir bileşimini gerçekleştiren ve neoliberal politikaların tıkanmaya başlaması karşısında, 1980’lerin sonları ve 1990’ların başlarında büyük bir yenilgiye uğrayan ANAP, Türk siyasetindeki hegemonik konumunu kaybetmiştir. 1990’lı yıllar, bir yandan giderek ağırlaşan bir dış borç krizine ve ekonomik istikrarsızlığa, bir yandan da uyumsuz koalisyon hükümetlerinin yarattığı sorunlara ve merkez partilerinin birbirini tüketen rekabetine sahne olmuştur (Ataay, 2008: 71).

1991’de yapılan genel seçimler sonucunda kurulan DYP-SHP koalisyon hükümeti, ANAP döneminin toplumsal kesimler üzerinde yarattığı tahribatı giderme iddiası ile öne çıkmıştır. Özellikle hükümetin ilk yılında demokratikleşme ve sosyal

adaletin sağlanmasına yönelik söylem ağırlığını korurken, toplumda da iyimserlik söz konusu olmuştur. Bu dönemde, demokratikleşmeye yönelik bazı adımlar atılmaya çalışıldığı gibi, çalışanların ücretlerine yapılan zamlar ve yeşil kart uygulaması gibi sosyal politikalar da gündeme gelmiştir. Ancak gerçekleştirilenler, koalisyonun hükümet protokolü ve programında vaat ettiklerinin çok gerisinde kalmıştır. Üstelik hükümet daha iki yılını bile doldurmadan, gerek siyasal gerekse ekonomik düzeyde çok ciddi sıkıntılarla karşı karşıya kalmıştır. 1993'e gelindiğinde de, hedeflenen yeni toplumsal ve siyasal düzenin büyük bir başarısızlıkla çöktüğü görülmüştür (Kömürcü, 2008: 345). Sonuçta ANAP'ın alternatifi olma iddiasından, ANAP'ın takipçisi olmaya doğru bir geçiş yaşanmıştır. Hükümetin karşı karşıya kaldığı finansman darboğazı, refah devleti uygulamalarından sermaye lehine vazgeçilmesini de beraberinde getirmiştir. Hükümetin bu darboğazı aşmak amacıyla yürürlüğe koyduğu politikalar ise, hükümete yönelik toplumsal desteğin hızla erimesine neden olmuş, 5 Nisan Kararları ile bu erime kesin bir kopuşa dönüşmüştür (Kömürcü, 2008: 371-372). Ayrıca bu dönem içerisinde SHP'li İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yaşanan "İSKİ Skandalı" sosyal demokratların yolsuzlukla savaş, adil paylaşım, dürüstlük iddialarına gölge düşürmüş, sosyal demokratlar seçmenin gözünden düşmüştür. Yine bu dönemde başbakan Tansu Çiller'in Amerika'da milyon dolarlık gayrimenkulü olduğu ortaya çıkmış, malvarlığını nasıl elde ettiğine yönelik büyük kuşkular uyanmış, eleştirilere getirilen açıklamalar da kamuoyunu tatmin etmemiştir. Gerçekten bu dönemde toplumda siyasete duyulan güven büyük ölçüde azalmıştır. 1994'te yaşanan ağır ekonomik kriz ise, geniş toplumsal kesimleri derinden etkilemiştir. Böylesi bir ortamda 1994 yerel seçimlerine gidilmiştir. Yaşanan tüm bu olumsuzluklar ise, seçmeni yeni bir arayışa yöneltmiş, seçimlerde üçüncü olan RP ve onun "adil düzen" programı seçmenin yeni umudu olmuştur. İSKİ Skandalı'ndan sonra SHP İstanbul'u kaybetmiş ve böylece RP'li Recep Tayyip Erdoğan, halkın hem hükümete hem de yerel yönetime duyduğu tepkinin de etkisiyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yeni başkanı olmuştur.

Bulaç'a göre, Recep Tayyip Erdoğan, 1994'te İSKİ Skandalıyla enkaza dönüşmüş bir belediyeyi devralmıştır: Kendi alanında başarılı uzmanlardan oluşan bir ekip kuran Erdoğan, rasyonel bir program yaparak öncelikleri doğru tespit etmeye başlamıştır. "Kaçaklar"ın önüne geçerek belediyeyi kendi öz kaynaklarıyla verimli

ve etkin hale getirmeye çalışmıştır. Kısa zamanda gelirlerde hissedilir bir artış olmuştur. Erdoğan'ı yakından takip eden merkezi yönetim, karşı bir atakla vakti gelmemiş borçları tahsil etme gerekçesiyle belediye gelirlerinin yüzde 50'sine kaynağında el koysa da gelir artışı devam etmiştir. Yine Bulaç'ın ifadesiyle, Erdoğan yönetiminde İstanbul, büyük bir başarıyla yönetilmiş, sular akmış, çöpler kalkmış, hava temizlenmiş, dev yatırımlar planlanmış ve zamanında bitirilmiş, kültürel faaliyetlerle İstanbul yurt içinde ve yurt dışında bir çekim merkezi konumuna yükselmiştir (Bulaç, 2010: 32). Erdoğan'ın belediyesi, İstanbul'un pek çok ihtiyacını başarıyla karşılamıştır. Altı adet barajla birlikte bu barajlardan kente su taşıyan boruların büyük bir kısmı yenilenmiştir. Hava kirliliğini azaltmak için sıkı tedbirler alınmıştır. Yeni yeşil alanlar yaratılmış ve ulaşım altyapısı geliştirilmiştir (Heper, 2011: 402). Öte yandan görevde bulunduğu dönemle ilgili Erdoğan hakkında birçok dava da açılmıştır. Fakat milletvekili olduktan sonra bu davalar dokunulmazlığı süresince dondurulmuştur. Tüm bunlarla birlikte Recep Tayyip Erdoğan'ın İstanbul'da elde ettiği siyasal sermaye (political capital), gelecekteki mücadelesinde, hem kendisi ve taraftarlarınca ileri sürülen etkili bir referans hem de halkın kendisine duyduğu güvenin önemli bir kaynağı olmuştur.

1995 seçimleri ile RP gücünü daha da artırmış ve oyların % 21.4'ünü alarak en büyük parti haline gelmiştir. RP, neoliberal politikalarla zararlı çıkan toplumsal grupların taleplerini dile getirmiş; bu taleplere “adil düzen”, “İslam ekonomisi” olarak adlandırılan siyasal İslamcı bir alternatif program çerçevesinde cevap vermeye çalışmıştır (Ataay, 2008: 75). 1995-1999 dönemi önemli krizlerle geçmiş; döneme bir yandan ekonomik durgunluk bir yandan da siyasal istikrarsızlık damgasını vurmuştur. Kısa sürede dağılan ANAP-DYP koalisyonunun ardından RP-DYP koalisyonu kurulmuş; ülkede ilk kez bir siyasal İslamcı, başbakan olmuştur. Hükümet ekonomik durgunluğu aşmakta başarısız kalırken, RP de laik rejimi sorgulamaya başlamış ve cemaatlerin/tarikatların etkinliğini artırmaya yönelik girişimlerde bulunmuştur. Ordu, 28 Şubat 1997 tarihli MGK kararlarıyla, hem RP-DYP hükümetini laikliğin korunmasına yönelik kararlar almaya zorlamış hem de siyasal İslamcı iktidara karşı kamuoyu oluşturmaya çalışmıştır (Ataay, 2008: 75-76). Bu sürecin sonucunda RP, Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmış; yeni hükümeti ANAP lideri Mesut Yılmaz kurmuştur. Yılmaz'ın göreve geldiği Temmuz 1997'de

enflasyon, Cumhuriyet kurulduğundan bu yana en yüksek seviyeye ulaşırken, Rusya'daki mali kriz de Türkiye'yi derinden etkilemiştir. Bakanlar kurulu, çözümün bir kısmını acil özelleştirmelerde bulmuş, fakat bu özelleştirmelerden birine dair, Yılmaz'ın da karışmış olduğu bir yolsuzluk skandalı patlak vermiştir (Zürcher, 2010: 433). 22 Eylül 1998'de, Alaattin Çakıcı adlı bir mafya lideriyle ANAP'lı bir bakan olan Eyüp Aşık arasındaki telefon görüşmesinin kaseti, arkasından 15 Ekim'de iş adamı Korkmaz Yiğit ile Çakıcı arasındaki telefon görüşmesinin kaseti ortaya çıkmış; "Türkbank skandalı" olarak bilinen bu olayın soruşturulması için verilen önergeye CHP de destek verince Yılmaz istifa etmek zorunda kalmış; ANAP ve DYP'nin desteklediği, Ecevit başkanlığında bir azınlık hükümeti kurulmuştur (Akşin, 2007: 175). Ülkenin seçimlere hazırlandığı kısa sayılabilecek bir dönem içerisinde PKK lideri Abdullah Öcalan yakalanmış ve bu olay Ecevit'e büyük bir prestij kazandırmıştır.

Böyle bir ortamda gerçekleştirilen 1999 genel seçimlerinin sonucunda Ecevit'in başbakanlığında DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti kurulmuştur. Kriz içindeki ekonomiyi kurtarma, yeni hükümetin en önemli gündem maddesi olmuştur. Aynı yıl içerisinde yaşanan 17 Ağustos depremi ise, hükümeti beklemediği bir anda vurmuş; büyük bir insan kaybıyla birlikte önemli maddi kayıplar yaşanmıştır. Böylece ekonomi beklenmedik bir darbe daha almıştır. Bu dönemde hükümet IMF ile bir stand-by anlaşması imzalayarak ekonomiyi IMF'nin denetimine sokmuş, fakat buna rağmen, Kasım 2000 ve Şubat 2001'de iki büyük ekonomik kriz meydana gelmiştir. Finansal liberalizasyon politikalarının sonucunda büyük bir ekonomik çöküş yaşanmıştır (Ataay, 2008: 76). Bu krizler Türkiye ekonomisinin, IMF'ye tam teslimiyetine yol açmış; IMF ve ABD yetkililerinin önerisiyle ekonominin idaresi Dünya Bankası uzmanlarından Kemal Derviş'in eline verilmiş ve ülke ekonomisi küresel kapitalizmin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmıştır. Ecevit hükümeti süresince sürüp giden IMF programlarının somut sonuçları şu şekilde sıralanabilir: Türkiye GSMH'si yaklaşık % 10'a ulaşan bir daralmaya uğramıştır. İşsizlik ekonominin tüm kesimlerine yayılmış ve % 30'ları geçmiştir. Yoksulluk genelleşmiş, nüfusun % 80'ine yayılmış, milyonlarca insan açlık sınırının altında kalmıştır. Gelir dağılımı bozulmuş, insanlar arasındaki uçurum büyümüştür (Çavdar, 2008: 348). Bu dönem içerisinde yaşanan önemli sayılabilecek olaylardan biri de

ANAP'ın İçişleri Bakanı Sadettin Tantan'ın yolsuzluklara karşı başlattığı savaşıdır. Bu dönemde birçok yolsuzluk örgütü ortaya çıkarılıp adalete teslim edilmiştir. Bu yolsuzlukların bazıları siyasileri de yakından ilgilendirmiştir. Örneğin Süleyman Demirel'in yeğeninin oğlu Yahya Murat Demirel, sahibi olduğu Egebank'ı hortumlamaktan sanık olarak mahkemeye çıkarılmıştır. “Beyaz Enerji” adı verilen önemli yolsuzluk operasyonlarından birinde de Enerji Bakanlığı'ndaki yolsuzluklar hedef alınmış; soruşturma sonucunda Yılmaz'ın güvenilir Enerji Bakanı Cumhur Ersümer istifa etmek zorunda kalmıştır. Yapılanlar kamuoyunda olumlu karşılanmasına rağmen Yılmaz bu durumdan rahatsız olmuş olmalı ki, Tantan, devlet bakanlığı görevine atanmıştır. Bunun üzerine yolsuzlukların üzerine kararlı bir şekilde giden Tantan, hem bakanlık görevinden çekilmiş hem de ANAP'tan istifa etmiştir (Akşin, 2007: 177). Sonuç olarak Ecevit hükümeti döneminde yaşanan tüm bu olumsuz gelişmeler, Ecevit'in sağlık durumunun bozulmasıyla boyut değiştirmiş, koalisyon çatlamış ve erken seçime gitme kararı verilmiştir.

GENAR'ın Mart 2002'de Türkiye genelinde yaptığı araştırma, o günkü durumu yansıtmaları bakımından çarpıcı sonuçlar vermektedir. İlk göze çarpan nokta, halkın önemli bir bölümünün hem siyasetçiden hem de Türkiye'de yaşanmakta olan sorunların çözümünden umut kesmiş olmasıdır. Halkın % 29.2'si siyaseti “yalancılık” olarak görürken, % 32.6'sı da siyasetçinin “yalancı” olduğunu düşündüklerini belirtmişlerdir. Türkiye'nin giderek “baskıcı bir ülke” haline geldiğini söyleyenlerin % 80.3; “Türkiye tahammülsüz bir ülke haline geliyor” diyenlerin % 82.7; “uluslararası alanda zayıflıyor” diyenlerin % 86.2; “ekonomik olarak kötüleşiyor” diyenlerin % 90.2 ve “devlet, halkın değerlerini umursamıyor” diyenlerin % 91.8 oranında olduğu görülmüştür. Bu ortamda iyi durumda olduğuna inanılan tek parti ise, AKP olmuştur. Zira yeni kurulmasına rağmen oy oranı % 22.6 olmuştur. Ayrıca deneklerin % 63.1'i “başında Recep Tayyip Erdoğan olmasa bile AKP'ye oy vereceklerini” belirtmişlerdir (Bulaç, 2010: 66-67). Bu durum seçmenin “mağdur” Erdoğan'ı siyasi yasağına rağmen desteklediğinin bir belirtisi olarak ifade edilebilir.

2002 yılında Yönelim tarafından yapılan kamuoyu araştırmaları da benzer sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu araştırmada deneklere siyasi liderlerin

hangisinin ekonomiyi en iyi bildiği ve Türkiye’yi içinde bulunduğu krizden çıkarabileceği, hangi liderin en güvenilir ve dürüst olduğu, en yenilikçi olduğu ve en çok umut verdiği hakkında sorular sorulmuştur. Bu sorulara göre deneklerden en başarılı buldukları siyasi lideri belirtmeleri istenmiştir. Bu araştırmanın sonucunda seçimlere bir ay kala Erdoğan, ekonomiyi en iyi bilen ve ülkeyi içinde bulunduğu krizden çıkarabilecek lider olarak açık farkla diğer liderlerin önüne geçmiştir. Turan’a göre bu durum daha önce ülke yönetiminde görev almış liderlerin ülkeyi ekonomik krizden çıkarma konusundaki becerilerinden hoşnut kalınmadığını ve onların ülkeyi krizden çıkaracağına inanılmadığını göstermektedir. Buna benzer bir şekilde “en güvenilir ve en dürüst lider”, “en yenilikçi lider”, “en çok umut veren lider”, “en başarılı lider” sıralamalarında da Erdoğan açık farkla birinci olmuştur (Turan, 2004: 184-197). Yine araştırmadan elde edilen sonuca göre Erdoğan, en çok başbakan olması istenen siyasi lider konumundadır (Turan, 2004: 213).

Sonuç olarak diyebiliriz ki, seçmenlerin ekonomik krizden son derece ağır etkilendiği, partilerden ve siyasetçilerden umudunu kestiği bir ortamda yeni bir parti, “denenmemiş” bir lider ortaya çıkmıştır. Recep Tayyip Erdoğan ve AKP, eski parti ve liderlere duyulan güvensizliğin karşısında seçmenlerin yeni umudu olmuştur.

III.4.5. Seçimlerde Elde Edilen Üstünlük

3 Kasım 2002 genel seçimlerinde AKP, kimsenin beklemediği bir oy patlaması yaşamış, elde edilen başarıyla tek başına iktidar olmuştur. Böylece ANAP’tan bu yana ilk defa bir parti tek başına hükümet kuracak milletvekili sayısına ulaşmıştır. Milliyet gazetesi bu sonucu “*İlklerle dolu bir seçim*” başlığı altında haberleştirmiştir:

- İlk kez hakkındaki kapatma davası sürerken bir parti iktidara geldi.
- İlk kez başbakan adayı olmayan bir parti tek başına iktidarı kazandı.
- Milli Görüş çizgisinden doğan bir parti ilk kez tek başına iktidar oldu.

- ANAP’ın ardından ilk kez bir parti, kurulduktan 15 ay sonra tek başına iktidar oldu.
- 18 partinin katılımına karşın sadece iki parti parlamentoya girebildi.
- İlk kez iktidarın hiçbir ortağı parlamentoya giremedi.
- 1983 yılında kurulan ANAP ilk kez parlamento dışında kaldı (Milliyet, 4 Kasım 2002).

Sabah gazetesi ise, seçim sonuçlarını açıklarken “*Anadolu ihtilali*” deyimini kullanmış; habere “Ankara’ya tepki AKP’yi ezici çoğunlukla tek başına iktidar yaptı. CHP muhalefette kaldı. Öteki partilerin hepsi sandığa gömüldü” ifadeleriyle devam etmiştir (Sabah, 4 Kasım 2002). İş adamları da AKP’nin tek başına iktidar olmasını olumlu karşılamıştır. Önde gelen iş adamlarından Sakıp Sabancı, seçim sonuçlarından sonra “*Öyle hissediyorum ki, 2. Turgut Özal trenine yeniden biniyoruz. Kararlı, istikrarlı güven veren, işsize iş verecek bizi AB’ye götüreceği yeni trene bineceğiz. Daha önce de söylediğimiz gibi, gelen kim olursa olsun arkasındayız. Gelene gidip derdimizi anlatırız. Birisi geldi. Tek başına geldi*” demiştir (Sabah, 4 Kasım 2002).

Çavdar, 2002 genel seçimlerinin sonuçlarını şu şekilde sıralamıştır (2008: 354):

1- Seçimde uygulanan barajlar nedeniyle seçmenlerin % 46’sının iradesi parlamentoya yansıyamamış; bir “temsil zaafı” ortaya çıkmıştır.

2- Barajı sadece iki parti aşabilmiştir: AKP ve CHP. AK Parti geçerli oyların % 34.3’ünü, kayıtlı seçmenin % 26.1’inin oyunu almasına karşın milletvekillerinin % 66’sını kazanmış; böylece anayasayı değiştirmek için gerekli çoğunluğa da ulaşmıştır.

3- AK Parti’nin parlamentoda elde ettiği bu büyük çoğunluk şu üç unsurdan kaynaklanmıştır: a- Bölgesel eşitsizliğe ve kültürel farklılaşmaya tepki, b- Merkezi yönetime tepki, c- Radikal sağın iki partisine (SP ve MHP) olan tepki.

Sazak, yoksulluk ve yolsuzluğun 3 Kasım seçimlerinde halkın tercihini belirlediğini ve yoksulların oyunun AKP'ye gittiğini ifade etmiştir (Sazak, Milliyet, 4 Kasım 2002). Yine baraj altında kalan parti liderlerinin genel başkanlığı bırakacaklarını açıklamaları üzerine Sazak, AKP'nin tek başına iktidarının yakın tarihin en büyük siyasi tasfiyesi olduğunu belirtmiştir (Sazak, Milliyet, 5 Kasım 2002). Berkan ise, seçim sonuçlarını bir iyi bir de kötü tarafından ele almıştır. Kötü tarafı, seçmenlerin neredeyse yarısının parlamentoda temsil edilememesi; iyi tarafı ise, unutulmuş siyasi istikrarın ortaya çıkan tek parti iktidarı ile yeniden bulunmasıdır (Berkan, Radikal, 4 Kasım 2002). Akyol'a göre de AKP'nin sivrilmemesinin siyasi ve sosyolojik sebepleri vardır. Siyasi sebepler, AKP'nin 50 civarında bir milletvekili gücüyle yola çıkması, Erbakan çizgisinden ayrılan “yenilikçi” taban sebebiyle çabuk teşkilatlanması, merkez sağa açılması, Tayyip Erdoğan'ın hem denenmemiş hem de karizmatik bir lider olması; sosyolojik sebepler ise, Türkiye nüfusunun büyük bir bölümünü oluşturan iktisaden mağdur ve manen mağdur muhafazakâr orta ve alt orta sınıflarla bu partinin “duygudaşlık” kurabilmesidir (Akyol, Milliyet, 4 Kasım 2002). Savran'a göre ise, AKP'nin 2002 seçimindeki yükselişinin temel nedeni ekonomiktir. Halk, 2001 krizinin sorumlularını ve mecliste onlarla birlikte olan öteki partileri cezalandırmış ve yeniyi denemek için AKP'yi seçmiştir (Savran, 2007: 35).

Zürcher'e göre, 2002'de Erdoğan “sistem dışında” kalmıştır. Nitekim hakkında verilen hüküm gereği aday bile olamamıştır (Zürcher, 2004: 439). Bu anlamda, sisteme karşı güvensizliğin zirvede olduğu bir dönemde, Erdoğan'ın çeşitli hukuksal kararlarla sistem dışına itilmesi halkın gözünde daha fazla itibar kazanmasına ve tek başına iktidara gelmesine neden olan önemli olaylardan biri olmuştur.

2002 genel seçimleri ile 1994 yerel seçimleri arasında Erdoğan açısından bir paralellik kurulabilir. Zira Erdoğan 1994'te halkın hem hükümete hem de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ndeki yolsuzluklara duyduğu tepkinin bir sonucu olarak İstanbul'un yeni belediye başkanı olmuştur. Buna benzer bir şekilde 2002 genel seçimlerinde de Erdoğan, halkın genel olarak siyasete ve siyasetçiye duyduğu tepkinin sonucunda başbakan olmuştur. Her iki durumda da tepki oyları Erdoğan açısından önemli sonuçlar doğurmuştur.

2002 yılında elde edilen bu başarıyı 2004 yılında yerel yönetimler seçimlerinde elde edilen başarı izlemiştir. AKP bu seçimlerde önemli büyükşehirleri de kazanarak gücünü pekiştirmiş ve % 40'ları bulan bir oy oranı elde etmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi 1982 Anayasası'nın mantığı çerçevesinde cumhurbaşkanlığı sistem içerisinde önemli bir konumu haizdir. Bu açıdan 2007'ye gelindiğinde siyasi ortam yaklaşan cumhurbaşkanlığı seçimi nedeniyle oldukça gerginleşmiştir. AKP'nin 2002'den o zamana kadarki iktidarında parlamentodaki çoğunluğuna rağmen türban, imam-hatip okulları gibi "hassas" sayılabilecek sorunlar üzerinde çok önemli adımlar atmaması taban nezdinde rahatsızlığa neden olmuştur. Parti liderliği de cevaben bunun başta cumhurbaşkanı, yargı, ordu, YÖK ve üniversiteler tarafından engellendiğini ve bu engellerin aşılması için cumhurbaşkanlığı makamına bir AKP'linin gelmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Laik muhalefet ise, bu seçimleri AKP'nin devletin temel organlarında kadrolaşmaya hız vereceği ve "gizli gündemini" gerçekleştireceği endişesiyle bir milat olarak görmüştür. Yine muhalefet parlamentonun seçim sistemi nedeniyle "eksik meşruiyet" sorunu ile malûl olduğunu belirterek cumhurbaşkanını yeni meclisin seçmesini istemiştir (Ataay, 2007: 36). Erdoğan ise, resmi aday gösterme süreci başlarken partisinin cumhurbaşkanı adayını *"Netice olarak 11. Cumhurbaşkanı adaylığı için yaptığım son değerlendirmeler, bütün bu araştırmalar neticesinde bir ismi ortaya çıkarmıştır. O da değerli, bugüne kadar bu yolda olduğumuz, bu hareketi beraber kurduğumuz Abdullah Gül kardeşimdir"* diyerek ilan etmiştir.

Buna karşı CHP de hem cumhurbaşkanı adayı belirlenirken uzlaşma aramadığı gerekçesiyle AKP'yi ve dolayısıyla Erdoğan'ı eleştirmiş hem de Gül'ün adaylığına "rejimle barışık olmadığı" iddiasıyla karşı çıkmıştır (Ataay, 2007: 37). Öte yandan cumhurbaşkanlığı seçiminde toplantı yeter sayısının üçte iki olduğu, 367 milletvekili sayısı sağlanamadığı takdirde seçimin gerçekleştirilemeyeceği de yüksek sesle dile getirilir olmuştur. Yine bu dönemde tüm Türkiye'de, AKP'nin protesto edildiği kitlesel "Cumhuriyet mitingleri" düzenlenmiştir. İlk oylamanın yapıldığı 27 Nisan gecesinde ordu da, sürece internet üzerinden cumhurbaşkanlığı seçimine yönelik bir basın açıklaması yaparak müdahil olmuştur. Bu ortamda gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk tur oylaması toplantı yeter sayısına ulaşamadığı

gerekçesiyle 1 Mayıs'ta Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Genelkurmayın internet üzerinden gerçekleştirdiği basın açıklaması ise, kullanılan üslup açısından “e-muhtıra” olarak tarihe geçmiştir. Tüm bu gelişmeler üzerine AKP, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, genel seçimlerin dört yılda bir yapılmasını ve meclisin her türlü karar ve seçiminde toplantı yeter sayısının üçte bir olarak belirlenmesini öngören bir anayasa değişikliği gerçekleştirmek istediye de, bu anayasa değişikliği düzenlemesi mevcut cumhurbaşkanının önce gözden geçirilmesi talebiyle meclise iade etmesi, aynen kabul edilmesi üzerine referanduma gidilmesi kararı alması ve Anayasa Mahkemesi'ne başvurması ile seçim tarihine yetiştirilememiştir. Bu ortamda 22 Temmuz 2007'de erken seçime gidilmesi kararı alınmıştır.

Böylece genel seçim, aynı zamanda cumhurbaşkanını seçecek parlamentonun belirlenmesi anlamını da kazanmış, cumhurbaşkanlığına bir AKP'linin seçilmesi olasılığının ortaya çıkması, 22 Temmuz genel seçimlerinin rejim tartışmalarının ve laiklikle ilgili kaygıların gölgesi altında geçmesine yol açmıştır (Ataay, 2008: 91).

22 Temmuz 2007 genel seçimleri sonucunda AKP elde ettiği % 46.6 oy oranıyla daha önce örneği sadece Demokrat Parti'de (DP-1954 seçimleri) görülen; bir iktidar partisinin girdiği seçimden oyunu artırarak çıktığı önemli bir başarıya imza atmıştır. AKP elde ettiği % 46.6'lık oy oranıyla parlamentonun da % 62'sini kazanmıştır. Savran'a göre, AKP'nin iktidarda bulunduğu dönem içerisinde (2002-2007) halkın büyük bir kesiminin aleyhine olan icraatlara (IMF'ye olan bağlılık, özelleştirmeler, asgari ücret politikası, İş Yasası üzerindeki değişiklikler, tarım politikası, sosyal güvenlik kurumları ile sağlık sistemi üzerindeki değişiklikler ve kamu hizmetlerine yönelik yaklaşım) rağmen halkın hâlâ desteğini sürdürmesinin temel nedeni Türkiye ekonomisinin AKP döneminde yaşadığı patlamalı büyüme olmuştur (Savran, 2007: 35-36). Tosun'a göre, 2007 genel seçimi öncesinde seçmenlerin tercihlerinden şiddetli biçimde sapmayı gerektirecek politik, ekonomik sorunlar yaşanmadığı için, bu seçim Türk siyasetindeki olağan akışı yansıtmıştır. Bu olağan akışın göstergesi, AKP'nin 4.5 yıllık iktidarı boyunca uyguladığı politikaların sonucu olarak toplumla kurduğu bağın güçlenmesi, CHP'nin devlet partisi algısının

ötesinde herhangi bir sol gelecek önerisiyle toplum karşısına çıkamaması, MHP'nin Güneydoğu'da akan kanın üzerinden toplumla kurduğu temsiliyet ilişkisinin partinin oyunu neredeyse ikiye katlamasıdır (Tosun, 2008: 120). Seçimlerdeki bu başarının ardından, AKP, başbakan Erdoğan'ın işaret ettiği Abdullah Gül'ü cumhurbaşkanlığı makamına da getirmeyi başarmıştır. Genel seçimlerden önce gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı seçiminde AKP'nin adayı, resmi adaylık süreci başlayana kadar adeta sır gibi saklanmıştır. Başbakan Erdoğan'ın cumhurbaşkanı adayını ilan etmesi ile parlamentonun büyük bir kesiminin bu yönde oy kullanması, fakat cumhurbaşkanlığı seçiminin sonuçlandırılmayarak bir krize dönüşmesinin arkasından alınan erken seçimden AKP'nin gücünü pekiştirerek çıkması ve sonuçta yine aynı ismin cumhurbaşkanı seçilmesi başbakan Erdoğan'ın parti, parlamento ve kamuoyu üzerindeki gücünün etkisini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

AKP ve Erdoğan, böylece 22 Temmuz genel seçimi ile başlayan dönemde, siyasal hayattaki hakimiyetini iyice pekiştirmiş, ekonomik kriz koşullarında gerçekleşen 2002 seçimindeki başarının geçici olmadığını göstererek Türk siyasal hayatında hegemonyasını kurmuştur (Ataay, 2008: 94). 27 Nisan e-muhtırası da bu anlamda ters tepmiştir. Özellikle “dindar cumhurbaşkanı seçtirmediler” söylemi siyasete antidemokratik 27 Nisan müdahalesiyle birleşince seçim coğrafyasının neredeyse tek aktörü AKP olmuştur (Tosun, 2008: 121). Kuşkusuz bu gibi etkenlerin yanında ekonomik ve sosyal sorunlara hükümetin yaklaşımı da seçim sonuçlarında etkili olmuştur.

Genel seçimlerin hemen arkasından Ekim 2007'de halkoyuna sunulan ve hükümetin desteklediği anayasa değişiklik paketi de % 69'luk bir oy oranıyla kabul edilmiştir.

2009 yerel seçimlerindeki duruma bakıldığında ise, AKP'nin oyların % 42.19'unu aldığı büyükşehir belediye başkanlığı seçimi dışındaki başlıklarda % 40'ın altına düştüğü ve yaklaşık % 38 civarında oy elde ettiği görülmektedir. Azımsanamayacak olan bu sonuç, 2007 genel seçimleri ile karşılaştırılıp AKP'nin oylarının eridiği yönünde değerlendirmelere de neden olmuştur (Sevinç, 2009: 220). Nitekim bu seçimlerde AKP % 8 oy kaybı yaşamıştır. Bu sonucun nedenlerini araştıran, AKP'nin hazırlattığı bir raporda, yerel seçimlerin genel seçim ikliminde

geçtiği, bu atmosferin kutuplaşmalara neden olduğu ve bunun da MHP, CHP ve Demokratik Toplum Partisi'ne (DTP) oy kazandırdığı ifade edilmiştir (Durdu, 2010: 115). Fakat tüm bunlar bu seçimlerde de en yüksek oyu AKP'nin aldığı gerçeğini değiştirmemektedir.

2010'a gelindiğinde ise, anayasada 26 maddelik değişiklik içeren bir paket parlamentoda kabul edildikten sonra cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmuştur. AKP'nin "12 Eylül'le hesaplaşma" , "darbeleri tarihe gömme" , "vesayet rejiminden kurtulma" temelinde geliştirdiği söylem başarılı sonuç vermiş ve darbenin yıl dönümü olan 12 Eylül günü oylanan değişiklik paketi % 58'lik bir oy oranıyla kabul edilmiştir. Kuşkusuz "evet" oyları ile "hayır" oyları arasındaki oy farkının 16 puan olacağı tahmin edilmemiştir. Ayrıca muhalefet partilerinin halkoylamasını hükümete karşı bir güvenoyuna çevirme stratejisinin de aleyhlerinde netice verdiği söylenebilir. Zira bu halkoylamasından Erdoğan ve partisi çok daha güçlenerek çıkmıştır. Birand da bu doğrultuda, muhalefetin bu kampanyayı kişiselleştirdiğini, olayı anayasa referandumundan çıkarıp Erdoğan'a yönelik bir güven oylamasına dönüştürdüğünü, dahası bu seçim kampanyasını Erdoğan'ın tek başına yürüttüğünü ve Erdoğan'ın "tek adam gösterisi" yaptığını ifade etmiştir (Birand, Milliyet, 13 Ağustos 2010). Bila'ya göre ise, bu seçim sonuçları AKP'nin 29 Mart yerel seçimlerinde düşen oylarının yeniden artışa geçtiğini göstermektedir. Bu seçimlerde evet oylarının 10 puanlık bölümünün diğer faktörlerden geldiği düşünülse bile, iktidar partisinin % 45-47'lik desteğini koruduğu söylenebilir (Bila, Milliyet, 13 Ağustos 2010).

12 Haziran 2011 genel seçimleri bu anlamda çok daha çarpıcı sonuçlar ortaya koymuştur. Bu seçimlerde AKP, Türk siyasal hayatında örneği daha önce görülmemiş tarihi bir başarıya imza atarak % 50 oranında oy elde etmiştir. Zira Menderes bile girdiği üçüncü seçimleri (1957) oy kaybederek kazanmıştır. Akyol, bu sonucun iki temel sosyolojik sebebi olduğunu belirtmiştir. Birincisi, AKP'nin toplumun "kenarındaki" geniş kesimleri merkeze taşıması, yükseltmesi ve bu kesimleri hem bir politik tercih olarak hem de duygudaşlık kurarak temsil etmesi; ikincisi ise, AKP'nin bu kesimlere "hizmet" götürmesidir. Yine Akyol'a göre, başarının lokomotif, "kenar"ın değerleriyle özdeşleşen ve proje dili kullanan

Erdoğan'ın karizmatik kişiliğidir (Akyol, Milliyet, 13 Haziran 2011). Sazak'a göre de, bu seçimle birlikte muhalefet partileri, başta CHP, Türkiye'yi daha iyi yönetme iddiasında uzak ara AKP'nin gerisine düşmüştür (Sazak, Milliyet, 13 Haziran 2011).

Sonuç olarak tüm bu seçimlerde geniş halk kesimlerinin desteğiyle büyük oy oranları elde eden başbakan Erdoğan, her seçimden daha güçlü çıkarak “yola devam” etmiştir.

III.4.6. 2002 Sonrası Asker-Sivil İlişkileri

Türk siyasal hayatına bakıldığı vakit asker-sivil ilişkilerinin her dönemde önemli bir tartışma konusu, hatta siyasal hayatın en önemli dinamiklerinden biri olduğu gözlenmektedir. Askerin siyaset üzerindeki bu baskın rolünün ya da “vesayet rejimi” olarak ifade edilebilen ilişkinin temel nedeni, Osmanlı modernleşmesinin sürükleyici öznesinin sivil-asker bürokrasi olmasına, II. Meşrutiyet ile birlikte askeri bürokrasinin gücü eline almasına ve Cumhuriyet ile birlikte rejimin kurucu öznesi olmasına bağlanabilir.

“Askeri vesayet” olarak ifade edilen bu modelde askerler denetlenen konumdan ziyade denetleyen konumdadır. Türkiye’de başbakanların gücünün düzeyinin “askeri” sınırlar çerçevesinde olduğu söylenebilir. Bu anlamda verilebilecek en çarpıcı örnek, girdiği üç seçimde de toplumun geniş tabanının desteğine sahip olmuş Adnan Menderes’in 1960 yılında gerçekleşen darbenin sonucunda idam edilmesidir.

1961 Anayasası'nın meydana getirdiği hükümet sistemi, yürütmenin aleyhine bir hükümet sistemi meydana getirmiştir. Nitekim 1961-1980 yılları arasında siyasal hayata koalisyonlar ve siyasal istikrarsızlıklar damgasını vurmuştur. Bu müdahalenin 10 yıl kadar sonrasında, 1971 yılında da sivil iktidara muhtıra verilmiş, 1971-1973 yılları arasında asker in perde arkasından yönettiği “teknokrat” bir hükümet kurulmuştur. 8 yıl kadar kısa bir aradan sonra, 1980 yılında gerçekleştiren darbe ile ordu yönetime bir kez daha el koymuştur. Tüm bu müdahaleler sonucunda asker Milli Güvenlik Kurulu (MGK) aracılığıyla rejim

üzerindeki vesayet rolünü kurumsallaştırarak anayasal olarak varlığını pekiştirmiş, siyasal iktidarın karşısında kendisine “özerk” bir iktidar alanı yaratmıştır. 1980 darbesi ile kabul edilen anayasa bu kez güçlü bir yürütme anlayışını benimsemiştir. Fakat ANAP ve AKP dönemi dışarıda bırakıldığında 1980 sonrası dönemde de siyasal istikrarsızlıklar ve koalisyonlar uzunca bir süre etkisini hissettirmiştir. Ayrıca 28 Şubat 1997’de ordu, Erbakan’ın başbakan olduğu Refahiyol hükümetinin devrilmesinde başrolü oynamıştır. Son olarak 27 Nisan e-muhtırası ile ordu, sivil iktidara müdahale etmiş, fakat arzu ettiği sonucu elde edememiştir. Sonuç olarak, 1960’dan bu güne ordu üç kez doğrudan (1960-1961, 1971-1973, 1980-1983) sivil iktidara müdahale etmiştir. Bunların yanı sıra bir kez bir hükümeti istifa etmek zorunda bırakmış (28 Şubat 1997-Refahiyol), bir kez de e-muhtıra yoluyla bir hükümeti (27 Nisan 2007-AKP) “açık ve net bir şekilde” uyarmıştır.

Bu uzun zaman dilimi içerisinde askerler ile kurduğu ilişkide ağırlığını hissettiren ilk başbakan Turgut Özal olmuştur. Yukarıda ifade ettiğimiz bu ilişkiyi Özal tersine çevirme girişiminde bulunmuş ve bunda oldukça başarılı olmuş, hatta ordunun genelkurmay başkanı adayını veto edebilmiştir. Dolayısıyla 1980’lerin sonunda ordunun büyük ölçüde siyasetin dışında kalmış olduğu görülmektedir (Heper, 2011: 319). Fakat asker, bu örnekte görüldüğü gibi belirli dönemlerde geri çekilse de elde ettiği anayasal-yasal müdahale mekanizmaları sayesinde politik alandaki ağırlığını tekrar hissettirmesini bilmiştir. Nitekim 28 Şubat’ta siyasal iktidara doğrudan müdahale etmese de demokratik bir ülkede olması gerektiği şekliyle bir ordunun hareket edebileceği alanı fazlasıyla aşan girişimlerde bulunmuş ve mevcut hükümeti istifa etmek zorunda bırakmıştır. Fakat müdahalenin etkisi bu dönemle sınırlı kalmamış, müdahalenin “bin yıl süreceği” ifade edilmiştir. Sonraki dönemlerde de askerler sivil iktidarlar üzerinde önemli derecede ağırlığını hissettirmiştir. Sonuç olarak askerlerin sivil iktidarlar üzerindeki bu baskın konumunun Türkiye’de başbakanların gücünün önündeki en önemli engellerden biri (bir diğeri de koalisyonlar) olduğu gözlenmektedir.

Bu ilişkinin normalleşmesi yönünde atılan adımlar büyük ölçüde Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinin bir parçası olarak ancak 2000’li yılların başında mümkün olabilmektedir. Avrupa Birliği Konseyi’nin 1999 yılı sonunda Türkiye’ye aday

ülke statüsü vermesiyle Türkiye Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek için uyum paketleri ve anayasa değişiklikleri yoluyla kapsamlı bir reform sürecine girmiştir. Bu anlamda sivil-asker ilişkileri atılan bu demokratikleşme adımlarının başında gelmektedir.

İlk olarak 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile MGK'deki sivil üye sayısı artırılmış ve MGK tarafından alınan kararların “bakanlar kurulu tarafından öncelikle dikkate alınır” ifadesi “değerlendirilir” olarak değiştirilmiştir. Bu anayasa değişikliği Ecevit'in başbakan olduğu DSP-ANAP-MHP koalisyon hükümeti döneminde gerçekleşmiştir. Kasım 2002 ile birlikte AKP hükümeti bu reformlara devam etmiştir. 2003 yılında kabul edilen yedinci uyum paketiyle (*4963 Sayılı Kanun, 2003*) MGK'nin yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buna göre kurulun önerilerde bulunabileceği konular sınırlandırılarak bu önerilerin yalnızca “tavsiye” niteliğinde olabileceği belirtilmiştir. Kanununun 24. maddesine göre bakanlar kurulunca kabul edilen kurul kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi yetkisi MGK genel sekreterinden alınıp başbakanın görevlendirebileceği bir başbakan yardımcısına verilmiştir. 25. maddeye göre MGK'nin her ay yerine iki ayda bir toplanması karara bağlanmıştır. 26. maddeye göre genel sekreterin icrai nitelikte yetkileri ortadan kaldırılarak yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. 27. madde ile MGK genel sekreterinin yüksek rütbeli askerler arasından atanması kuralı değiştirilerek siviller arasından atanmasına imkân tanınmıştır⁷. 28. madde ile MGK genel sekreterliğine ilişkin yönetmelik çıkarılacağı belirtilmiş ve böylece genel sekreterliğin görev ve yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılarak kurula şeffaf bir görüntü verilmiştir. 6. maddeye göre Askeri Ceza Kanunu'nun 58. maddesinde belirtilen suçların, barış zamanında asker olmayan kişiler tarafından işlenmesi halinde, bu suçluların askeri mahkemelerde yargılanamayacağı kabul edilmiştir. Ayrıca 7. maddeye göre Sayıştay Kanunu'nda gerçekleştirilen önemli bir değişiklikle silahlı kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının Sayıştay tarafından denetlenmesine imkân verilmiştir. Bununla ilgili bir başka değişiklik 2004 yılında anayasanın 160. maddesinde yapılmıştır. Fakat askeri harcamaların denetimi noktasında somut adımlar ancak 2010 yılı sonrasında gerçekleşebilmiştir. Yine 2004 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle Yükseköğretim

⁷ MGK genel sekreteri başbakanın teklifi cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır.

Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na asker üye atanması uygulamasına son verilmiştir.

Atılan bu adımlara rağmen AB Komisyonu 2005 yılında yayınladığı İlerleme Raporunda üst düzey askeri personelin özellikle Irak, Kıbrıs, terörizm, laiklik ilkesi ve Türkiye-AB ilişkilerine ilişkin konularda yetkilerini aşacak açıklamalarda bulunduğunu ve kayda değer siyasi nüfuz kullanmaya devam ettiklerini ifade etmiştir. Raporda ordunun açıklamalarının yalnızca askerlik, savunma ve güvenlik sorunlarıyla ilgili olması ve hükümetin izniyle yapılması, bunun dışında milli güvenlik stratejisinin hazırlanması ve uygulanmasında sivil idarenin denetim görevlerini tam olarak yerine getirmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca askere geniş bir manevra sahası tanıyan TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi⁸ ile MGK Kanunu'nun 2(a)⁹ maddesinin değiştirilmesi ihtiyacı da dile getirilmiştir (European Commission, Turkey 2005 Progress Report, s.12-15). 2006 yılında yayınlanan İlerleme Raporunda ise, Şemdinli Raporu sayesinde varlığı resmi olarak ortaya çıkan ve iç güvenlik ile ilgili konularda sivil otoritelerden izin alınmaksızın askeri operasyonların yapılmasına imkân veren gizli EMASYA (Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma) protokolünün kaldırılması ele alınan önemli başlıklardan biri olmuştur (European Commission, Turkey 2006 Progress Report, s.8).

AKP'nin iktidarda olduğu ilk dönemde genelkurmay başkanı Hilmi Özkök'tür. Özkök, 2002 genel seçim sonuçlarını "*Sonuçlar milletimizin dileğidir. Ona sadece saygı duyuyorum*" diyerek karşılamıştır (Radikal, 6 Kasım 2002). Ardından henüz milletvekili seçilememiş Erdoğan'ı tebrik etmiştir. Öte yandan Özkök, daha önceki darbeleri eleştirerek "*Askeri müdahaleler hiçbir şeyi çözmiyor. Bundan sonra halkın yargılarına daha fazla güvenmeliyiz*" demiştir (Heper, 2011: 321). 2002 ile 2006 yılları arasındaki AKP iktidarının birinci dönemi askerin, laikliğin ve üniter devletin korunması gibi sorunlarda hükümete baskı yapmayı

⁸ 35. maddeye göre, "Silahlı kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve anayasa ile tayin edilmiş Türkiye Cumhuriyeti'ni kollamak ve korumaktır." Bu madde askeri müdahalelere yasal dayanak oluşturması sebebiyle eleştirilmektedir.

⁹ MGK Kanunu'nun 2(a) maddesine göre "Milli Güvenlik"; Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını ifade etmektedir. Bu madde yoruma bağlı olarak, hemen her alanı kapsayabilmektedir.

sürdürürken, yine de hükümetin meşruiyetini ve tartışmalı konularda bile politika belirlemenin hükümetin hakkı olduğunu kabul ettiği “kontrollü bir anlaşmazlık” dönemi olarak geçmiştir (Özbudun ve Hale, 2010: 141).

2006 yılında Hilmi Özkök’ün emekli olmasıyla genelkurmay başkanlığına Yaşar Büyükanıt atanmıştır. Bu atamayla askerinin siyasi konularda daha sert ve daha sık görüş bildirdiği yeni bir dönem başlamıştır. Öncelikle hükümetin Kuzey Irak’taki bölgesel yönetim ile görüşmelere başlamak istemesi Büyükanıt tarafından eleştirilmiştir. Ayrıca Büyükanıt, Irak’ın kuzeyine bir harekât yapılması gerektiğini basın önünde ifade etmiştir. Aslında bu açıklamalar ordu ve hükümet arasında bir uyuşmazlık yaşandığının/yaşanacağına da göstergesi olarak kabul edilebilir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde ise, hükümet ve ordu arasındaki gerilim hiç olmadığı kadar yükselmiştir. Bununla birlikte mevcut durumdan endişe eden ve rahatsız olan kesimler cumhurbaşkanı Sezer’in yerine eşi türbanlı bir AKP’linin seçilme ihtimaline şiddetle karşı çıkmışlardır. Bu tepkiler çeşitli sivil toplum örgütleri öncülüğünde Ankara, İstanbul, İzmir başta olmak üzere birçok şehirde gerçekleştirilen kitlesel “cumhuriyet mitingleri” ile yüksek sesle dile getirilmiştir. Büyükanıt, 12 Nisan 2007’de düzenlediği basın toplantısında “*Başkomutan TSK’yi yakından ilgilendirir... Cumhuriyetin temel değerlerine sözde değil özde sahip bir kişinin cumhurbaşkanı seçilecek olmasını umut ediyoruz*” diyerek hükümete açıktan bir mesaj vermiştir (Milliyet, 13 Nisan 2007). Erdoğan ise, resmi aday gösterme süreci başlarken partisinin cumhurbaşkanı adayını “*Netice olarak 11. Cumhurbaşkanı adaylığı için yaptığım son değerlendirmeler, bütün bu araştırmalar neticesinde bir ismi ortaya çıkarmıştır. O da değerli, bugüne kadar bu yolda olduğumuz, bu hareketi beraber kurduğumuz Abdullah Gül kardeşimdir*” diyerek ilan etmiştir. Abdullah Gül’ün cumhurbaşkanı adaylığını açıklaması ile 27 Nisan günü ilk tur seçimlerinden sonra genelkurmay başkanlığı internet sitesinde çok sert bir bildiri yayınlamıştır. Bildiriye göre, “*Silahlı kuvvetler bu tartışmada taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur. Gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır.*” Bu bildiri kamuoyu tarafından “e-muhtıra” olarak adlandırılmıştır. Hükümet kanadından Adalet Bakanı Cemil Çiçek de verilen bu sert mesaja aynı sertlikte: “*Başbakana bağlı bir kurum olan genelkurmay başkanlığının herhangi bir konuda hükümete karşı bir ifade kullanması demokratik bir hukuk*

devletinde düşünülemez. Genelkurmay başkanlığı, hükümetin emrinde, görevleri anayasa ve ilgili yasalarla tayin edilmiş bir kurumdur. Anayasamıza göre genelkurmay başkanı görev ve yetkilerinden dolayı başbakanı karşı sorumludur. Bu metnin basın yayın organlarına verilmesi ve genelkurmayın internet sitesindeki zamanlama manidardır. Herkes şunu açıkça bilmelidir ki, hükümetimiz, devletimizin anayasanın 1. 2. ve 3. maddelerindeki temel ve vazgeçilmez ortak değerleri, ülkemizin birlik ve bütünlüğü, milletimizin saygınlığı, Türkiye'nin laik, demokratik, sosyal bir hukuk devleti olma niteliği konusunda herkesten daha fazla taraftır ve hassastır” diyerek cevap vermiştir (Milliyet, 29 Nisan 2007). AB ve ABD'den de bildiriye yönelik eleştiriler gelmiştir. Böylesi bir ortamda erken seçime gidilme kararı alınmıştır. 22 Temmuz'da gerçekleştirilen genel seçimlerde AKP ezici bir çoğunlukla iktidarını güçlendirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçimi öncesi ve esnasında yaşanan olaylardan görüldüğü gibi askerin hükümetin otoritesine açıktan meydana okuduğu bir dönem yaşanmıştır. 27 Nisan'da 28 Şubat'a benzer bir durum yaşansaydı başbakanın gücü sorgulanır hale gelebilirdi. Fakat hükümet 27 Nisan bildirisine aynı sertlikte cevap vermekle hem askere hem de topluma açık bir mesaj vermiştir. Kamuoyu da yapılanların meşru olmadığını AKP'ye verdiği destekle ortaya koymuştur. AKP, 28 Şubat örneğine aykırı bir biçimde 27 Nisan'da askere teslim olmayarak aynı şekilde askere meydan okumuştur. 27 Nisan asker-sivil ilişkileri açısından bir dönüm noktası olmuş, e-muhtıra ne toplumsal ne de uluslararası alanda destek görmüştür. 27 Nisan muhtıra denemesinin başarısızlıkla sonuçlanması kuşkusuz başbakan ve hükümetin kendilerini hedef alan bu hareketin karşısında sessiz kalmayarak vesayetçi demokrasi anlayışına karşı çıkmasıyla mümkün olabilmiştir. Bu olanlar sonucunda Abdullah Gül cumhurbaşkanlığı adaylığından çekilmeme kararı almış ve hükümet bu konuda geri adım atmamıştır. Seçimlerden zaferle çıkan başbakan Erdoğan ise, ortaya çıkan bu krizi kendi lehine çevirmiş ve ilk aşamada cumhurbaşkanı adayı olarak ilan ettiği Gül'ü nihayetinde Çankaya Köşkü'ne göndererek ne denli güçlü olduğunu ortaya koymuştur.

27 Nisan'dan kısa bir süre sonra 4 Mayıs 2007'de Dolmabahçe Sarayı'nda Erdoğan ve Büyükanıt arasında iki saatten fazla süren bir görüşme

gerçekleştirilmiştir. Görüşme ile ilgili “genel bir durum değerlendirmesi” yapıldığı yönünde bir açıklama yapılmıştır. O günden sonra görüşmenin içeriğine dair her iki taraf da en ufak bir açıklama yapmamışlardır. Nitekim sonrasında yapılan açıklamalardan tarafların görüşmenin içeriğine dair herhangi bir açıklama yapmayacakları yönünde sözleştikleri anlaşılmaktadır. Burada bir uzlaşmaya varılmış olması muhtemel görülmektedir; zira bundan sonra ordu cumhurbaşkanlığı konusunda geri adım atmıştır. Gül’ün cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından, ordu komutanları, muhtemelen bunu onaylamadıklarının bir işareti olarak, cumhurbaşkanının yemin törenine katılmayı reddetmişlerdir. Aynı şekilde, geleneklere aykırı olarak yeni meclisin açılışına da katılmamışlardır. Fakat tepkileri, muhtemelen halkın büyük bir kısmının gözünde kendilerine yarar sağlamayan bir protesto jestinin ötesine geçememiştir (Özbudun ve Hale, 2010: 155-156).

2008 yılına gelindiğinde “Ergenekon” soruşturmaları gündemin en önemli konularından biri olarak öne çıkmıştır. 2007 yılında bir polis operasyonu sırasında Ümraniye’de bulunan bombalarla başlayan Ergenekon soruşturması asker-sivil ilişkilerinde yaşanan gerilimin yargı üzerinden bir hesaplaşmaya dönüştüğü önemli bir kavşak olmuştur. Seçim öncesinde Nokta dergisinde yayınlanan Oramiral Özden Örnek’e ait olduğu iddia edilen günlükleri, seçim sonrasında darbe ve müdahale girişimlerine ilişkin bir takım belgeler ve ses kayıtları izlemiştir. Zamanla askerlere yönelik soruşturmalar, tutuklamalar, iddianameler ve yargı sürecine ilişkin tartışmalar Türkiye’nin en önemli gündem maddesi olmuştur. Ergenekon davaları ile başlayan süreç, Balyoz, İnternet Andıcı, Poyrazköy, Askeri Casusluk gibi kuvvet komutanlarıyla birlikte çok sayıda emekli ve muvazzaf askerin yargılandığı başka davalarla devam etmiştir (Akay, 2011: 4). Böylece askerin siyasal alandaki özerk ve dokunulmaz konumu da büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.

12 Eylül 2010’da gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda askerin anayasal konumu daha da zayıflatılmıştır. Nitekim bu durumu yapılan anayasa değişikliklerinde görmek mümkündür. Yapılan değişiklikler şu şekilde açıklanabilir:

1- Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimi dışında olduğunu ifade eden anayasanın 125. maddesi “Yüksek Askeri Şura’nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı

yargı yolu açıktır” şeklinde değiştirilmiştir. Fakat YAŞ’ın diğer kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

2- 12 Eylül 1980 askeri darbesini gerçekleştirenler ve yönetimin sivillere devredildiği tarihe kadar yasama ve yürütme yetkisini kullananların tasarruflarına karşı yargısal denetim yolunu kapatan geçici 15. madde kaldırılmıştır. Bu değişiklikle darbeyi gerçekleştirenlerin yargı önüne çıkarılmasının önündeki engel de ortadan kalkmıştır.

3- 148. maddede yapılan değişiklikle Anayasa Mahkemesi’nin yargıladığı kişiler arasına genelkurmay başkanı, kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanları ile jandarma genel komutanı eklenmiştir.

4- 145. maddede yapılan değişiklikle askeri yargının yetki alanı daraltılmıştır. Askeri mahkemelerin yetkisi asker kişiler tarafından işlenen askeri suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla sınırlandırılmıştır. Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçların adliye mahkemeleri tarafından görüleceğine yer verilmiştir. Ayrıca askeri yargı organlarının kuruluşu, askeri hâkimlerin özlük işleri, askeri savcılık görevlerini yapan askeri hâkimlerin görevli buldukları komutanlıkla ilişkilerinin “askerlik hizmetlerinin gereklerine göre” düzenleneceği ifadesi kaldırılarak mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Asker-sivil ilişkileri bağlamında ifade edilmesi gereken diğer bir önemli konu da Milli Güvenlik Siyaset Belgesi (MGSB) ile ilgilidir. Anayasa göre milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM’ye karşı bakanlar kurulu sorumludur. Parlamentonun onayından geçmeyen ve kamuoyunda “kırmızı kitap”, “gizli anayasa” olarak bilinen MGSB önceleri daha çok askerin tehdit algılamalarına (iç ve dış) göre şekillenen bir belge niteliğinde oluşturulmuştur. Fakat askerin buradaki belirleyici rolü demokratik temayüllere uygun bulunmadığından oldukça eleştirilmiştir. 2010 yılının Şubat ayında başbakan Erdoğan, belgenin yeniden ele alınacağını ve radikal değişiklikler yapılacağını katıldığı bir televizyon programında: *“Geldiğimiz nokta itibarıyla bu konuların*

konusulması çok önemli bir süreç. Belgenin bütünü tüyler ürpertici tablo ortaya koyuyor. Özellikle 12 Eylül sürecinden sonraki yapılanma içerisinde çok farklı yaklaşımlar oldu. Bunlar sivil irade ile uyumlu yaklaşım tarzları değildi. Siyaset belgesinin aslında kanuni geçerliliği yok, bir genelge. Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) havası göreve geldiğimiz dönemde farklıydı. AB sürecinde MGK'nin bir istişari kurul olarak geçmesi ve uygulamaya o şekilde devam etmesi süreci çok farklı bir şekle dönüştürdü. Siyaset belgesi içinde çok ciddi değişiklikler yapıldı. Göreve geldiğimiz dönemdeki siyaset belgesi ile şu andaki siyaset belgesi çok farklı. Bu yıl siyaset belgesi yeniden ele alınacak. Ele alırken, endişeleri de tamamen ortadan kaldırmaya yönelik adımları atmakta hükümetimiz kararlıdır. Bunun MGK'de tekrar müzakeresini yapacağız. Siyaset belgesi ile ilgili eksiklikler üzerinde çalıştık ve 2010 için atacağımız adımda da demokratik sürecin gereği neyse bunu yapacağız.” Bundan sonra iç tehdit olmayacak diyebilir miyiz? sorusu üzerine de: “Böyle bir şeyi asla düşünemeyiz ve bu tür yapılanmalara müsaade edecek, bu tür zemini oluşturmaya müsaade edecek imkânlara fırsat vermeyecek şekilde bir düzenleme yapılacak” diyerek ifade etmiştir (Radikal, 1 Şubat 2010). 2010 yılının Kasım ayına gelindiğinde de hükümetin belirleyici olduğu bir sürecin sonucunda, iç ve dış tehdit tanımlamalarında radikal değişikliklere de gidilerek MGSB yeniden düzenlenmiştir (Milliyet, 22 Kasım 2010).

Erdoğan katıldığı bu programda EMASYA protokolü ile ilgili de: *“EMASYA Protokolü diye bir şey olamaz, olmayacak. Bunun adımını atıyoruz, atacağız. Şu anda arkadaşlar hazırlıklarını yapıyorlar ve bu işi bitireceğiz. Zaten bu bir protokol, kanun filan değil. Yasal düzenleme gerekiyorsa, yasal düzenleme de yapacağız. Protokolü ortadan kaldıracağız, bunun adımını atacağız. Bununla ilgili koordinatör bakanımız çalışmalarını yürütüyor. Kısa zamanda bu işi bitireceğiz”* demiştir (Radikal, 1 Şubat 2010). Nitekim bu konuşmanın üzerinden çok geçmeden EMASYA protokolü kaldırılmıştır (Milliyet, 4 Şubat 2010).

12 Haziran 2011'de yapılan genel seçimlerde AKP % 50 gibi muazzam bir oy oranı elde ederek mevcut iktidarını güçlendirmiştir. Temmuz ayının sonuna gelindiğinde mevcut genelkurmay başkanı Işık Koşaner ile deniz, kara ve hava kuvvetleri komutanları birlikte istifa ederek emekliliklerini istemişlerdir. Bu konuyla

ilgili haberlere bakıldığında komuta kademesinin rahatsızlıklarının Ergenekon davasından dolayı tutuklanan birçok general, amiral ve albayın YAŞ'da değerlendirmeye alınamamış ve atanamamış olmasından kaynaklandığı görülmektedir (Milliyet, 29 Temmuz 2010). Bu atama krizinin arkasından gerçekleştirilen atamalar ise, Erdoğan'ın isteği doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Yaşanan bu olay medyanın büyük bir bölümünde çok önemli bir kırılma noktası olarak görülmüştür. Bu gelişme bir yandan askerin artık sivillerin hâkimiyetine girdiği, darbelerin tarihe karıştığı yeni bir dönemin başlangıcı olarak ifade edilirken, öte yandan polisten sonra askerin de AKP iktidarının hâkimiyeti altına girmesinin bir işareti olarak görülmüştür (Akay, 2011: 8).

Çok geçmeden AKP genel başkan yardımcısı Hüseyin Çelik, asker-sivil ilişkilerinin yol haritası olabilecek 15 maddelik bir eylem planı açıkladı. Çelik'in 2023 yılına kadar tamamlanmasının önemine işaret ettiği başlıklar şu şekildedir: 1) Genelkurmay'ın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması; 2) 35. maddenin kaldırılması; 3) Jandarmanın yapısı, konumu ve görev tanımı; 4) Profesyonel orduya geçiş; 5) Askerlik süresinin kısaltılması; 6) Zorunlu askerlik; 7) TSK'de verilen askeri eğitim; 8) Okullardaki milli güvenlik dersleri; 9) Kaç ordu komutanlığı olacağı, bunların nerede olacağı; 10) Mustafa Muğlalı gibi isimlerin kışlalardan silinmesi; 11) Askere dayak ve kötü muamelenin sıfırlanması; 12) Milli günlerde tanklı toplu görüntülere son verilmesi; 13) Askeri harcamaların şeffaflaşması; 14) OYAK'ın varlığı ve işlevinin gözden geçirilmesi; 15) TSK'de VET (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) ilkesinin uygulanması (Radikal, 1 Ağustos 2011). Fakat Çelik, ertesi gün yaptığı yazılı açıklamada dediklerinin bir "hükümet eylem planıymış" gibi algılanmamasını isteyerek bunların şahsi temennileri olduğunu da ifade etmiştir (Zaman, 2 Ağustos 2010). Yine de tüm bu başlıkların üst düzey bir parti yetkilisi tarafından bir liste halinde ifade edilmesi, hükümetin gelecekteki olası uygulamaları ve asker-sivil ilişkilerinin geçireceği dönüşüm açısından önemli bir işaret olarak görülebilir.

Sonuç olarak asker-sivil ilişkileri, Erdoğan'ın iktidara gelişiyle birlikte eskiyle karşılaştırılmayacak bir şekilde dönüşüme uğramış, askerin siyasal sistem içerisindeki hegemonik konumu büyük ölçüde zayıflatılmıştır. Nitekim eskiden

çeşitli vesilelerle çeşitli konular hakkında fikir beyan eden askeri yetkililerin bugün artık böyle bir yola başvurmadığı gibi bir hükümet-asker çatışmasının yaşanmadığı da gözlenmektedir.

III.4.7. Recep Tayyip Erdoğan' ın Karizmatik Kişiliği

Erdoğan aktif siyasete 1969'da girmiştir. Siyasi kariyerine Milli Nizam Partisi ve Milli Selamet Partisi'nin düşünsel uzantısı olan Milli Görüş Teşkilatı'nda başlamıştır. Sırasıyla, MSP Beyoğlu Gençlik Kolları Başkanlığı; RP Beyoğlu İlçe Başkanlığı; RP İstanbul İl Başkanlığı; RP Merkez Yürütme Kurulu üyeliği görevlerinde bulunmuştur. 1989 yerel seçimlerinde RP Beyoğlu Belediye Başkan adayı olmuşsa da seçimi kazanamamıştır. Fakat RP oylarını büyük ölçüde artırmıştır. 1994 yerel seçimlerinde ise, İstanbul Belediye Başkan adayı olmuş ve seçimi kazanmıştır. 1998'de dört buçuk ay hapis cezasına çarptırılmış ve aktif siyaset yapması yasaklanmıştır. Sonrasında, FP içerisindeki bölünmede ve Yenilikçi hareketin liderliğinde önemli bir rol oynamıştır. FP'nin kapatılmasıyla birlikte yakın arkadaşları ve partililerle AKP'yi kurmuştur (Heper, 2011: 381-382).

Yalçın Akdoğan, Erdoğan'ın da önsözünü yazdığı, *“Ak Parti ve Muhafazakâr Demokrasi”* adlı kitabında Erdoğan'ı şu şekilde ifade etmiştir: *“Erdoğan, seçim meydanlarında halkın özlemlerine, öfkesine seslenebilmekte çok başarılıydı. Halk Erdoğan'ın konuşmalarının içeriğine değil sözlerine bakıyordu. Erdoğan her zaman, ‘ben onlardan farklıyım, ilkelerime bağlıyım; onlar eski biz yeniyiz’ mesajını kitlelere veriyordu”* (Akdoğan, 2004: 38).

Erdoğan, liderlik tarzını şu şekilde açıklamıştır: *“Liderlik aslında bir partinin genel başkanı olmak değildir. Yani siz, bazı olayların neticesinde de gelip bir yere başbakan olursunuz, hatta cumhurbaşkanı da olursunuz, ama bu, lider olmanız anlamına gelmez. Ben liderliği aslında böyle sanal bir liderlik olarak görmüyorum. Şu anda bazı siyasi partilerin genel başkanları sanal liderlerdir. Organik liderliktir aslolan. Bunu sağlayabiliyorsa bir lider başarıda çok daha etkindir. Ve dünyada da dikkat edilirse organik liderlik başarıya gidiyor. Diğerleri*

başarıya gidemiyor. Ve onlar, bakıyorsunuz rüzgâr gibi geldi geçti şeklinde oluyor. Bizim hedefimiz önce kimsesizlerin kimi olabilmek, sessiz yığınların sesi olabilmek” (Erdoğan, 2001: 53).

AKP'nin seçim kampanyasını yürüten Arter Reklam Ajansı sahibi Erol Olçak, 2002 genel seçimlerinden sonra verdiği bir röportajda, seçim kampanyasında özellikle Recep Tayyip Erdoğan'ın karizmatik kişiliğine dikkat çektiklerini ifade etmiştir. Seçim kampanyasında uyguladıkları stratejiyi de şu şekilde açıklamıştır: *“Bu kampanyanın başarısı için üç temel unsuru kullandık. Birincisi halkla bütünleşmiş bir lider, ikincisi iyi bir program, üçüncüsü iyi bir ekip. Özellikle yeni kurulan bir partinin söyleminin ve biçimsel formatının tutması çok önemlidir. Toplumun algısı liderin mesajına açıktı. Stratejik iletişim planımızın birinci ögesi liderin kendisiydi. Erdoğan çok yüksek bir siyasal marka ve toplumun kabulüne açık bir lider. Liderin karizması, halkla bütünleşme biçimi ve partinin kurumsal dinamiği tek başına iktidarı getirmiştir”* (Sabah, 7 Kasım 2002).

İmam Hatip Okulu'nun Erdoğan üzerindeki etkisi büyük olmuştur. Erdoğan burada aldığı eğitimin kendisi üzerindeki etkisini: *“Her şeyimi, okuduğum İmam Hatip Okulu'na borçluyum. Geleceğim bu okulda belirlendi. Vatan aşkını, insanları sevmeyi, ülkeye hizmeti, ibadet etmeyi, çevre bilincini, dayanışma ruhunu ve kendim için dilediklerimi başkası için de dilemeyi orada öğrendim”* diyerek ifade etmiştir (Pamuk' tan aktaran Heper, 2011: 385).

Erdoğan, yaptığı konuşmalarda insanların duygularına dokunmayı bilmekte ve insanları heyecanlandırmayı başarmakta yetkindir. Örneğin, hapis cezasını çekmeye giderken taraftarlarına şöyle seslenmiştir: *“İsteklerinizi ve özlemlerinizi kamusal alana taşımak istedim. Bu istekler ve özlemler mütevazı evlerinizin gözlerden uzak odalarında saklıdır. Bu istekler ve özlemler başkalarına, işsiz çocuklarınızın yüzlerindeki umutsuz ifadelerle taşınır; analarınızın, babalarınızın yaralı yüreklerinde sessizce saklı kalır. Sizin seslerinizi seviyorum, çünkü ben de sizlerden birisiyim. Yaptıklarımдан pişman değilim, çünkü bunu biz birlikte yaptık”* (Heper, 2011: 386).

Erdoğan'ın hitabeti bu anlamda oldukça etkilidir. Erdoğan'ın hitabetinde İmam Hatip Lisesi mezunu olmasının da etkileri görülmektedir. Burada aldığı uygulamalı hitabet eğitimiyle, sesini başarılı bir şekilde kullanmayı başarmaktadır. İmam hatip lisesinde okutulan 'hitabet' dersinde Erdoğan, başarılı bir hatipte bulunması gereken pek çok özelliği öğrenmiş ve siyasi yaşamında da bunları uygulamaya çalışmıştır (Aslı-Yıldırım, 2008: 78). Özellikle miting konuşmalarında 'kimsesizlerin kimi, sessiz yığınların sesi' sloganını çok sık kullanarak ezilmiş yığınların dikkatini çekmeyi amaçlamış; Kasımpaşa'lı olduğunu vurguladığı konuşmalarında, hayat hikâyesinden, çektiği sıkıntılardan bahsederek 'fildişi kulelerde' yaşayan diğer liderlerden farklı olduğunu her fırsatta belirtmiştir (Aslı-Yıldırım, 2008: 81). Liderlerin seçim performanslarını değerlendiren televizyon programcıları ve gazetecilerin değerlendirmelerinden oluşan bir röportajdan yararlanan Yıldırım, Erdoğan hakkında şu genel sonuçlara ulaşmıştır: Erdoğan halk dilini konuşma konusunda başarılı, sorulara kısa yanıtlar vererek istenen cevaba ulaşılmasını sağlayan, bol bol deyim ve atasözü kullanarak halkla doğrudan temasa geçen, konuşmalarına önceden hazırlanan, hitabet yeteneği sayesinde karizmatik bir imaj çizmeyi başarabilen bir liderdir (Aslı-Yıldırım, 2008: 81).

Ergün Yıldırım'a göre merkezi veya yerel siyasal güçlere mesajlarını etkili bir şekilde iletmek için ezilen toplumsal kitleler kurtarıcı protest karizma modelleri seçmektedir. Erdoğan'ın siyasal karizması da bu siyasal antropolojiye uygun bir model oluşturmaktadır. Erdoğan'a yönelik bu algı, kitlelerin içerisinde buldukları sosyolojik, politik ve ekonomik şartlardan kaynaklanmaktadır. Derin bir bunalım, anomi, yoksunluk ve dışlanma psikolojisi içerisinde olan kitleler kızgınlıklarını etkili bir protest lider olarak siyasal sisteme yansıtmak istemektedirler. Bu anlamda Erdoğan da önemli bir anlatım lideri ve nesnel koşulların karizmatik siyasal bir yansıtıcısı haline gelmektedir. Nitekim konuşma üslubu, mimikleri, kızgınlığı, fiziki ölçüleri söylenenleri doğrulamaktadır. Kasımpaşa'nın "delikanlılık kültürü" de sözünü sakınmayan, haram yemeyen, yoksullara sahip çıkan lider algısını pekiştirmektedir. Bu anlamda Erdoğan'ın, beden diliyle halkın yoksunluklarını ve ezilmişliklerini siyasal sisteme yansıtan önemli bir karizma olduğu ifade edilebilir (aktaran Arklan, 2004: 147-148).

İnsel'e göre cumhuriyet seçkini imajına uygun olmayan Erdoğan, görelî olarak devlet dışı büyüyen yeni orta sınıfın rahatlıkla aidiyet ilişkisi kurabileceği bir kişidir. Halk olduğunu ifade etmesine gerek yoktur; beden dilinden diğer tüm özelliklerine kadar, doğal olarak böyledir (aktaran Turan, 2004: 253). Yıldız'a göre de Erdoğan'ın sosyolojik manada sahip olduğu güç halkın onda kendisini bulmasında gizlidir ve O, mevcut politikacıların "öteki"sidir (aktaran Arkan, 2004: 149). Sancar ise, Erdoğan'ın İslamcı hareket'in çekirdek örgütü Milli Görüş Teşkilatı'ndan militanlığı ve adanmışlığı, tarikatlardan sabır ve ahlakı merkeze alarak davranmayı, Erbakan'dan siyasal particiliği, İslami aydınlardan farklı kesimlerle birlikte program ve gündem oluşturmayı öğrendiğini ve yaşadığı son 15 yıllık deneyimi kendi liderliğinde birleştirdiğini ifade etmiştir (Sancar, 2002: 73).

2002'de AKP'nin iktidara gelmesiyle uluslararası alanda daha aktif bir politika uygulanmaya başlanınca, bu politikanın bir sonucu olarak Türkiye daha fazla inisiyatif alan, bölgesinde ve küresel alanda daha fazla öne çıkan bir ülke haline gelmiştir. Ulusal alanda elde ettiği gücünü uluslararası alanda da etkili bir şekilde kullanan Erdoğan ise, dünya liderleri arasında önemli ve etkin bir konumda bulunmaktadır. Ulusal alanda kendisine artı değer kazandıran siyasî liderlik tarzı uluslararası alanda da etkisini göstermektedir. Bir örnek vermek gerekirse, Erdoğan'ın "one minute" söylemiyle ifadesini bulan Davos çıkışı, hem Türkiye'de hem de bölge ülkeleri arasında "Davos Fatihî" olarak anılmasına neden olmuş ve bu olay sonucunda siyasî karizması Türkiye sınırlarını aşmıştır. Destekleyici bir veri olarak Time dergisinin 2011 "Yılın Kişisi" anketinde hem en popüler hem de en az popüler kategorilerinde birinci olmuştur. Time dergisinin internet sitesinde yer alan, "*Time'in Yılın Kişisi Anketi İçin Halkın Tercihî Recep Tayyip Erdoğan*" başlıklı yazıda "Erdoğan'ın İslamî demokrasinin temsilcisi olarak methodıldığı, Türkiye'nin dünyanın ikinci en hızlı büyüyen ekonomisi konumuna ulaşmasına katkı sağladığı ve Maryland Üniversitesi'nin anketine göre, Arap olmamasına rağmen, Araplar arasında en fazla hayranlık duyulan dünya lideri olduğu" belirtilmiştir (Milliyet, 13 Aralık 2011). Önemli sayılabilecek bir başka örnek ise, Erdoğan'a Uluslararası Ortadoğu ve Balkanlar Araştırma Enstitüsü (IFIMES) tarafından verilen "10 yılın şahsiyeti" ödülüdür (Radikal, 24 Mart 2012).

III.5. TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

III.5.1. Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Linz'e göre, başkanlık sisteminin iki temel özelliği vardır:

1) Yürütme gücünü elinde bulunduran başkan ile yasama yetkisini kullanan yasama organı halk tarafından seçilmektedir ve böylece her iki organ da demokratik meşruiyete sahip olmaktadır.

2) Başkan ve yasama organı sabit bir görev süresi için seçilmektedir. Başkanın görev süresi yasama organına, yasama organının görev süresi de başkana bağlı değildir. Yasama ve yürütmenin birbirlerinden böylesine bağımsız olması başkanlık sisteminde katılığa neden olmaktadır (aktaran Yazıcı, 2002: 36).

Arend Lijphart, başkanlık sistemini parlamenter sistem ile karşılaştırarak tanımlamayı tercih etmiştir. Lijphart da başkanlık sistemini iki temel özelliklerle açıklamıştır:

1) Bir parlamenter sistemde yürütmenin başı (başbakan, şansölye, taoiseach vb.) ve onun kabinesi yasama organına karşı sorumludur; bunlar yasama organının güvenine dayandıklarından yasama organının güvensizlik oyuyla görevlerinden uzaklaştırılabilirler. Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı (başkan) belirli bir dönem için seçilir ve yasama organının güvensizlik oyu verme yetkisi yoktur.

2) Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti yoluyla halk tarafından seçilmesine karşılık, parlamenter sistemde başbakan yasama organı içerisinde belirlenmektedir (aktaran Yazıcı, 2002: 22).

Bu tanımlamalar ışığında başkanlık sisteminin katı bir kuvvetler ayrılığına dayalı olmasının ve yasama organının yürütme organının görevine son verememesinin yönetimde süreklilik ve istikrara katkıda bulunacağı söylenebilir.

Başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri yürütme gücünü tek başına kullanacak olan başkanın doğrudan doğruya halk tarafından sabit bir süre için

seçilmesidir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevlerine son verme araçlarına sahip değildir. Başkan, yasamaya karşı sorumlu olmadığından görevinden alınmadığı gibi yasama da başkan tarafından feshedilememektedir.

Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün sabit bir görev süresine sahip olması sistemi belirsizlik ve istikrarsızlıktan koruyan önemli bir etkidir. Fakat bu aynı zamanda başkanlık sisteminde siyasal süreci esneklikten yoksun bırakarak katılığa da yol açmaktadır. Oysa parlamenter sistemlerde çeşitli aktörler seçimler arasında herhangi bir anda temel değişiklikler benimseyip yeni koalisyonlar yaratabilirler ve en önemlisi başbakanları görevden uzaklaştırıp yeni başbakanlar seçebilirler (Linz, 1995: 147). Bu bağlamda koalisyon hükümetlerinden muzdarip Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanması halinde yönetimde istikrar ve süreklilik sağlanacağı öne sürülebilir.

Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre olumlu olarak ifade edilebilecek yönlerinden biri de yönetimde hesap sorulabilirliğin mümkün olması ve sorumluluğun kimde olduğunun açıkça belli olmasıdır. 1970’li ve 1990’lı yıllarda Türkiye’de görülen koalisyon hükümetlerinden de tecrübe edildiği üzere koalisyonlar sorumluluğu perdelemekte, kimden hesap sorulacağını belli olmadığı bir siyasi ortama neden olmaktadır. Fakat Linz’e göre, otorite ve tahmin edilebilirlik ihtiyacının başkanlık sisteminden yana görünmesine karşılık, başkanlık yönetimini başbakanlık yönetiminden daha az tahmin edilebilir ve çoğu zaman daha zayıf kılan beklenmedik gelişmeler (başkanın ölümünden, zor şartların baskısı altında işlenen önemli karar hatalarına kadar) vardır. Bir başbakan her zaman için, ya güvenoyu ya da parlamentoyu feshedip yeni seçimlere gitmek yoluyla meşruluğunu ve otoritesini yeniden güçlendirmeye çalışabilir. Üstelik bir başbakan, zorunlu olarak bir rejim krizi yaratılmaksızın da değiştirilebilir (Linz, 1995: 147).

Diamond’a göre, başkanlık sisteminin olumlu yönlerinden biri de bazı ülkelerin başkanlık kabinelerinin daha istikrarlı olmaları ve geniş çevrelerin devşirilmesine neden olan araçlar yoluyla tek ve ülkenin bütünü için ulusal bir liderin seçilmesini sağlayan başkanlığın yarattığı olanakla birlikte, başkanlık sistemlerinin daha kararlı nitelikleriyle daha iyi uyum gösterebilmesidir (Diamond, 1995: 134).

Başkanlık rejiminin sorunları, aynı zamanda bu rejimin yararlı yanları olarak gösterilen özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Linz'e göre, başkanın halk tarafından seçilmesi ona dolaysız demokratik meşruluk kazandırması açısından yararlı görülebilirse de, siyasal sistemde biri başkan, diğeri yasama organı tarafından temsil edilen bir "çift meşruluk" yaratması açısından sakıncalıdır. Eşit derecede demokratik meşruluk sahibi olduklarını ileri sürebilecek bu iki organ arasında görüş ayrılıklarının ve devlet yönetiminde tıkanmaların meydana gelmesi halinde, bunu çözebilecek bir anayasal mekanizma bulunmamaktadır. Ayrıca başkanla yasama meclisi üyelerinin farklı seçim çevrelerinde ve çoğu zaman da farklı seçim sistemleriyle seçilmeleri başkanlıkla yasama meclisinin farklı siyasal güçlerin denetiminde olmasını sadece mümkün değil, aynı zamanda muhtemel hale getirmektedir (aktaran Özbudun, 1993: 140-141).

Linz'in iddiasına göre, başkanlık sistemlerinin yarattığı önemli sorunlardan biri de, bu sistemlerin demokratik siyaseti, kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir toplam-sıfır oyununa indirgemeleri ve kutuplaşmış bir siyasi sürece yol açtığı yönündedir. Nitekim başkanlık yarışı, doğası gereği, kazanan adaya yürütme gücünün tamamını sunan, kaybeden adaya ise yönetim sürecinde etkili herhangi bir rol tanımayan bir ya hep ya hiç oyunudur (aktaran Yazıcı, 2002: 59-61).

Tüm bu eleştiriler ışığında başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanmasının ortaya çıkarabileceği sakıncalar ele alınabilir. Başkanlık sisteminin Türkiye açısından taşıdığı sakıncalar, bir takım tarihsel olaylardan kaynaklanmaktadır. Yüzyıllar boyunca sınırsız yetkilerle donatılmış padişahın yönetiminde yaşamış olan ve siyasal iktidarların kendilerini sınırlama, hukuka bağlı görme yolunda sağlam bir gelenek ve alışkanlığı bulunmayan toplumumuzda, her ikisi de genel oydan çıkan başkanlık ile parlamentonun aynı siyasal partinin eline geçmesi durumunda temel hak ve özgürlükler açısından sakıncalar oluşabilir. Yürütme ile yasamanın, farklı siyasal partilerin eline geçmesi durumunda ise, siyasal uzlaşma (consensus) geleneği güçsüz, tersine siyasal uzlaşmazlık (disconsensus) eğilimi güçlü toplum yapımızda siyasal mücadelelerin sert geçeceğinden ve rejim açısından tehlike oluşabileceğinden endişe edilebilir (Soysal, 2007: 309).

Başkanın ve meclis çoğunluğunun farklı partilerde olması durumunda, yasama ve yürütme organları arasında bir çatışmanın, bir tıkanıklığın yaşanması ihtimali yüksektir. Bu sistemde parlamenter sistemde olduğu gibi karşılıklı etkileşim mekanizmalarının olmayışı uyumsuz bir başkan/parlamento tablosu ortaya çıkarabilir. Bu ihtimal sistemi kilitleyerek işlemez bir duruma sokabilecektir. Amerika'da bu sorun disiplinsiz siyasi partiler, partiler arasında derin ideolojik farkların olmayışı, uzlaşmacı ve pragmatist siyasi kültürden dolayı kolayca aşılabilir. Fakat Türkiye'nin toplumsal yapısı ile siyasi kültürü böyle bir sonucun ortaya çıkması için oldukça elverişli görülmektedir. Zira Türkiye'de, laikle İslam, kenarla merkez, gelenekle modernite, sağla sol arasında, devrimci siyasi tarihimizden gelen sert ideolojik ayrışmalar söz konusudur. Sık sık partilerin kapatılması, askeri müdahaleler, kültürel haklar temelinde yaşanan sorunlar bu ideolojik ayrışmaları daha keskin bir hale getirmiştir. Bu da Türkiye'de, uzlaşmacı ve müzakereci bir siyasi kültürden uzaklaşmış, sosyal ve siyasi bakımlardan bölünmüş bir toplum modeli ortaya çıkarmaktadır. Türkiye'nin kırılmalı ve parçalı toplumsal yapısı dikkate alındığında yasama ve yürütme organlarının politik farklılıkları bir yana koyarak, sistem tıkanıklıklarının önünü açmalarını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır (Hekimoğlu, 2009: 57-58).

Ayrıca 'kazananın her şeyi aldığı' tek kişi üzerine kurulu başkanlık sistemi Türk siyasi sistemindeki kutuplaşmayı daha fazla artırabilme potansiyeline de sahiptir. Kazananın her şeyi aldığı başkanlık sistemi, demokrasiyi yeterince benimseyememiş ülkelerde kişisel yönetimlerin ortaya çıkması için elverişli görülmektedir.

Türkiye'nin toplumsal-kültürel yapısından hareketle Osmanlıdan miras kalan 600 yıllık monarşik yönetim geleneği ile Atatürk, İnönü dönemleri gibi Cumhuriyetin ilk yıllarındaki pratikler örnek gösterilerek başkanlık sistemine yabancı olmadığımızın ileri sürüldüğü de görülmektedir (Şıvgın, 1997: 10). Bu noktada ifade edilmesi gereken, demokrasi öncesi dönemlerin güçlü devlet başkanlığı modellerinin şimdiki tercihimiz bakımından bir örnek teşkil edemeyeceğidir (Erdoğan, 1993: 96).

Başkanlık sistemi taraftarları sisteme salt yürütmenin güçlü ve etkin olduğu gerekçesiyle hayranlık duyarlarken, ABD örneğinde yasama ve yargının da çok güçlü olduğu gerçeğini gözardı etmektedirler. Bu bağlamda sistemin özünü oluşturan yasama ve yürütme organları üzerindeki sivil denetim ve bağımsız yargı açısından Türkiye'nin sicilinin pek olumlu olmadığı söylenebilir (Erdoğan-Tosun ve Tosun, 1999: 128).

Türkiye'deki aşırı merkezîyetçi yapı ile disiplinli siyasal partilerin varlığı, siyasal ve toplumsal alandaki kutuplaşmalar, demokrasi kültürünün yeterince benimsenememiş olması, yerel yönetimlerin zayıflığı, kuvvetler ayrılığı bağlamında tarafsız ve bağımsız bir yargı kuvvetinin olmayışı gibi nedenlerden ötürü başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygun bir sistem olduğu iddialarına temkinli yaklaşılması gerekmektedir.

III.5.2. Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Türkiye'ye önerilen sistemlerinden diğeri ise, yarı başkanlık sistemidir. 21.10.2007 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasıyla Türkiye'de 2014 yılından itibaren cumhurbaşkanı artık halk tarafından seçilecektir. Bu durum kuşkusuz hali hazırda zaten güçlü olan cumhurbaşkanının durumunu daha da güçlendirecektir. 1982 Anayasası ile klasik bir parlamenter sistemin mantığına göre oldukça güçlendirilmiş olan cumhurbaşkanının konumu, anayasanın bir “yarı başkanlık sistemi” öngördüğü yönünde tartışmalara neden olmuşken cumhurbaşkanını halkın seçmesini öngören anayasa değişikliği sonrası sistem tartışmalarının daha çok gündemde olacağı söylenebilir.

Gözler'e göre, anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanı seçimlerinin gerçekleştirildiği gün Türkiye artık bir yarı başkanlık hükümet sistemi özelliklerine sahip olacaktır (Gözler, 2007: 99). Özbudun'a göre ise, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sisteminin zorunlu şartı olmakla birlikte, yeterli şartı değildir. Bunun dışında cumhurbaşkanının, tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerle de donatılmış olması gerekmektedir. Bir

rejimin, parlamenter rejim mi yarı başkanlık rejimi mi olduğuna karar verebilmek için, cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve bu yetkilerin gerçekte ne ölçüde kullanıldığı araştırılmalıdır. Burada cumhurbaşkanının, hükümetin talebi üzerine değil, kendi inisiyatifi ile yasama meclisini feshedebileceği, bu yetkinin gerçek sahibi olduğu durumlar kastedilmektedir (Özbudun, 1993: 139-145). Hekimoğlu'na göre de, Gözler'in iddiası tartışmaya açıktır: Mevcut hükümet sistemi hâlâ parlamenterist karakterini korumaya devam etmektedir. Zira bir yarı başkanlık sisteminin varlığından söz edilebilmesi için, sistem içindeki cumhurbaşkanının, siyasi nedenlerle parlamentoyu feshetme yetkisinin olması gerekmektedir (Hekimoğlu, 2009: 105-106). Fakat yine de Türkiye'de yarı başkanlık sistemine yönelik büyük bir adım atıldığı gözlenmekte, 2014 yılındaki seçimlerden sonra fiili bir yarı başkanlık denemesiyle karşı karşıya kalacağımız beklenmektedir.

Duverger'e göre, bir sistemin yarı-başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için şu üç özelliği taşıması gerekmektedir:

- 1) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi,
- 2) Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması,
- 3) Yürütme görevini yerine getiren başbakan ve bakanlar kurulunun yasamanın güvenine tabi olması (Duverger, bt: 69).

Sartori de, yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki paylaşımından hareketle üç belirleyici kıstas ortaya koymaktadır:

- 1) Başkan parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur; dolayısıyla iradesinin hükümet kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir.
- 2) Başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı olmaları bakımından, başkandan bağımsızdırlar ve parlamentonun güvenoyuna veya güvensizlik oyuna tabidirler; dolayısıyla parlamento çoğunluğuna muhtaçtırlar.
- 3) Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organının içinde farklı dengelere ve değişen üstünlüklere izin vermekle birlikte "özerklik potansiyeli" devam eder (Sartori, 1997: 173-174).

Lijphart ise, sistemin başkanlık ve parlamenter sistemlerin bir sentezi olmadığını, daha çok belirtilen bu iki sistem arasında gidip gelen bir yapıya sahip olduğunu savunmaktadır (aktaran Yücel, 2008: 66). Shugart da yarı başkanlığı karma bir sistem olarak nitelendirmektedir. Lijphart'ı eleştiren Shugart'a göre, yarı başkanlık sistemi diğer iki saf hükümet sisteminin arasında gidip gelen bir model değildir. Sistemin böyle bir yapıya sahipmiş gibi görünmesinin ardındaki neden saf sistemlerin kurumsal yapılanmasından çok uygulama sonuçlarıdır. Aynı anayasal yapının bazen başkanlık bazen de parlamenter sistem gibi işleyebilmesinin başka türlü açıklanamayacağını ifade eden Shugart, yarı başkanlık sisteminin her zaman için, her iki saf hükümet sisteminin bir karması olduğunu vurgulamaktadır (aktaran Yücel, 2008: 67).

Yarı başkanlık sisteminde de başkanlık sisteminde olduğu gibi parlamentonun başkanı görevinden alması mümkün değildir. Buna karşılık, yürütmenin diğer kanadını oluşturan başbakan ve kabinesinin popülaritesini veya meşruiyetini kaybetmesi halinde parlamento tarafından gensoru yetkisi kullanılarak düşürülmesi mümkündür. Devlet başkanı ile hükümetin farklı bir siyasi eğilime sahip olması halinde fesih yetkisi, popülaritesini veya meşruiyetini kaybeden bir hükümetin hukuki varlığını sona erdirebilmektedir. Fakat bunun tersi bir durumda fesih yetkisinin kullanılmaması muhtemeldir. Bu bağlamda devlet başkanının parlamentoyla arasındaki çatışmaları sona erdirecek güçlü bir fesih yetkisine sahip olması, yarı başkanlık sisteminlerine esneklik kazandırmaktadır (Yazıcı, 2002: 108-109).

Yarı başkanlık sistemlerinde de başkanlık sistemlerinde olduğu gibi bir çift meşruiyetten bahsedilebilir. Cumhurbaşkanı ve parlamentonun halk tarafından seçilmesi, dolayısıyla başbakanın da sonuç itibarıyla halkoyundan çıkması benzer bir meşruiyet iddiasına neden olmaktadır. Fakat buradaki farklılık meşruiyet iddiasının yasama ve yürütme organları arasında değil, yürütme gücünü paylaşan cumhurbaşkanıyla başbakan ve kabinesi arasında ortaya çıkmaktadır. Bu iddia cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi görüşten olmaları durumunda geçerlilik kazanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde bu tür çatışmalar rejim krizine dönüşebilirken yarı başkanlık sistemlerinde en fazla hükümet istikrarsızlığına

yol açmaktadır. Bu noktada da cumhurbaşkanının fesih yetkisi, çatışmaların bir krize dönüşmesine fırsat vermeden çözüme imkânı sağlamaktadır (Yazıcı, 2002: 109-110).

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanını destekleyen çoğunluk ile parlamentoya hâkim olan çoğunluk aynı siyasi eğilime sahip olduğunda kazanan, yürütme gücünün her iki kanadını aldığı gibi, yasama organında da çoğunluğu elde etmenin avantajlarını kullanabilmektedir. Dolayısıyla yarı başkanlık sisteminde kazananın her şeyi alması, sadece yürütmede değil aynı zamanda yasama organında da hâkimiyet yaratacağından, yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemine kıyasla daha sert bir görünüme sahip olabilme ihtimalini ileri sürme imkânı mevcuttur. Fakat cumhurbaşkanı ile parlamentonun farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları durumunda da yarı başkanlık sistemleri kazananın her şeyi aldığı bir toplam sıfır oyunu yaratmazlar. Çünkü böyle bir durumda, farklı siyasi eğilimler sergileyen yürütme gücünün iki kanadı ve parlamento, birlikte yaşamaya mecbur kalacaktır. Bunun başarılabilmesi halinde ise, cumhurbaşkanının fesih yetkisine sahip olmasının yarattığı mekanizmalar devreye girecektir (Yazıcı, 2002: 111-112).

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılıklarının ve tikanıkların yaşanması da mümkündür. Bu tür dönemler “Cohabitation” olarak adlandırılmaktadır. Hükümetin yasama organının güvenine sahip olması gerektiğinden, cumhurbaşkanı, hükümeti kurarken yasama organındaki çoğunluğu dikkate almak durumundadır. Böyle olunca da, cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluk ve bu çoğunluğa göre oluşan hükümet farklı siyasal görüşte olduklarında, tikanıklıkların ve krizlerin yaşanması ihtimali artacaktır (Onar, 2005: 96).

Yarı başkanlık sisteminin işleyişi, yasama çoğunluğu ile halkoyuyla seçilen cumhurbaşkanının aynı veya farklı siyasal partilere mensup olmalarına göre değişiklik göstermektedir. Yasama çoğunluğu ile cumhurbaşkanının aynı siyasal partiye mensup olması durumunda başbakan ve bakanlar da aynı siyasal partinin mensubu olacaklardır. Dolayısıyla sistem de büyük ölçüde cumhurbaşkanı eksenli işleyecektir. İstikrar ve etkinlik açısından avantajlı görünen bu durum, kazananın her şeyi kazanması kaybedenin herşeyi kaybetmiş olmasının sakıncalarını da doğuracaktır. Bu ihtimalin tam tersi, yani cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun

ve dolayısıyla hükümetin farklı siyasal partilere mensup oldukları durumda ise, görüş ayrılıkları ve çatışmalar yalnızca cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu arasında değil, aynı zamanda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanacaktır (Onar, 2005: 101-102). Bu sorunun aşılabilmesi için sistemin, cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda bir başkanlık sistemi, tersi durumda ise, bir parlamenter sistem ağırlığında işlemlerini sağlayacak düzenlemelerin anayasaya konulması düşünülebilir (Hekimoğlu, 2009: 104-105).

Türkiye gibi uzlaşmacı siyasi kültürün tam olarak gelişmediği ülkelerde bu gibi sorunlar ciddi istikrarsızlıklar ve meşruiyet krizlerini yaratabilme potansiyelini taşırlar. Bu bağlamda hükümet sisteminin kökten değiştirilmesi gibi net sonuçlara yol açacağını şimdiden bilemeyeceğimiz bir değişiklik yerine, uzun süredir uyguladığımız parlamenter hükümet sistemine, istikrar ve etkinlik kazandırmaya yönelik bir takım tedbirlerin geliştirilmesinin de bir çözüm yolu olarak ifade edilmesi mümkündür (Hekimoğlu, 2009: 107).

Yine de hükümet sistemleri sorununa anayasal mekanizmalarla bir yere kadar çözüm üretilebileceğini söyleyebiliriz. Uygulamada hangi hükümet sisteminin nerede ve ne zaman başarılı olacağını belirleyen şey, o toplumun siyasal kültürü ile toplumsal koşullarına bağlıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin kavşak noktasında bulunduğu yarı başkanlık sistemi için şimdiden kesin olumsuz yargılarda bulunmanın çok fazla anlamının kalmadığını, yarı başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığı Fransa'nın denemediği sistem kalmadığı ortayken Türkiye'nin de sistem arayışına Fransa'nın yaptığı gibi deneme yoluyla cevap aramasının, bir aksaklığın ortaya çıkması durumunda yeni tedbirlerin düşünülüp geliştirilmesinin de bir çözüm yolu olduğunu söylemek mümkündür. Fakat bu sistemin başarılı bir şekilde uygulandığı Fransa'da olduğu gibi yargının yürütmeden bağımsız bir şekilde çalışacağı, birbirini dengeleyen çok sayıda baskı grubunun halkın siyasete etkin katılımını sağlayacağı, hükümetin özgürlükleri kısıtlaması noktasında halkın tepkisini güçlü bir şekilde gösterebileceği bir siyasal-toplumsal kültürün de uzun vadede geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması elzemdir.

SONUÇ

Tarihsel olarak klasik örneğini İngiliz siyasal sisteminde bulan başbakanlık, parlamenter sistemlere özgü bir kurumdur. Parlamenter sistemde yürütme organı iki başlı bir yapı arz eder. Parlamenter yürütme bir yanda devlet başkanı, diğer yanda bakanlar kurulu ve onun da başkanı olan başbakandan oluşmaktadır. Devlet başkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturduğundan yetkileri simgeseldir. Başbakan ise, kolektif nitelikte icrai bir organ olan bakanlar kurulunun başkanı ve en önemli üyesidir. Başbakan, hükümet politikalarını belirleyerek bu politikalara yön vermektedir.

XX. yüzyılda kamu hizmetlerinde meydana gelen muazzam genişleme ile modern, disiplinli siyasal partilerin ortaya çıkışı büyük ölçüde başbakanın gücü üzerinde artışa neden olmuştur. Bu anlamda başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki konumu “*primus inter pares (eşitler arasında birinci)*” olmanın ötesindedir. Günümüzde başbakan yalnızca eşitler arasında birinci değil, aynı zamanda gerçek bir lider konumundadır. Dolayısıyla başbakanın konumu açısından bir “*eşitsizler üzerinde birinci*” durumu meydana gelmiştir.

Başbakanın yürütme içerisindeki egemenliğine paralel olarak partisi aracılığıyla yasamaya da egemen hale gelmesi başbakanın siyasal sistem içindeki gücünde büyük bir artışa yol açtığından sistem “başbakanlık hükümeti” gibi yeni bir kavramla ifade edilmektedir. “Başbakanlık hükümeti” ilk olarak 1960’ların başlarında İngiltere’de, başbakanın siyasal sistem içerisindeki gücünü vurgulamak için kullanılmıştır. Crossman, başbakanın kabine içerisindeki güçlü durumundan dolayı İkinci Dünya Savaşı sonrasında “*kabine hükümeti (cabinet government)*”nin yerini “*başbakanlık hükümeti (prime ministerial government)*”nin aldığını ifade etmiştir.

Ülkemizde İkinci Meşrutiyet döneminin başlamasını takiben, 1909 yılında, 1876 Anayasası üzerinde yapılan değişikliklerle, yasama-yürütme ilişkilerinde bir dengeye ulaşılmış ve ilk defa parlamenter sisteme geçilmiştir. 1921 Anayasası ile bir meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. 1924 Anayasası döneminde meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem

oluşturulmuşken, 1961 Anayasası döneminde parlamenter sistemin kurumsallaştırıldığını söylemek mümkündür. 1982 Anayasası ise, Türkiye Cumhuriyeti' nin parlamentarizm yönündeki geleneksel hükümet sistemi tercihini özünde korumuş olmakla birlikte, hem cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin geniş tutulması hem de halkoyuyla seçilmesine ilişkin gerçekleştirilen son anayasa değişikliği, parlamenter sistem ekseninden uzaklaşdığı yönünde düşüncelere neden olmuştur. 1961 Anayasası'nda yürütme bir "görev" olarak tanımlanmışken; 1982 Anayasası'nda yürütme "yetki ve görev" olarak tanımlanmıştır. Böylece 1982 Anayasası ile yürütme dünyadaki genel eğilime de paralel olarak diğer organlar karşısında güçlendirilmiştir.

Ülkemizde başbakanın durumu incelendiğinde gücünün dönemlere göre farklılık arz ettiğini söylemek mümkündür. 1924 Anayasası döneminde, 1950'ye kadarki süre içerisinde başbakan, hem iktidar partisinin başkanı değildir hem de cumhurbaşkanı ile karşılaştırıldığında ikinci planda kalmıştır. 1950-60 yılları arasında başbakan parti genel başkanı olmasına rağmen cumhurbaşkanının siyasal sistem içerisindeki etkisi belirgindir. 1961 Anayasası döneminde idari açıdan güçlenen başbakan siyasi açıdan zayıftır. Koalisyon hükümetleri ve yaşanan hükümet istikrarsızlıkları başbakanın gücünü sınırlamıştır. 1982 Anayasası ise, yüzde onluk seçim barajı ile güçlü bir hükümet yapısının ortaya çıkmasını öngörmüştür. Bu dönemde başbakanın gücünü belirleyen siyasi yapıdır. Mecliste çoğunluğun elde edildiği, tek partinin egemen olduğu dönemlerde başbakan sistem içerisinde en etkili kişi olurken, koalisyon dönemlerinde ise, etkisi azalmaktadır.

Anayasanın bakanların başbakanca seçilip başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevlerine son verileceğini düzenleyen ilgili maddeleri başbakanın bakanlar kurulu üzerindeki otoritesini güçlendirmiştir. Öte yandan bakanların eylem ve işlemlerinden dolayı meclisin yanında başbakana karşı da sorumlu olmasından dolayı başbakan ve bakanlar arasındaki ilişkinin hiyerarşi benzeri bir ast-üst ilişkisine dönüştüğünü söylemek mümkündür. Ayrıca başbakan bu dönemde merkezi idarenin doğrudan, yerel yönetimler ile kamu iktisadi teşebbüslerinin ise, dolaylı olarak gerçek ve etkili başı durumuna gelmiştir. Parti disiplini de başbakanın gücünü artıran önemli olgulardan birisidir. Parti disiplini

sayesinde başbakan hem yasama organına hem de yürütme organına egemen olabilmektedir.

Türkiye uzun yıllar boyunca koalisyon hükümetleri ile yönetilmiş, hükümet istikrarsızlıkları olağan hale gelmiştir. Bu durum başbakanların etkinliğini kısıtlamış, gücünü etkisiz hale getirmiş ve Türkiye güçsüz başbakanlarla idare edilmiştir. 1982 Anayasası ile “güçlü yürütme”ye vurgu yapıp güçlü bir hükümet yapısı öngörülmüş olsa da 1991 ile 2002 yılları arasında kırılgan koalisyon yapılarıyla karşılaşmıştır. Fakat 1983, 1987 yıllarında ANAP; 2002, 2007, 2011 yıllarında ise AKP ile Türkiye tek parti hükümetleriyle yönetilmiştir. Bu bağlamda Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde kurulan hükümetlerin Türkiye için birer “başbakanlık hükümeti” örneği olduğu söylenebilir.

1982 Anayasası’nın güçlü yürütme anlayışı çerçevesinde tek başına iktidara gelen ikinci parti AKP’dir. 2002’den bu yana Türkiye, Türk siyasal hayatında daha önce görülmemiş bir biçimde, üç dönem üst üste oylarını artırarak tek başına iktidar olmuş güçlü bir hükümet tarafından yönetilmektedir. Bunun yanı sıra AKP, yerel seçimlerde ve referandumlarda da başarılı bir profil çizmiştir. Kuşkusuz partinin bu başarısında Recep Tayyip Erdoğan gibi karizmatik bir genel başkanın varlığı da önemli bir etkidir. Recep Tayyip Erdoğan’ın, özellikle koalisyon dönemleriyle kıyaslandığında, güçlü bir liderlik ve başbakanlık icra ettiği görülmektedir. Kişisel yetenekleri ve güçlü liderlik özellikleri Erdoğan’ın başbakanlığını da güçlü kılmaktadır.

Westminster modelinin hakim olduğu iki partili parlamenter sistemler, kazananın her şeyi alması bakımından neredeyse saf başkanlık sistemlerinden daha elverişli bir ortam sunmaktadırlar. İfade edilen bu durum 2002 yılından sonra Türkiye’de İngiltere’dekine benzer bir biçimde temayüz etmiştir. Bu bağlamda 2002 yılından bu yana girdiği her seçimden oylarını artırarak çıkan AKP genel başkanı Recep Tayyip Erdoğan da yasamada ve yürütmede elde ettiği güç sayesinde neredeyse bir başkandan daha güçlü sayılabilecek bir konuma erişmiştir. Nitekim, başbakan Recep Tayyip Erdoğan, genel iradeyi de (milli irade) kendi hükümetlerinin temsil ettiğini bir çok kez ifade etmiştir. Bu tür açıklamalar doğal olarak muhalefete karşı hoşgörüsüz bir siyasal kültürü besleyip muhalefetin dar çıkarları temsil ettiğine

ve milli iradenin gerçekleşmesini engellemeye çalıştığına yönelik bir algıyı da güçlendirmektedir. Oysa günümüz parlamenter demokrasilerinde kuvvetler ayrılığı artık yasama ve yürütme organları arasında değil iktidar ve muhalefet arasında gerçekleşmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de parti disiplini, aşırı merkezîyetçi yönetim yapısı, demokrasi kültürünün yeterince benimsenememiş olması, bağımsız bir yargı erkinin olmayışı, yerel yönetimlerin zayıflığı, siyasal partiler yasası gibi etkenleri de ifade ettiğimiz durumu yaratan sebepler arasında rahatlıkla gösterebiliriz.

KAYNAKÇA

Kitap-Dergi

Akbulut, Ö.Ö. (2003). Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan. *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (1), 49-82.

Akçalı, N. (1994). *Çağdaş Siyasi Rejimler* (3.Baskı). İzmir: Ege Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları.

Akçalı, P. (2007). Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği. İ. Kamalak, (Ed.), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde (59-89). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Akdoğan, Y. (2004). *Ak Parti ve Muhafazakâr Demokrasi*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Akın, Ö. (2009). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi. K. Karasu, (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (313-468). Ankara: İmge Yayınları.

Akşin, S. (2007). Siyasal Tarih (1995-2003). S. Akşin, (Yay. Yön.), *Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye 1980-2003* (7. Baskı) içinde (163-186). İstanbul: Cem Yayınevi.

Aldıkaçtı, O. (1960). *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*. İstanbul.

Aldıkaçtı, O. (1982). *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.

Arı, T. (2000). *Amerika'da Siyasal Yapı Lobiler ve Dış Politika* (3. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.

Arklan, Ü. (2004). *Siyasal Liderlikte Karizma Olgusu: Recep Tayyip Örneğinde Teorik ve Uygulamalı Bir Çalışma*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aslan, R. (2009). *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri*. Bursa: Dora Yayınları.

Aslan-Akman, C. (2007). Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Parti Sistemlerindeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar. İ. Kamalak, (Ed.), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde (171-201). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Aslı-Yıldırım, A. (2008). *Siyasal İletişim Sürecinde Hitabet Sanatının Kullanılmasının Liderin Başarısına Etkisi: Recep Tayyip Erdoğan Örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ataay, F. (2007). 2007 Genel Seçimi Üzerine Değerlendirme: AKP, Neoliberalizm, Demokrasi. *İktisat Dergisi*. (491). 31-44.

Ataay, F. (2008). *Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi*. Ankara: Deki Yayınevi.

Atar, Y. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.

Bagehot, W. (1963). *The English Constitution*. With an Introduction by R.H.S. Crossman. London: Fontana.

Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Der Yayınları.

Ball, A. R. ve Peters, B. G. (2007). *Çağdaş Siyaset ve Yönetim*. (N. Uzun, Çev.). İstanbul: Yayınodası Yayıncılık.

Baylis, T. A. (1989). *Governing By Committee*. New York: State University of New York Press.

Benemy, F. W. G. (1965). *The Elected Monarch: The Development of the Power of the Prime Minister*. London: Harrap.

Blake, R. (1975). *The Office of Prime Minister*. Oxford: Oxford University Press.

Borthwick, R. L. (1995). Prime Ministers and Parliament. D. Shell & R. Hodder-Williams, (Eds.), *Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945* içinde (71-103). London: C.Hurst&Co.

Buckley, S. (2006). *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Bulaç, A. (2010). *Göçün ve Kentin İktidarı*. İstanbul: Çıra Yayınları.

Burch, M. (1995). Prime Ministers and Whitehall. D. Shell & R. Hodder-Williams, (Eds.), *Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945* içinde (104-136). London: C. Hurst & Co.

Burnham, W. D. (1986). *Democracy in the Making: American Government and Politics* (2nd. ed.). New Jersey: Prentice-Hall.

Campbell, J. (2003). *Margaret Thatcher : Grocer's Daughter to Iron Lady*. London: Vintage.

Crossman, R.H.S. (1985). Prime Ministerial Government. A. King, (Ed.), *The British Prime Minister*. London: Duke University Press.

Çam, E. (1993). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.

Çavdar, T. (2008). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Çitçi, O. (1997). Başkanlık Sistemi Çözüm mü?. *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (4), 17-34.

Demir, F. (1998). *Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku* (5. Baskı). İzmir: Fakülteler Kitabevi.

Demir, F. ve Karatepe, Ş. (1989). *Anayasa Hukukuna Giriş* (2. Baskı). İzmir: Aydın Yayınevi.

Derdiman, C. (2006). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Dereli, E. (2001). *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.

DeSipio, L. (2007). The United States. M. Kesselman & J. Krieger & W. A. Joseph, (Eds.), *Introduction to Comparative Politics* içinde (301-351). New York: Houghton Mifflin Company.

Diamond, L. (1995). Demokrasinin Üç Paradoksu. L. Diamond ve M. F. Plattner, (Ed.), *Demokrasinin Küresel Yükselişi* içinde (127-141). Ankara: Yetkin Yayınları.

Domenach, J. M. (1969). *Politika ve Propoganda*. İstanbul: Varlık Yayınları.

Duran, L. (1988). *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*. İstanbul: Çağdaş Yayınları.

Durdu, E. (2010). *Yerel Seçimlerde Siyasal İletişim Stratejileri 29 Mart 2009 Antalya ve Trabzon Seçimlerinde AKP-CHP Örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Durgun, Ş. (1999). *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*. Ankara: Nobel Yayınları.

Dursun, D. (2007). Türkiye’nin Dönüşüm Süreci, Dinamikleri ve Genel Özellikleri. D. Dursun, B. Duran, H. Al, (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler-Alanlar-Sorunlar* içinde (17-63). İstanbul: Alfa Yayınları.

Duverger, M. (1986a). *Siyasi Rejimler*. (T. Tunçdoğan, Çev.). İstanbul: Sosyal Yayınlar.

Duverger, M. (1986b). *Seçimle Gelen Krallar*. (N. Erkurt, Çev.). İstanbul: Kelebek Yayınları.

Duverger, M. (1998). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. A. Lijphart, (Ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government* içinde (142-149). New York: Oxford University Press.

Duverger, M. (b.t.). Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti. (M. Turhan, Çev. ve Der.). *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar* içinde (68-97). Ankara: Gündoğan Yayınları.

- Elgie, R. (1993). *The Role of the Prime Minister in France 1981-1991*. St. Martin's Press.
- Epstein, L. D. (1968). Parliamentary Government. D. L. Sills, (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillian and Free Press.
- Erdoğan, M. (1987). *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*. Yayınlanmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erdoğan, M. (1989). Başbakanlık Hükümeti mi?. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 44 (3), 229-247.
- Erdoğan, M. (1993). *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2004a). *Anayasa Hukukuna Giriş* (2. Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- Erdoğan, M. (2004b). *Anayasal Demokrasi* (6. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2008). *Türkiye' de Anayasalar ve Siyaset* (4. Baskı). Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, R. T. (2001). *Bu Şarkı Burada Bitmez*. M. Tan, (Ed.), İ. Deveci, (Haz.). İstanbul: Nesil Yayınları.
- Erdoğan-Tosun, G. ve Tosun, T. (1999). *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eroğul, C. (2005). *Çağdaş Devlet Düzenleri* (4. Baskı). Ankara: Kırlandığıç Yayınevi.
- Eroğul, C. (2010). *Anatüzeğe Giriş* (11. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (1998). Bürokrasi-İktidar İlişkileri. D. Dursun ve H. Al, (Ed.), *Türkiye' de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışlar* içinde. İstanbul: İlke Yayınları.
- Esen, B. N. (1963). *Anayasa Hukuku Genel Esasları*. Ankara.

Esen, S. (2009). İspanya'da Kamu Yönetimi. K. Karasu, (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (595-653). Ankara: İmge Yayınları.

Eyüboğlu, E. (2007). Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru. İ. Kamalak, (Ed.), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde (91-169). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Fendoğlu, H. T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları* (SDE Analiz). Ankara: Başak Matbaacılık.

Foley, M. (2000). *The British Presidency*. New York: Manchester University Press.

Giddings, P. (1995). Prime Minister and Cabinet. D. Shell & R. Hodder-Williams, (Eds.), *Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945* içinde (30-70). London: C. Hurst & Co.

Glassmann, M. R. (1986). Manufactured Charisma and Legitimacy. R. M. Glassman ve W. H. Swatos, Jr., (Eds.), *Charisma, History and Social Structure* içinde (115-128). New York: Greenwood.

Gören, Z. (1999). *Anayasa Hukukuna Giriş* (2. Baskı). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Göze, A. (1995). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (9. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

Gözler, K. (2000). Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme). *Türkiye Günlüğü*, 62, 25-47.

Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2007). *Anayasa Hukukuna Giriş* (11. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2009). İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme. E. Akçaoğlu ve İ.S. Akman, (Eds.), *Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan* (Cilt 1) içinde (365-374). Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (1997). *Anayasa Hukuku* (6. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gül, C. ve Karagöz, K. (2007). Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1-2), 711-752.

Güneş, T. (1956). *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.

Günsev, E. (1992). Başkanlık Hükümeti Sistemi: “Ratio Politica”sı ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47 (1), 317-334.

Güran, S. (1994). Anayasa’nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik. *Anayasa Yargısı*, 11, 191-200.

Gürbüz, Y. (1987). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (2. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Hart, J. (1991). President and Prime Minister: Convergence or Divergence?. *Parliamentary Affairs*, 44 (2), 208-225.

Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. *British Journal and Politics and International Relations*, 5 (3), 347-372.

Heffernan, R. (2006). The Prime Minister and the News Media: Political Communication as a Leadership Resource. *Parliamentary Affairs*, 59 (4), 582-598.

Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Hennessy, P. (2000). *The Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945*. New York: Palgrave.

Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Doğan Kitap.

Heywood, A. (2007). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.

Hinton, R.W.K. (1960). The Prime Minister As an Elected Monarch. *Parliamentary Affairs*, 13 (3), 297-303.

Jones, G.W. (1985). The Prime Minister's Power. A. King, (Ed.), *The British Prime Minister*. London: Duke University Press.

Karahanogulları, O. (2009). Fransa' da Kamu Yönetimi. K. Karasu, (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde* (39-168). Ankara: İmge Yayınları.

Karamustafaoğlu, T. (1982). *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.

Karasu, K. (2009). İngiltere'de Kamu Yönetimi. K. Karasu, (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde* (169-312). Ankara: İmge Yayınları.

Keleş, M. (1992). *Başkanlık Rejimi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kesselman, M. (2007). France. M. Kesselman & J. Krieger & W. A. Joseph, (Eds.), *Introduction to Comparative Politics içinde* (91-145). New York: Houghton Mifflin Company.

King, A. (1985). Margaret Thatcher: The Style of a Prime Minister. A. King, (Ed.), *The British Prime Minister*. London: Duke University Press.

Kömürcü, D. (2008). *1980 Sonrası Türkiye'de Sosyal Demokrasi: Fırsatlar, Stratejiler ve Kriz (SODEP ve SHP Deneyimleri)*. Yayınlanmamış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kuzu, B. (1987). *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Kuzu, B. (1996a). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -I-. *Liberal Düşünce*, 1 (2), 13-43.

Kuzu, B. (1996b). Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (3), 57-85.

Laski, H. (1945). *Parliamentary Government in England*. London: Allen&Unwin.

Lijphart, A. (2006). *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. (G. Ayas ve U. U. Bulsun, Çev.). İstanbul: Salyangoz Yayınları.

Lijphart, A. (b.t.). *Çağdaş Demokrasiler*. (E. Özbudun ve E. Onulduran, Çev.). Ankara: Yetkin Basımevi.

Linz, J. J. (1995). Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri. L. Diamond ve M. F. Plattner, (Ed.), *Demokrasinin Küresel Yükselişi* içinde (143-160). Ankara: Yetkin Yayınları.

Lowry, H. W. (2001). Ne O Ne Bu/Yirmibirinci Yüzyılın Başında Türkiye'nin Siyasi Yapısı. M. Abramowitz, (Ed.), (F. Çakır, N. Uslu, Çev.). *Türkiye'nin Dönüşümü ve Amerikan Politikası* içinde (33-86). Ankara: Liberte Yayınları.

Mackintosh, J.P. (1977). *The British Cabinet*. London: Stevens&Sons Ltd.

Mandelson, P. ve Liddle, R. (1997). *Blair Devrimi: Yeni İşçi Partisi Başarabilir mi?*. (Y. Fincanoğlu, Çev.). İstanbul: Boyut Kitapları.

Mirkine-Guetzevitch, B. (1938). *Hukuku Esasiye'de Yeni Temayüller*. (A. R. Türel, Çev.). Ankara: Türk Hukuk Kurumu Yayınları.

Mutlusu, A. F. (2010). Anavatan Partisi. T. Uzun, (Ed.), *İttihat ve Terakki'den Günümüze Siyasal Partiler* içinde (375-390). Ankara: Orion Kitabevi.

Okandan, R. G. (1936). Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi. *Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2 (1), 502-523.

Okandan, R. G. (1976). *Umumi Amme Hukuku, Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları*. İstanbul.

Onar, E. (2005). Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?. *Başkanlık Sistemi* içinde (71-104). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.

Ömürgönülşelen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. K. Karasu, (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (313-412). Ankara: İmge Yayınları.

Örkün-Özgenç, İ. (2006). *İmajın Oluşumu ve Değişiminde Basının Etkileri Bülent Ecevit Örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özbudun, E. (1968). *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Özbudun, E. (1993). *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

Özbudun, E. (2011). *Anayasa Hukuku* (8. Baskı). A. T. Yürük, (Ed.), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Özbudun, E. ve Hale, W. (2010). *Türkiye'de İslamcılık, Demokrasi ve Liberalizm*. İstanbul: Doğan Kitap.

Özer, A. (1988). *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği* (2. Baskı). Ankara.

Özer, A. (2003). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Özkol, A. (1969). Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (1-2), 43-76.

Öztürk, N. K. (1999). *Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem*. Ankara: Atilla Kitabevi.

Öztürk, N. K. (2011). *Anayasaya Giriş*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.

- Parlak, B. ve Caner, C. (2005). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Powell, G. B. (1990). *Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet*. (M. Turhan, Çev.). Ankara: S Yayınları.
- Poyraz, F. (2010). Milli Nizam Partisinden AK Parti'ye. T. Uzun, (Ed.), *İttihat ve Terakki'den Günümüze Siyasal Partiler* içinde (311-338). Ankara: Orion Kitabevi.
- Ranney, A. (1993). *Governing an Introduction to Political Science* (6th. ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Rose, R. (2004). Politics in England. G. A. Almond & G. B. Powell Jr. & K. Strom & R. J. Dalton, (Eds.), *Comparative Politics Today: A World View* (8th. ed.) içinde (156-205). Longman.
- Roskin, M. G. (2009). *Çağdaş Devlet Sistemleri*. Ankara: Adres Yayınları.
- Sabuncu, Y. (1994). *Anayasaya Giriş*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Sancar, S. (2002). Seçim Dersleri: İmaj mı Örgüt mü?. *Birikim*, (163-164), 71-74.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. (E. Özbudun, Çev.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Savcı, B. (1957). Siyasi İktidarı Hukukla Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 12 (4), 65-127.
- Savran, S. (2007). AKP ve Burjuvazinin İç Savaşı. *İktisat Dergisi*, (483-484), 29-37.
- Sevinç, M. (2009). Öncesi ve Sonrasıyla 29 Mart Yerel Seçimi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 64 (2), 213-225.
- Sezginer, M. (1990). Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3 (1), 67-93.

Shell, D. (1995). The Office of Prime Minister. D. Shell & R. Hodder-Williams, (Eds.), *Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945* içinde (1-30). London: C. Hurst & Co.

Shills, E. (2002). Merkez ve Çevre. (Y. Z. Çelikkaya, Çev.). *Türkiye Günlüğü*. (70). 88-96.

Soysal, M. (1984). Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı). *Anayasa Yargısı*, 1, 11-20.

Soysal, M. (2007). Türk Siyasal Sistemi Üzerine Görüşler. İ. Kamalak, (Ed.), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde (295-310). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Şıvgın, H. (1997). *Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*. Ankara: Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Yayını.

Tan, T. (1984). 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya da Güçlü Yürütme. *Anayasa Yargısı*, 1, 31-47.

Tanchev, E. (Winter, 1993). Parliamentarism Rationalized. *East European Constitutional Review*, 2 (1), 33-35.

Teziç, E. (1976). *100 Soruda Siyasi Partiler, Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Siyasi Partiler*. İstanbul.

Teziç, E. (1980). Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1 (2), 91-106.

Teziç, E. (1996). *Anayasa Hukuku* (3. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım.

Thomas, G. P. (1998). *Prime Minister and Cabinet Today*. Manchester: Manchester University Press.

Tosun, T. (2008). *Siyaseti İzlerken*. Ankara: Liberte Yayınları.

Tunaya, T. Z. (1952). *Türkiye'de Siyasi Partiler*. İstanbul.

- Turan, A. E. (2004). *Türkiye’de Seçmen Davranışı: Önceki Kırılmalar ve 2002 Seçimi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Turan, İ. (1968-1969). Parti Disiplini: Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 28 (1/4), 79-102.
- Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Turhan, M. (1992). Parliamentarism or Presidentialism? “Constitutional Choices for Turkey”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47 (1-2), 153-168.
- Türe, F. (2003). Parlamenter Sistemde Başbakanın Gücünü Belirleyen Etkenler. *Mülkiye*, 27 (238), 193-211.
- Türe, İ. (1999). *Türk Kamu Yönetiminde Başbakanlık*. Yayınlanmamış doktora tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türe, İ. (2001). Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık. *Mülkiye*, 25 (227), 71-86.
- Uysal-Sezer, B. (1993). Çağdaş Karizma. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (4), 3-20.
- Vedel, G. (1960). Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi. (T. Timur, Çev.). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 15 (3), 49-67.
- Vernon, M. C. (1961). *Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*. (M. Soysal, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Watts, D. (2006). *British Government and Politics: A Comparative Guide*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Williams, A. (1998). *UK Government & Politics* (2nd. ed.). Oxford: Heinemann.
- Yanık, M. (1997). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Yavuz, B. (2007). *Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasasında Başbakanın Konumu*. Yayınlanmamış doktora tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yavuz, K. H. (2000). *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yücel, B. (2008). *Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış doktora tezi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Zürcher, E. J. (2010). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi* (25. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Gazete

‘Milleti tehdit gören anlayış artık bitti’. (22 Kasım 2010). *Milliyet*. <http://www.milliyet.com.tr/-milleti-tehdit-goren-anlayis-artik-bitti-/siyaset/haberdetay/23.11.2010/1317198/default.htm>. (23 Mart 2012).

‘Sivilleşme planı’ hükümetin değil, benim şahsi görüşüm. (2 Eylül 2010). *Zaman*. <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1175438>. (25 Mart 2012).

2. Özal trenine bindik. (4 Kasım 2002). *Sabah*. <http://arsiv.sabah.com.tr/arsiv/2002/11/04/s07.html>. (13 Mart 2012).

Akyol, T. (13 Haziran 2011). Balkon konuşması umut verdi: üçüncü dönem!. *Milliyet*. <http://siyaset.milliyet.com.tr/ucuncu-donem-/siyaset/siyasetyazardetay/13.06.2011/1401788/default.htm>. (28 Mart 2012).

Akyol, T. (4 Kasım 2002). AKP’nin ateşle imtihanı. *Milliyet*. <http://www.milliyet.com.tr/2002/11/04/yazar/akyol.html>. (14 Mart 2012).

Anadolu ihtilali. (4 Kasım 2002). *Sabah*. <http://arsiv.sabah.com.tr/2002/11/04/>. (13 Mart 2012).

Başbakan Erdoğan'a '10 yılın şahsiyeti' ödülü. (24 Mart 2012). *Radikal*. <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1082812&CategoryID=81>. (2 Nisan 2012).

Başkomutan TSK'yı yakından ilgilendirir. (13 Nisan 2007). *Milliyet*. <http://www.milliyet.com.tr/2007/04/13/siyaset/asiy.html>. (12 Mart 2012).

Berkan, İ. (4 Kasım 2002). Bir iyi, bir kötü haber. *Radikal*. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=55412>. (30 Mart 2012).

Bila, F. (13 Eylül 2010). Erdoğan'ın başarısı. *Milliyet*. <http://siyaset.milliyet.com.tr/erdogan-in-basarisi/fikret-bila/siyaset/siyasyazardetay/13.09.2010/1288331/default.htm>. (24 Mart 2012).

Birand, M. A. (13 Eylül 2010). Sürpriz sonuç. *Milliyet*. <http://gundem.milliyet.com.tr/surpriz-sonuc-/mehmet-ali-birand/guncel/gundemyazardetay/13.09.2010/1288580/default.htm>. (29 Mart 2012).

Çekirge, F. (2 Mart 1997). MGK'dan laiklik için 20 önlem. *Sabah*. <http://arsiv.sabah.com.tr/1997/03/02/f01.html>. (29 Şubat 2012).

EMASYA yürürlükten kaldırıldı. (4 Şubat 2010). *Milliyet*. <http://www.milliyet.com.tr/emasya-yururlukten-kaldirildi/siyaset/sondakika/05.02.2010/1194773/default.htm>. (22 Mart 2012).

En batıdan en doğuya 'sivilleşme' hamleleri. (1 Eylül 2011). *Radikal*. <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=HaberYazdir&ArticleID=1061983>. (20 Mart 2012).

Erbakan: Uyum için attık. (28 Mayıs 1997). *Zaman*. <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=465454>. (25 Şubat 2012).

Erdoğan anketi birinci sırada tamamladı. (13 Aralık 2011). *Milliyet*.
<http://siyaset.milliyet.com.tr/erdogan-anketi-birinci-sirada-tamamladi/siyaset/siyasetdetay/13.12.2011/1474915/default.htm>. (3 Nisan 2012).

Erdoğan: EMASYA Protokolü'nü kaldıracamız. (1 Şubat 2010). *Radikal*.
<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&Date=&ArticleID=977744>. (22 Mart 2012).

Erdoğan'ın 'İmaj Maker'ı: İktidar karizmanın ucundaydı. (7 Kasım 2002). *Sabah*.
<http://arsiv.sabah.com.tr/2002/11/07/s0507.html>. (4 Nisan 2012).

Hükümetten geri adım yok. (29 Nisan 2007). *Milliyet*.
<http://www.milliyet.com.tr/2007/04/29/siyaset/asiy.html>. (14 Mart 2012).

İslamcı basın Hoca'ya gülüyor. (29 Mayıs 1997). *Sabah*.
<http://arsiv.sabah.com.tr/1997/05/29/>. (27 Şubat 2012).

Orgeneral Işık Koşaner istifa etti. (29 Temmuz 2010). *Milliyet*.
<http://siyaset.milliyet.com.tr/orgeneral-isik-kosaner-istifa-etti/siyaset/siyasetdetay/29.07.2011/1420393/default.htm>. (27 Mart 2012).

Özkök: Sonuca saygılıyım. (6 Kasım 2002). *Radikal*.
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=55606>. (22 Mart 2012).

Sarıkaya, M. (28 Mayıs 2003). Sıkıntı vekaleten atamalarda. *Sabah*.
<http://arsiv.sabah.com.tr/arsiv/2003/05/28/s1812.html>. (3 Mart 2012).

Sazak, D. (13 Haziran 2011). AKP yeniden. *Milliyet*.
<http://siyaset.milliyet.com.tr/akp-yeniden/siyaset/siyasetyazardetay/13.06.2011/1401796/default.htm>. (25 Mart 2012).

Sazak, D. (4 Kasım 2002). AKP'nin zaferi. *Milliyet*.
<http://www.milliyet.com.tr/2002/11/04/yazar/sazak.html>. (16 Mart 2012).

Sazak, D. (5 Kasım 2002). Tasfiye seçimi. *Milliyet*.
<http://www.milliyet.com.tr/2002/11/05/yazar/sazak.html>. (16 Mart 2012).

Tek başına iş başına. (4 Kasım 2002). *Milliyet*.
<http://www.milliyet.com.tr/2002/11/04/siyaset/asiy.html>. (15 Mart 2012).

Resmi Gazete

1324 Sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun. (1970). T.C. Resmi Gazete, 13572, 7 Ağustos 1970.

1612 Sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (1972). T.C. Resmi Gazete, 14257, 26 Temmuz 1972.

1982 Anayasası. (1982). T.C. Resmi Gazete, 17863 Mükerrer, 9 Kasım 1982.

2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu. (1983). T.C. Resmi Gazete, 18076, 10 Haziran 1983.

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu. (1983). T.C. Resmi Gazete, 18218, 11 Kasım 1983.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında... Kanun. (1984). T.C. Resmi Gazete, 18540, 27 Eylül 1984.

3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984). T.C. Resmi Gazete, 18550, 19 Ekim 1984.

4963 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. (2003). T.C. Resmi Gazete, 25192, 7 Ağustos 2003.

643 Sayılı 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958, 8 Haziran 2011.

926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu. (1967). T.C. Resmi Gazete, 12670, 10 Ağustos 1967.

İnternet

Akay, H. (2011). Türkiye’de Asker-Sivil İlişkileri: 2000-2011 Dönemine İlişkin Bir Değerlendirme. http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/asker_sivil__hale_akay.pdf. (2 Nisan 2012).

European Commission. (8 Kasım 2006). *Turkey 2006 Progress Report* (COM [2006] 649 final).

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf. (1 Nisan 2012).

European Commission. (9 Kasım 2005). *Turkey 2005 Progress Report* (COM [2005] 561 final).

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf. (1 Nisan 2012).

<http://dtvt.basbakanlik.gov.tr/AnaSayfa.aspx>. (10 Mart 2012).

http://tr.wikipedia.org/wiki/Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_sistemi. (10 Eylül 2011).

http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file-14.asp. (12 Eylül 2011).

<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/constituencies/>. (16 Ekim 2011).

<http://www.parliament.uk/about/livingheritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/overview/thevote/>. (28 Kasım 2011).

<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Parliament-the-Institution.pdf>. (25 Kasım 2011).

<http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/lords-briefing-papers/15840HoLBriefing-history.pdf>. (17 Ekim 2011).

<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/>. (15 Ekim 2011).

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_laws.htm. (10 Kasım 2011).

<http://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>. (10 Eylül 2011).

<http://www.whitehouse.gov/administration/eop>. (11 Eylül 2011).

Türker, M. (b.t.). İtalya Yönetim Sistemi.
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/italya.pdf. (25 Kasım 2011).

Uzun, Ş. (b.t.). Federal Almanya Yönetim Sistemi.
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/almanya.pdf. (5 Kasım 2011).

Uzun, Ş. (b.t.). Büyük Britanya Yönetim Sistemi.
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf. (1 Kasım 2011)

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: İlgin Barut

Doğum Yeri: Üsküdar/İstanbul

Doğum Yılı: 1986

Medeni Hali: Bekâr

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise: Arnavutköy Korkmaz Yiğit Anadolu Lisesi, İstanbul

Lisans: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Yabancı Dil: İngilizce

MESLEKİ BİLGİLER

2010- ... : *Araştırma Görevlisi*, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü