

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTOER SİSTEMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. PARLAMENTOERIN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ.....	4
A. İNGİLİZ SİYASAL SİSTEMİ VE PARLAMENTOERIN ORTAYA ÇIKIŞI.....	4
1) Kralın Mutlak İktidarının Sınırlandırılması Girişimleri (11. yy.-17. yy)....	4
2) Parlamentoer Rejime Doğru Gelişme (17. yy-18.yy).....	6
a) 1628 Haklar Dilekçesi.....	7
b) 1641 Büyük Uyarı.....	7
c) Habeas Corpus Act.....	8
d) 1689 Haklar Dilekçesi.....	8
3) Parlamentoer Sistemin Doğuşu ve Demokratikleşmesi(19.yy-20.yy): Oy Verme Hakkının Genişlemesi ve İki Partili Sistem.....	9
II. İNGİLTERE’NİN SİYASİ YAPISI.....	13
A. YASAMA.....	14
1) Avam Kamarası.....	14
2) Lordlar Kamarası.....	20
B. YÜRÜTME.....	22
1) Kral.....	22
2) Kabine.....	24
III. PARLAMENTOER REJİMİN ÖZELLİKLERİ.....	29
1) Kuvvetlerin İşbirliği.....	30
2) İki Başlı Yürütme.....	31
3) Sorumsuz ve Bağımsız Bir Devlet Başkanının Varlığı.....	32

4) Yürütme Organının Yasamaya Karşı Sorumlu Olması.....	33
5) Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi.....	33
IV. PARLAMENTO REJİMİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO SİSTEMİN TARİHÇESİ VE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

I. OSMANLI DÖNEMİ.....	42
A. 1876 ANAYASASI ÖNCESİ.....	42
B. 1876 ANAYASASI DÖNEMİ.....	45
C. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ.....	47
II. TÜRK ANAYASA DÜZENİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	50
A. 1921 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ.....	50
B. 1924 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ.....	51
C. 1961 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ.....	52
D. 1982 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ.....	55
1) Yürütme Yetkisi ve Görevi.....	57
a) Yürütmenin Sorumlu Kanadı: Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	58
b) Yürütmenin Sorumsuz Kanadı: Cumhurbaşkanı ve Anayasal Konumu.....	60
b.a) Seçimi ve Tarafsızlığı.....	61
b.b) Yetkileri.....	63
b.b.a) Yasama Alanındaki Yetkileri.....	65
b.b.b) Yürütme Alanındaki Yetkileri.....	69
b.b.c) Yargı Alanındaki Yetkileri.....	70
b.c) Sorumsuzluğu.....	71
2) Yasama Yetkisi.....	72
a) TBMM Üyelerinin Seçimi.....	74
b) TBMM'nin Yetki ve İşlemleri.....	76
b.a) Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak.....	76

b.b) Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Savaş İlan Etmek.....	77
b.c) Genel ve Özel Af İlanı ve Ölüm Cezalarının Yerine Getirilmesine Karar Vermek.....	78
b.d) Bakanlar Kurulunu ve Bakanları Denetlemek.....	78
b.e) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme.....	80
E. 1982 ANAYASASININ OLUŞTURDUĞU HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMDEN SAPMALAR	81
1) Anayasanın Oluşturduğu Hükümet Sistemi.....	81
2) Türkiye’de Parlamenter Sisteme Yönelik Eleştiriler.....	83

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI: BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. BAŞKANLIK SİSTEMİ: TANIMI VE ÖZELLİKLERİ.....	88
II. A.B.D. BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	91
A. TARİHSEL GELİŞİM.....	91
B. 1787 ANAYASASININ OLUŞTURDUĞU SİSTEM.....	93
1) Yasama Organı: Kongre.....	94
2) Yürütme Organı.....	98
a) Başkan.....	98
a.a) Seçimi.....	98
a.b)Görev ve Yetkileri.....	100
b) Başkana Yardımcı Kuruluşlar.....	103
3) Yargı Organı: Yüksek Mahkeme ve Federal Mahkeme.....	105
4) Amerikan Siyasal Sisteminin Özellikleri.....	106
III. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER.....	109
IV. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ ...	112
A. GENEL ANLAMDA BAŞKANLIK SİSTEMİNİN SAKINCALARI..	112

B. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJLARI.....	116
C. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE.....	117
V. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ: TANIMI VE ÖZELLİKLERİ.....	120
VI. FRANSIZ YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	122
A. TARİHSEL GELİŞİM.....	122
B. 1958 ANAYASASININ OLUŞTURDUĞU SİSTEM.....	127
1) Yürütme.....	127
a) Cumhurbaşkanı.....	127
a.a) Seçimi.....	127
a.b) Görev ve Yetkileri.....	127
b) Hükümet.....	130
2) Yasama.....	131
3)Yargı.....	132
C. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER.....	133
D. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJLARI.....	136
E. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEZAVANTAJLARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ.....	137
SONUÇ.....	141
EKLER.....	146
Ek-1: Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri.....	146
KAYNAKÇA.....	148

KISALTMALAR

a.g.k.	: adı geçen kaynak
a.g.m.	: adı geçen makale
a.k.	: aynı kaynak
A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi
bkz.	: bakınız
c.	: cilt
Çev.	: çeviren
Der.	: derleyen
Ed.	: editör
m.	: madde
s.	: sayfa
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI



**TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEM VE HÜKÜMET
SİSTEMİ TARTIŞMALARI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

ŞADIYE DENİZ

YRD. DOÇ. DR. İLKNUR TÜRE

AĞUSTOS-2005
MUĞLA

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE PARLAMENTER SİSTEM VE HÜKÜMET SİSTEMİ
TARTIŞMALARI**

ŞADIYE DENİZ

Sosyal Bilimler Enstitüsünce

“Yüksek Lisans”

Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih :

Tezin Sözlü Savunma Tarihi :

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE

Jüri Üyesi : Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Serap ÖZEN

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Nihal ÖREN

AĞUSTOS -2005

MUĞLA

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.

Soyadı : DENİZ

Adı : Şadiye

Kayıt No:

TEZİN ADI

Türkçe : Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları

Y. Dil : Parliamentary System in Turkey and Governmental Systems Discussions

TEZİN TÜRÜ:

Yüksek Lisans

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Üniversitesi

Fakülte :

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : TÜRE İlknur

Ünvanı : Yrd. Doç. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 154

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Parlamenter Sistem ve İngiltere Örneği
2. Başkanlık Sistemi ve A. B.D. Örneği
3. Yarı Başkanlık Sistemi ve Fransa Örneği
4. Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER :

1. Parlamenter Sistemler
2. Başkanlık Sistemi
3. Yarı Başkanlık Sistemi
4. Hükümet Sistemleri

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMER:

1. Parliamentary Systems
2. Presidential Systems
3. Semi-Presidential System
4. Governmental Systems

1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum

()

2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir ()

3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezinin tamamının fotokopisi alınabilir (X)

Yazarın İmzası :

Tarih :/...../ 2005

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Enstitüsü'nün/...../..... tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi Şadiye DENİZ'in "Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları" adlı tezini incelemiş ve aday/...../..... tarihinde saat 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

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

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE

Üye

Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK

Üye

Yrd. Doç. Dr. Serap ÖZEN

YEMİN

Yükseklisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları” 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.

...../...../2005

şadiye DENİZ

ÖZET

Siyasal sistemin yapısını oluşturan hükümet sistemi, bugün siyasal planda en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Türkiye dahil olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde zaman zaman başarısız olan Parlamenter sistem, bu sistemi uygulayan ülkeleri yeni sistem arayışına itmiştir. Parlamenterizmin rejim tıkanıklıklarına çözüm bulamaması ve hükümet bunalımları karşısında çaresiz kalması, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemi gibi yeni tercihleri gündeme getirmiştir. Parlamenter rejimden Başkanlık rejimine geçişin aracı olarak yürütmenin güçlendirilmesi yolu tercih edilmiş ve 1982 Anayasasında klasik parlamenter sistemden önemli sapmalar olmuş, kendine özgü bir parlamenter sistem modeli yaratılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de parlamenter sistemin tarihsel gelişimi anayasalar baz alınarak incelenecek, parlamenter sistemin ne olduğu ve Türkiye’de nasıl uygulandığına, hükümet sistemi değişikliği tartışmalarına, başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminin uygulanması durumunda doğabilecek muhtemel sonuçlara ve son olarak da parlamenterizmin iyileştirilmesi anlamında alınabilecek tedbirlere yer verilecektir.

ABSTRACT

Governmental system which constitutes the structure of political system is one of the most controversial issues of the political agenda. Parliamentary system which has unsuccessful stories occasionally including Turkey forced many countries to seek novel systems. Inability of parliamentary system to solve crisis of regime and to overcome governmental problems caused to come agenda new options such as presidency or quasi-presidency. Reinforcement of executive is being opted as an instrument of transition from parliamentary to presidential system and a sui generis parliamentary system model was being created by derivations from classical parliamentary system in the 1982 Constitution.

In this study, historical development of parliamentary system in Turkey will be analyzed and it will be underlined some other issues such as the content and Turkish application of parliamentary system, argument of governmental system modifications, probable results of the practice of presidential and quasi-presidential system and, finally, cautions to be taken to make a better parliamentary system.

GİRİŞ

Siyasal sistemin yapısını belirleyen hükümet sistemleri ile demokrasinin etkinliği arasında doğrudan bir bağlantı olduğu düşüncesi, siyasal istikrarsızlığın yaşandığı ülkelerde hükümet sisteminin tartışılmasına neden olmuştur. Bu tartışmalar, demokrasinin yaşama şansını sadece hükümet sistemi ekseninde değerlendirmekte, demokrasinin sağlanması için bu sistemler arasında kıyas yoluyla tercih yapma yoluna gitmektedirler. Ülkemizde ve dünyanın birçok ülkesinde uygulanan parlamenter rejimin başarısız olması ve 1982 Anayasasıyla amaçlanan güçlü ve istikrarlı yürütme amacına cevap verememesi, sistemin tümüyle terkedilmesi yolundaki düşüncelere yol açmıştır. Bu değişikliğin gerekçesi olarak, parlamenter sistemin istikrarsızlığı ile alternatif yönetim modellerinin erdemleri belirtilmiş, Türkiye'nin sosyolojik, kültürel ve ekonomik şartlarının göz önünde bulundurulmadığı sığ bir yaklaşım içerisine girilmiştir.

Türkiye'nin bir hükümet sistemi değişikliğine gitmesi durumunda karşısında iki alternatif söz konusudur; ya kuvvetler birliğini esas alan bir yönetim modeli ya da kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemi tercih edecektir. Yasama ve yürütme güçlerinin yürütme organı ya da yasama organı elinde birleşmesiyle gerçekleşen kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemini, Türkiye 1921 Anayasası döneminde denemiştir. İkinci alternatif olan kuvvetlerin ayrılığı temeline dayanan sistemler, başkanlık ve parlamenter sistem olarak ikiye ayrılmaktadır. Türkiye, 1876 anayasasından bu yana –meclis hükümeti sisteminin uygulandığı 1921 Anayasası hariç tutulursa- yaklaşık yüzyıldır parlamenter sistemi uygulamaktadır. Ancak bu uzun parlamenter geleneğin, etkili ve sorumlu bir yönetim ortaya çıkardığını, demokrasiyi pekiştirdiğini söylemek mümkün değildir. Türkiye tarihi boyunca sürekli hükümeti bunalımları yaşamış ve hep istikrarsız, sorumluluk almayan hükümetlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu durum özellikle 1980'lerden sonra hükümet sistemi anlamında yeni arayışların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1982 Anayasası ile oluşturulan parlamenter yönetim, klasik parlamentarizmin dışında, kendine özgü bir parlamenter hükümet yapısı göstermektedir. Anayasanın oluşturduğu parlamenter yönetim şekline karşı eleştiriler, 1990'lardan sonra iyice artmıştır. 1995 seçimleri sonrasında birisi güvenoyu alamayan dört koalisyon hükümeti deneyiminin yaşanması, hükümet bunalımlarının rejim çöküntüsü ile noktalanabileceği

kaygılarına yol açmış ve yeni çözümler aranmaya başlanmıştır. İşte kuvvetler ayrılığı seçeneğinin diğer alternatifi olan başkanlık rejimine geçiş önerileri bu dönemde ortaya çıkmıştır. Başkanlık rejimi, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlıklarına son verme yetkisine sahip olmadığı, kuvvetlerin sert ayrılığının söz konusu olduğu ve devlet başkanının güçlü yetkilerle donatıldığı bir sistemdir. İstikrar için önerilen bir diğer sistem de, başkanlık ve parlamenter sistemin arasında yer alan, bazı özellikleriyle başkanlık, bazı özellikleriyle de parlamenter sistemlere yaklaşan bir model olan yarı başkanlık rejimidir. Hiç şüphesiz, Türkiye'ye istikrar getireceğine inanılan başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin, demokrasinin etkinliğini ve düzgün işlemlerini sağlayacağına yönelik düşünce, bu sistemlerin başarılı örnekleri Amerika ve Fransa'dan esinlenmektedir. Ancak burada sadece o modelin mi bunu sağladığı, yoksa o ülkenin koşulları ile birlikte hükümet sisteminin mi bu başarının bir parçası olduğu göz ardı edilmektedir. Ayrıca, erdemleri sayılan aynı üstün modellerin, demokrasilerini çöküntüye uğrattığı ülkeler de vardır. Öyleyse, hükümet sistemi, demokrasinin temel yapıcısı ve koruyucusu değildir, o yapıcı ve koruyucu sistemin bir parçasıdır denilebilir.

Parlamenter sistemin de, başkanlık sisteminin de uygulamaları arasında farklılıklar gözlemlenmektedir. Bu nedenle, seçenek olarak önerilen modellerin, salt biçimsel olarak değil, uygulamadaki erdem ve aksaklıklarıyla incelenmesi ve ülkede var olan parti sistemi, seçim sistemi, demokratik kültür bağlamında sorunların irdelenmesi gerekmektedir. Zira, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu siyasal ve kültürel değişimler yapılamadığı takdirde, herhangi bir rejimi alıp, doğrudan aktarmanın bir faydası olmayacaktır.

Parlamenter rejimi terketme düşüncesi ortaya atılırken, yerine önerilen sistemlerin erdemleri sayılmak yerine, sorunların parlamenter sistemden kaynaklanıp kaynaklanmadığına bakmak gerekir. Parlamenter rejim -diğer unsurlar düşünülmeden- Türkiye'nin bütün siyasal sorunları için bir günah keçisi olarak gösterilmektedir. Rejim üzerinde ortaya çıkan bütün sorunların nedeni, salt parlamenter sistem olsaydı, uygulandığı bütün ülkelerde başarısız sonuçlar vermesi beklenirdi. Parlamenter sistemin başarılı uygulamalarından söz edebiliyorsak, başka değişkenler üzerinde de düşünmemiz gereği ortaya çıkar. Sistemin sekteye uğramalarının altında yatan nedenler nelerdir? Parlamenter sistem mi buna neden

olmaktadır yoksa sistem ile bu sistemin uygulandığı Türk toplumu arasında, toplumun yapısı ve siyasal kültürü açısından bir uyumsuzluk mı vardır? Ya da başkanlık ve yarı başkanlık rejimleri bu sorunlara çözüm getirebilecek midir? Yeni hükümet sistemlerini tartışmadan önce bu soruları cevaplamamız gerekir.

Türü ne olursa olsun, hükümet sistemlerinin demokrasinin geleceği üzerinde tek başına belirleyici olamayacağı varsayımından hareket eden bu çalışmanın amacı, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de doğuracağı sonuçları irdelemek ve parlamenter rejimi bir ölçüde de olsa aklamaktır. Bu bağlamda, çalışmanın birinci bölümünde, parlamenter sistemin ana vatanı olan İngiltere’nin siyasal yapısı, sistemin nasıl işlediği, teorik çerçevesi İngiltere’nin özgül koşulları da göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Ayrıca, sistemin doğduğu yer olması ve parlamenter yönetimin nereden çıktığının, hangi düşüncelerle ve siyasal olaylarla şekillendiğinin, dolayısıyla nasıl bir toplumsal hareketin sonucu olduğunun anlaşılması bakımından İngiltere’de demokrasinin tarihsel gelişimine de değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de parlamenter sistemin tarihi, anayasalar baz alınarak incelenmiş, 1982 anayasasında parlamenter sistemin nasıl işlendiği ve uygulamada nasıl işlediği, hangi bakımlardan eleştirildiği ve aksaklıklarının neler olduğu üzerinde durulmuştur. Gerçek anlamda bir parlamenter yönetim olmamakla birlikte, parlamenter sistemin temelleri 1876 anayasasıyla atılmıştır. Bu gelenek Türkiye Cumhuriyeti’nde, meclis hükümeti sisteminin uygulandığı 1921 Anayasası ve karma bir hükümet sistemi olarak nitelendirilen 1924 Anayasası dışında 1961 ve 1982 Anayasalarında devam etmiştir. 1982 Anayasası parlamenter sistemin teorik çerçevesini korumakla birlikte, cumhurbaşkanına verdiği yetkiler bakımından, parlamenter sistem de, istikrarsız hükümetlere neden olması bakımından eleştirilmiştir.

Bu istikrarsızlıkların çözümü olarak görülen başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin incelendiği üçüncü bölümde, bu sistemlerin en iyi uygulandıkları yerler olan Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’daki siyasal sürecin işleyiş mekanizmaları anlatılmış ve ülkelerin toplumsal, kültürel özelliklerinin sistem üzerindeki etkilerinden söz edilmiş, son olarak da Başkanlık ve Yarı Başkanlık sistemlerinin Türkiye’de uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek muhtemel sonuçlar tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTOER SİSTEMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. PARLAMENTOERİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

A. İNGİLİZ SİYASAL SİSTEMİ VE PARLAMENTOERİN ORTAYA ÇIKIŞI

Parlamentoer sistem yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan, yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı olarak birbirlerini dengeledikleri ve birbiri üzerinde etkili oldukları bir yönetim biçimidir. Bu sistem İngiltere’de yavaş yavaş kendiliğinden doğmuş ve gelişmiştir. Bu nedenle parlamentoer sistemin doğuşu ve gelişimi incelenirken İngiliz siyasi tarihinin anlatılması yerinde olacaktır. İngiliz siyasi rejiminin gelişimini üç dönem halinde incelemek mümkündür.

1) Kralın Mutlak İktidarının Sınırlandırılması Girişimleri (11. yy-17. yy)

Kralın mutlak iktidarının sınırlandırılması ve mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş çabalarını içeren birinci dönem, 11. yy.’dan 17. yy’a kadar sürmüştür. Bu dönemde Fransa’da da, İngiltere’de de feodal monarşi vardır. Ancak feodal monarşi, Fransa’da yerini mutlak monarşiye, İngiltere’de ise önce sınırlı monarşiye, sonra parlamentoer monarşiye bırakmıştır. İngiltere’de olduğu gibi, Fransa’da da bu dönemde kralın çevresinde toplanan vassallar vardır. Kral toplantılarda vassalların düşüncelerini öğrenir ve onlardan yardımlar isterdi. Önceleri sadece soylulardan ve din adamlarından oluşan bu meclis, daha sonra kentli burjuvaların da katılımıyla genişledi ve bu meclisler Fransa’da Etats Generaux’un, İngiltere’de ise parlamentoerın doğmasına sebep olmuştur.¹

Kralın mutlak iktidarının ilk sınırlandırılması denemesi 1215 tarihli Magna Carta ile olmuştur. Magna Carta, baronların, kral tarafından feodal ayrıcalıklara hürmet edilmesini sağlamak amacıyla, kralla karşı karşıya gelmeleri sonucu ortaya çıkmıştır. Magna Carta (Büyük Şart) sadece baronların vergilerinden söz etmekte, halka herhangi bir yenilik getirmemektedir. Büyük Şart bütün feodal ayrıcalıkların en önemlilerini sıralayan bir belge niteliğindedir. Kral feodal hukukun kabul ettiği kral cizyesi, oğlunu şövalye yapma ve kızını evlendirme halleri dışında ilgilileri toplamadan özellikle vergi konusunda karar vermemeyi kabul etmiştir. Magna

¹ Maurice Duverger, Siyasal Rejimler, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, Ankara, 1986a, s.72

Carta'yı modern anlamda bir anayasa olarak kabul etmek oldukça zordur ancak belgenin İngilizceye çevrilmesinden sonra 1618 İstida Hakkı ve 1689 İnsan Hakları Bildirgesi gibi önemli İngiliz siyasi belgelerine temel teşkil ettiğini söylemek mümkündür.²

İngiltere'de parlamentonun asıl kökeni, o dönemde krala ülke yönetiminde yardımcı olan Magnum Concilium Regis (Büyük Kral Konseyi) ve Curia Regis (Kral Konseyi)'e dayanmaktadır. Büyük Kral Konseyi feodal beylerden ve din adamlarından oluşmaktaydı ve kral bu konseyi vergi alma ve toplama işlerine ortak ediyordu. Kral Konseyi ise; feodal beylerden oluşuyordu ve günlük işlerin yürütülmesinde krala yardımcı oluyordu. İngiliz hukukunda, parlamento birinci kuruldan yani Büyük Kral Konseyi'nden, kabine de ikinci kuruldan yani Kral Konseyi'nden doğmuştur³. Kral , iki-üç yılda bir yaptığı düzenli olmayan toplantılarda senyörlerin fikirlerini alır, yeni bir düzenlemeye gideceği ya da önemli bir karar alacağı zaman Magnum Concilium Regis'e danışma gereği duyardı. Başlangıçta büyük toprak sahiplerinin basit toplantıları şeklinde kabul edilen Concilium, Eduard I döneminde baronların, yüksek rütbeli din adamlarının yanında her comte için iki şövalyenin ve en önemli kentlerde burjuvaziyi temsilen iki burjuvanın da toplantılara davet edilmesiyle bir parlamento şeklini almıştır. Şehir temsilcilerinin de parlamentoya girmesiyle İngiliz hukukuna temsil fikri girmiş ve parlamento İngiliz siyasi hayatının en temel kurumu haline gelmiştir⁴. Parlamentonun yapısı içinde 5 tür üye vardı. Bunlar; baronlar, yüksek rütbeli din adamları, şövalyeler, burjuva ve kilise temsilcileridir. Bunlar kendi aralarında gruplaşarak, yüksek kamara (Yukarı Meclis) ile aşağı kamara (Alt Meclis) oluşmasına yol açmışlardır. Böylece İngiliz parlamentosunun iki meclisi olan Lordlar ve Avam Kamarası oluşmaya başlamıştır. Asil ve seçkinlerin kendi aralarında gruplaşmaları Lordlar Kamarasını, ruhban ve burjuva sınıfının bir arada toplanması ise Avam Kamarasını oluşturmuştur⁵. 14. yüzyılda kilise temsilcilerinin parlamentoya temsilci göndermekten vazgeçmesi üzerine parlamentodaki gruplar ikiye ayrılmıştır. Feodal beyler kendi adlarına parlamentoya katılan din adamları ile

² Esat Çam, Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s.17

³ Ayferi Göze, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul, 1995, s.420

⁴ A.k., s.441

⁵ N. Kemal Öztürk, Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem, Atilla Yayınevi, Ankara, 1999, s.4

birlikte hareket etmeye başladı. Bu birlik Lordlar Kamarasını oluşturdu. Şövalyeler de ticari ve zirai zümre görüntüsüne sahip olduklarından burjuvalarla birlikte hareket etmeye başladılar, bu birleşim sonucunda da Avam Kamarası oluşmuştur. Başlangıçta Lordlar Kamarası haklar bakımından Avam Kamarasına oranla üstün durumdaydı. Ancak Avam Kamarasının, kralın vergi koymasını kabul etmesi karşılığında, kendisinin bazı isteklerinin kabul edilmesini istemesi Avam Kamarasını üstün duruma getirmiştir. Bu yöndeki devamlı gelişme sonucunda Lordlar ve Avam Kamaraları yasa tasarılarını hazırlamak ve kaleme almak hakkını kazandılar ve yasalaşması kralın son onayına bağlı olmasına karşın gerçek bir yasama organı görüntüsüne bürünmüşlerdir⁶. 14. Yüzyılda Avam Kamarası, Lordlar Kamarasının uygun görüşünü almak kaydıyla mali sorunları sonuçlandırma yetkisine de sahip olmuştur. 15. Yüzyıldan itibaren Avam ve Lordlar Kamarası yasa yapımına direkt katılmaya başlamışlardır. Lordlar ve Avam Kamarasının birlikte yasa taslağı hazırlaması, görüşüp kabul etmesi ve kralın da bunu onaylaması yoluyla tasarı yasalaşıyordu. Ancak kralın istemediği bir yasa tasarısını onaylaması söz konusu değildi. Ayrıca kralın emirnameler yoluyla tek başına yasama gücünü kullanabilme gücü vardı. Parlamentonun yasa yapma alanı da, kralın sahip olduğu üstün yetki alanıyla sınırlanmıştı. Bunun dışında kral “Jus Dispensendi” denen, bir kimseyi bir olayı yasanın uygulama alanı dışında tutma hakkına sahipti⁷.

Kralın emirnamelerle yasama meclisine danışmadan yasa yapma yetkisine sahip olması, parlamentodan çıkan tasarıları veto etme hakkına sahip olması, parlamenter sistemdeki devlet başkanının dengeleyici bir güç olma rolünün tohumlarıdır. Bu dönemde yasama yetkisi kamaralarla kral arasında güç durumuna göre ağırlık noktası yer değiştiren esnek bir bölünmeye tabi olmuştur.

2) Parlamenter Rejime Doğru Gelişme (17. yy-18. yy)

Liberal bir iktidarın yerleşmesiyle parlamenter rejime doğru bir geçişin sağlandığı ikinci dönem, 17. yüzyıl ile 18. yüzyıl arasındadır. 17. Yüzyıldan itibaren İngiltere kral ile parlamento arasındaki iktidar mücadelelerine şahit olmuştur. Bu mücadelelerde siyasal faktörler kadar dini faktörler de rol oynamıştır. Stuart hanedanının 17. yüzyılda iki ihtilal ile iktidardan uzaklaştırılması, parlamentonun

⁶ Esat Çam, a.g.k., 1993, s. 18

⁷ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.424

kralın mutlak yönetimine karşı zaferi olmuş ve iktidarın sahibinin ve niteliğinin değişmesi yolundaki gelişmeler hız kazanmıştır. Kralın yetkisi azaldıkça iktidar liberal bir görüş kazanmıştır. İngiltere’de liberal yönetimin kurulması iki yönlü gelişmelerin ürünü olmuştur. Bir yandan kişilere bazı haklarının tanınması ve güvenceye kavuşturulması ve toplumun temel yasalarının belirlenmesi yönünde sürekli çaba harcanarak mücadele verilmesi, diğer taraftan parlamenter rejimin doğuşu ve giderek güçlenmesi iktidara daha liberal bir nitelik kazandırmıştır⁸. 17. Yüzyılda parlamentonun yetki alanını, kralın yetki alanı aleyhine genişleten önemli yasalar vardır. Bunlar; 1628’de kabul edilen Haklar Dilekçesi, 1641 yılında parlamentonun krala yaptığı Büyük Uyarı, 1689 yılında kabul edilen Haklar Bildirgesidir.

a) 1628 Haklar Dilekçesi

Kral I. Charles zamanında kral ile parlamento arasındaki mücadele, 1628’de kralın parlamentonun isteklerini belirleyen dilekçeyi kabul etmesiyle sonuçlandı. Haklar Dilekçesi ile daha önce Magna Carta’da kabul edilmiş olan ve değişik tarihlerde krallar tarafından tanınan haklar tekrarlanmış, İngiliz yurttaşı olan özgür kişilerin, mal ve can güvenliği kralın keyfi eylem ve işlemlerine karşı korunmuş ve parlamento yasama iktidarının kullanılmasına ortak edilmiştir.

b) 1641 Büyük Uyarı

1641 Büyük Uyarı Yasası da 17. yüzyılda önem gösteren bir yasa olarak tarihte yerini almıştır. Bu yasa, 1641 yılında Kral I. Charles’a sunuldu. Bu belge, tehlikeli ve keyfi saydığı bazı eylemleri krala yasak etmek gayesini taşıyan 1628 tarihli Haklar Dilekçe’sinden farklı olarak yapıcı ve yenilik getirici bir görüntüye sahipti. Belli bir yönetim biçimi öngörülmekte ve parlamento kralın sürekli ve zorunlu iktidar ortağı yapılmaktadır. Kralın iktidarı bundan böyle parlamento lehine sınırlanacaktır. Buna göre; kral parlamentonun onayı olmaksızın parlamentoyu dağıtamayacaktır. Parlamento kralın daveti olmadan kendiliğinden ve sık sık toplanacaktır. Ancak iktidarının sınırlanabileceğini bir türlü kabul etmeyen kral, parlamentoya karşı mücadeleye girmiş ve 1649 yılında idam edilmiştir. Kral ile halk

⁸ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.425

arasındaki mücadeleler sonunda yasama ve yargı yetkileri birbirinden ayrılmış ve farklı organlara geçmiştir. 1649-1658 yıllarında iktidarda olan Cromwell, kral ile halk arasında oluşan yasama ve yürütme yetkilerinin birbirinden ayrılması ve farklı organlara verilmesi prensibini ilk yazılı anayasaya sokmuştur. Yürütme yetkisini krala, yasama yetkisini halkın temsilcilerine veren Cromwell, böylece kuvvetler ayrılığı denen siyasi rejimin ilk tohumlarını atmış ve bunu İngiliz siyasi hayatına sokmuştur⁹. Cromwell'in ölümüyle tahta II. Charles geçmiş ve tekrar meşruti monarşiye dönmüştür.

c) Habeas Corpus Act

Parlamantoya karşı yumuşak bir tutum izleyen II. Charles döneminde kişi güvenliğiyle ilgili önemli bir belge olan Habeas Corpus Act kabul edilmiştir¹⁰. Kişi haklarının korunması ve temel yasaların sağlanması bakımından bu belge oldukça önemlidir. Bu belge ile kişilerin keyfi olarak, yargıç kararı olmadan tutuklanmaları, hapsedilmeleri, öldürülmeleri yasaklanmıştır. Kişinin güvenliği kralların keyfi işlemlerine karşı korunmuş ve kişinin güvenliğinin korunması yargıçlara bırakılmıştır.

d) 1689 Haklar Bildirisi

1689 Haklar Bildirgesi ise, Kral Jacques'in parlamentoyla mücadelesinde yenik düşmesi ve bu nedenle Fransa'ya kaçması üzerine, tahta geçen kralın kızı Mary ve damadı William tarafından imzalanmıştır. Haklar Bildirgesi'ne göre¹¹;

- Yasa yapma ve vergi koyma yetkisi parlamentonun tekeline geçmiştir.
- Parlamento üyelerinin seçiminin serbest yapılması kararlaştırılmıştır.
- Avam Kamarasının görüşmelerinin serbest olması, kralın kanun yapılmasına karşılanması ve sadece yürürlüğe koymakla yetinmesi kararlaştırılmıştır.

Böylece 1689 Haklar Bildirgesiyle birlikte, daha önceden temelleri atılan kuvvetler ayrılığı prensibi tamamlanmış oluyor, yasama gücü tamamen

⁹ R. G. Okandan, "Amme Hukukumuzda Kuvvetler Bölümü Meselesi", Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1936, s. 531'den Aktaran N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.5

¹⁰ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s. 428

¹¹ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.6

parlamentonun eline geçiyor ve kralın bu güce her türlü müdahalesinin önu kapatılıyordu.

3) Parlamenter Sistemin Doğuşu ve Demokratikleşmesi (19.yy-20.yy): Oy Verme Hakkının Genişlemesi ve İki Partili Sistem

İngiltere’de 17. yüzyılın sonlarına doğru gelindiğinde parlamenter rejim oluşmaya başlamıştır. XVII. yüzyıl boyunca, parlamento uzun süre toplanamamış, kral böyle bir kurumun varlığını tanımazlıktan, görmezlikten gelmiştir. Ancak 1649’dan sonra düzenli toplanma olanağına kavuşan parlamento gücünü giderek arttırmış, yasama iktidarının tek sahibi olmuş ve parlamenter sistemin temel direklerinden birini oluşturmuştur. Devlet yetkilerini yürütme organı olarak Kral, yasama organı olarak Avam ve Lordlar Kamarası, yargı organı olarak hakimler kullanmaktadır. Parlamento karşısında kralın durumu da değişmiş, parlamenter rejimdeki devlet başkanından ve hükümetten oluşan yürütme iktidarı da yavaş yavaş oluşmuştur. İngiltere’de hükümet, yüzyıllardan beri var olan "Kral Konseyi (Curia Regis)"in gelişmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Kral Konseyi ya da Kral Divanı ve daha sonraları Kabine diye adlandırılan bu kurul, krala devlet işlerinin görülmesinde, yasaların, kararların uygulanmasında yardımcı olan ve kralın en çok güvendiği kişilerden oluşan bir kuruldu. XVII. yüzyıla gelindiğinde bu küçük kurul varlığını sürdürmektedir.

1688 ihtilalinden sonra, yasa yapma ve vergi koyma yetkilerinin parlamentonun tekeline geçmesiyle Kral Konseyinin yapısı önem kazanmıştır. Kral, istediği yasanın ve verginin parlamentodan çıkması için parlamento ile arasının iyi olmasına özen göstermeye başlamış, Kral Konseyini, kabinesini oluştururken, parlamentonun hoşlanacağı kişileri seçmeye dikkat etmiştir. Kabine üyelerinin yani bir anlamda, kralın bakanlarının sorumluluklarının gelişmesiyle, Kabinenin yapısı daha da önem kazanmıştır. 1536 yılından itibaren Kral, konsey üyelerinin danışmanlık hizmetlerinden dolayı sorumluluklarını ve bu üyelerin meclisce tanınmış olmalarını kabul etmiştir. Böylece “impeachment” yöntemi İngiliz siyasal hayatına girmiştir¹². Impeachment Avam kamarasının bir bakanı veya kralın yüksek memurunu görevini yaparken işlediği bir suçtan ötürü Lordlar Kamarasında

¹² Esat Çam, a.g.k., 1993, s.23

yargılabılabımesıdır¹³. Bakanların temelı ve yaptırımı bakımından cezalı olan bu sorumluluğu zamanla sıyasal sorumluluğa dönuşmüştür. Bu değışım Avam Kamarasının beğenmedikleri bir bakan için bu bakan suç işlememiş olsa dahi impeachment mekanizmasını kolayca işletebilmeleri sonucunda gerçekleşmiştir. Avam Kamarasının bu tehdidi, istemedikleri bakanların görevden ayrılmalarını sağlamak için etkili olmuştur. Kabinenin bu dönemde kolektif bir yapısı yoktur, bakanların tek tek sorumlulukları söz konusudur¹⁴. Ancak bu impeachment tehdidine karşı danışmanlar arasında bir işbirliği kurulmuş ve bu işbirliği 1689'dan itibaren bakanların toplu olarak sorumluluğuna dönuşmüştür. Böylece kişisel sorumluluk yerini kollektif sorumluluğa bırakmıştır¹⁵.

1714 yılında Alman asıllı Hannover hanedanının tahta gelmesiyle krallar devlet işlerinden daha da uzaklaşmışlardır. Bunun nedeni kralların İngilizce bilmemeleri ve kendilerini İngiltere'ye yabancı hissetmeleridir. Kral bir süre sonra sıkıldığı için kabine toplantılarına başkanlık etmekten vazgeçmiş ve kabine ya da kral konseyi içinde birliğin sağlanması başbakana bırakılmıştır¹⁶. Böylece kral tamamen sembolik duruma düşerek önemini kaybetmiştir. Bundan sonra yürütme gücü açıkça ikiye bölünmüş olarak faaliyette bulunmuştur. Yürütmenin iki başını kral ve kabine oluşturmaktadır. Ayrıca kabine kralın hazır bulunmadığı toplantılarda güçlü bir şahsın başkanlığında toplanarak devlet işlerini görüşüp karara bağlayan ve daha sonra bu kararları kralın onayından geçirek uygulayan, yürütmenin güçlü organı durumuna gelmiştir. Böylece parlamenter rejimin gereği olan sembolik devlet başkanı ve yürütmenin aktif ajanının başbakan olması ilkeleri gerçekleşmiş ve parlamenter sistemin ilkeleri yerine oturmuş oluyordu. İki meclisten oluşan bir parlamento vardır. Parlamentonun Avam Kamarası seçimle iş başına gelmektedir. Yasaları parlamento yapmaktadır. Yürütmenin iki başından biri olan Kral, ulusal birliğin ve devletin temsilcisidir. Ancak gerçek anlamda sıyasal güç sahibi değildir ve sıyasal sorumluluğu yoktur. Kabine, başbakanın otoritesi altında tüm hükümet yetkilerini bünyesinde toplamış olan bir organdır. Kabinenin Avam Kamarası karşısında sıyasal sorumluluğu vardır ve kraldan Avam Kamarasını

¹³ Maurice Duverger, a.g.k., 1986a, s.73

¹⁴ A. k., s. 74

¹⁵ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.8

¹⁶ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.431

dağıtmasını isteyebilmektedir. 18. Yüzyılın sonuna doğru İngiltere’de parlamenter sistemin kurumları neredeyse tamamlanmıştır ve şöyledir:¹⁷

- Sorumsuz ve irsi bir kral,
- Avam Kamarası önünde siyasal sorumluluğa sahip kabine,
- Hükümet fonksiyonunu kral ve kabine ile paylaşan parlamento.

İngiltere’de parlamenter rejimin demokratikleşmesi oy verme hakkının genişlemesi ve iki parti sisteminin yerleşmesiyle olmuştur. 19. Yüzyılın başlarına gelindiğinde, İngiltere’de genel bir temsil sistemi yoktur.¹⁸ Genel oy ilkesi uygulanmadığından, seçimlere katılan kişilerin sayısı çok azdı, seçmen tabanı çok dardı. Bundan başka aristokratik bir yapıya sahip bulunan Lordlar Kamarası siyasal hayatta yine önemli rol oynamayı sürdürmekte, Avam Kamarası ile hemen hemen eşit yetkilere sahip bulunmaktaydı. 19. yüzyılın başında İngiltere’de adaletli bir seçim sisteminden söz etmek mümkün değildi¹⁹. Seçim bölgesi olarak kabul edilmiş ayrıcalıklı kentlerden her biri iki burjuvayı temsilci olarak gönderebiliyordu. Oysa ki aradan geçmiş olan iki yüzyıl içinde özellikle sanayi devriminin etkisiyle bu ayrıcalıklı kentlerin bazıları önemini tümüyle kaybetmiş; buna karşı, ayrıcalıklı olmayan Manchester gibi, bazı yeni kentler büyük önem kazanmış bulunuyordu. Ayrıca, ziraî seçim bölgeleri olan kasabalarda yıllık belirli bir gelire sahip olan arazi sahipleri burjuvalarla işbirliği yaparak iki şövalyeyi temsilci olarak seçebiliyorlardı.

Birinci seçim reformu 1832 yılında Lord Grey'in kabinesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu reform seçim rejiminin özüne dokunmamakla beraber, o zamana kadar çökmüş olan 86 kentten temsil edilme hakkını kaldırarak kazanılan 143 meclis üyeliğini, temsil edilmeyen büyük kentlere dağıtmıştır. Böylece, yeni bir sosyal denge kabul edilmiş ve böylelikle diğer gelişmelerin gerçekleşmesine yol açmıştır. Reform, seçmen sayısını 500 bin kişiden bir milyona çıkarmıştır.

¹⁷ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.8

¹⁸ A.k., s. 433

¹⁹ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.24

İkinci reform Benjamin Disraeli tarafından Muhafazakâr Derby ile birlikte gerçekleştirilmiştir. Disraeli 19. yüzyıl İngiltere'sinde memleket kurumlarının korunması; İngiliz imparatorluğunun muhafazası; halkın yaşama koşullarının düzeltilmesi için liberal doktrinden sapmalar yaparak fabrikalardaki çalışma koşulları ile sendikaların faaliyetlerini düzenleyen yasalar yapmıştır. 1867 yılında yeni bir seçim reformu yaparak yürürlükteki sistemin ilkelerini oy vermek için gereken vergi yönünden yumuşatmıştır.

Üçüncü reform 1872 yılında liberal Gladstone tarafından yapılmıştır. Bu reform ile seçmenlerin sayısını artırma yerine oy vermenin maddî koşullarını düzeltmek suretiyle seçimin samimî ve dürüst olmasını sağlama amacı güdülmüştür. Seçim hilelerini kolaylaştıran sehpa lar üzerinde açık oy verme yerine gizli, bültenle oy verme yöntemi benimsenmiştir.

Dördüncü reform da 1883 yılında Gladstone'un girişimi ile yapılmıştır. Adayların seçim kampanyalarında yapacakları harcamaları kısıtlamak ve düzenlemek suretiyle rekabette eşitliği sağlayarak 1872 yılındaki reformu tamamlamıştır. 1884 yasası ise seçmen sayısını yeniden genişletmeyi amaçlamaktaydı. Bu yasa ile seçim bölgeleri yeniden düzenlenmiştir. 20. yüzyılın başlarında İngiltere'de kadınlar, çocuklar ve hizmetkarlar dışında herkes oy hakkına sahip duruma gelmişti. Avam Kamarası artık gerçekten halkı temsil eder duruma gelmiştir. 1918 yılına gelindiğinde yirmibir yaşını dolduran her İngiliz erkek vatandaşa oy hakkı tanınmış ve son olarak 1928 yılında yirmidört yaşını dolduran tüm kadın ve erkek yurttaşlara seçmen olma hakkı tanınmıştır. Böylece İngiltere'de genel oy ilkesi kabul edilerek demokrasinin en önemli aşamalarından biri gerçekleştirilmiştir²⁰.

İngiliz siyasal sisteminde parlamenter rejimin demokratikleşmesinin ikinci adımı iki parti sisteminin uygulanmasıdır. İngiltere'de bugün dahi çok sayıda parti mevcuttur ancak bunların büyük kısmı bölgesel ve ideolojik partiler olup siyasal hayatta etkin değillerdir. Sistem iki parti üzerinde döner ve daima iktidar ve muhalefet olarak iki parti karşı karşıyadır. Klâsik parlamenter rejim; güçler ayırımı yerine, siyasî partilerin yapıları ve çift parti sistemi dolayısıyla güçler

²⁰ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.26

birliğine yol açmıştır. Ancak, ilkeler korunduğundan sadece mekanizmaların işleyişinde değişimler olmaktadır, özellikle, muhalefetin serbestçe eleştirilerini yapabilme ilkesi rejimin en sağlam ve önemli dayanağı olarak daima mevcuttur.

Parlamentar rejim İngiltere'de önceden düşünülmüş bir doktrinden kaynaklanan bir rejim değildir, İngiltere'nin kendi iç dinamiklerinden doğmuş ve yine bunlarla şekillenmiş bir sistemdir.

II. İNGİLTERE'NİN SİYASİ YAPISI

İngiltere'nin siyasi rejimini yazılı bir anayasaya dayandırmak mümkün değildir. Ancak İngiliz siyasal düzeninin yalnızca örf ve âdet kurallarına dayandığını söylemek doğru olmayacaktır. Bilindiği gibi Bill of Rights, Habeas Corpus Act, Parliament Act gibi yazılı kurallar da vardır²¹. İngiliz kamu hukukunun kurumları ve bunları düzenleyen kurallar uzun bir tarihsel evrim içinde ortaya çıkmıştır. Siyasal gelişmeler sonucu, sistemin muhtevası değişmiştir ama, şekil değişmeden kalabilmiştir. Bu da İngiliz kamu hukukuna karmaşık bir görünüm ve diğer ülkelerde rastlanmayan özellikler vermiştir. İngiltere geçmişten gelen ve özenle korunan, saklanan kurumlara sahiptir, bu eskimiş kurumlar yaşatılmaktadır ama, bunlar ilk anlamlarını kaybetmiş olarak ve modern yaşama ayak uydurarak yaşarlar. Bu bakımdan da sistem örneksizdir. İngiltere geleneksel anayasa düzenini uygulayan dünyadaki nadir ülkelerden biridir. Yazılı bir anayasanın bulunmadığı İngiliz siyasal sisteminin üç ana kaynağa dayandığı söylenebilir²²:

- a) Yasalar. (Magna Carta, Petition of Rights, Habeas Corpus Act, Bill of Rights, Act of Settlement vb.
- b) İçtihatlar. (Örneğin; 1611'de Lord Chief Justice Coke tarafından getirilen "Kral hata yapmaz" kuralı).
- c) Anayasal gelenekler. (Örneğin; parlamentonun yılda en az bir kez toplantıya çağırılması).

²¹ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.437

²² Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997, s.3

A. YASAMA

İngiltere’de yasama gücü, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan parlamentoya aittir. Bunların içerisinde en güçlü olanı Avam Kamarasıdır. Bunun nedeni tarihsel gelişim içerisinde bütün yetkileri kağıt üzerinde kendisine geçirebilmeyi başarmış olması ve Lordlar Kamarasının seçimle işbaşına gelmiyor olmasıdır.

1) Avam Kamarası

Avam Kamarası en uzun tarihli parlamentolardan biridir ve yüksek derecede kurumsallaşmış bir parlamentodur. Bu niteliğinden dolayı, diğer ülkelerin parlamentolarına model teşkil etmiş, gelişmiş ve universal bir yapıya sahiptir.²³

Avam kamarası, beş yıl süreyle halk tarafından seçilen 625 üyeden oluşur. Avam kamarası parlamenterleri, tek isimli, tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilirler²⁴. Bu seçim sistemine göre, her seçim bölgesi bir temsilci seçer, ender bazı seçim bölgelerinden iki temsilci seçilir. Nisbi temsil sistemi uygulanmaz, çoğunluk sistemi uygulanır, her bölgede en çok oy alan aday temsilci seçilmiş sayılır, adayın mutlak çoğunluğu sağlaması gerekli değildir, yani diğer adayların aldıkları oy toplamı, en çok oy alarak seçilmiş sayılan adayın oylarından fazla olabilir. Bu seçim sistemi ile seçmenlerin eğilimlerine göre ilk ve tek turda, görüşlerini az çok aksettirecek bir aday etrafında birleşmeleri sağlanır ve siyasal partilerin sayılarının azalması sonucunu doğurur. Nisbi temsil kabul edilmediğinden, bir seçim bölgesinde azınlıkta kalan dağınık oyların temsil edilebilme şansı yoktur. Öte yandan seçimlerin tek turlu olması, oyların az çok aynı görüşü paylaşan adaylar arasında dağılmasını önler. Çünkü ikinci tur olmayacağı için, bu dağılan oyların ikinci turda belli bir aday üzerinde birleşmesi de söz konusu olmayacaktır. Böylece çoğunluk sistemiyle koalisyona gerek kalmadan hükümet kurulabilmektedir. Avam kamarası üyeleri teorik olarak 5 yıllık bir süre için

²³ Şenol Durgun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayın, Ankara, 1999, s.117

²⁴ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.439

seçilirler ancak, İngiliz siyasî yaşamında iktidardaki partinin çoğu kez, siyasi atmosferin kendi lehine olduğunu gözlemlediği zamanlar, Avam Kamarasındaki çoğunluğunu arttırmak ve 5 yıllık süreyi yeniden başlatmak amacıyla, başbakan aracılığıyla Avam Kamarasını feshettirerek yeni seçimlere gitmeyi uygulayabilmektedir²⁵.

Avam Kamarası teorik olarak çok önemli yetkilere sahip olmasına rağmen uygulamada, gücünün büyük bir kısmını kabineye devretmiştir. Bunda İngiltere'deki güçlü parti disiplininin de etkisi büyüktür. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin milletvekilleri aynı zamanda partinin kurmay heyetini oluşturan hükümetin kararlarına uymak zorundadır.

Avam kamarasının teorik olarak elinde bulundurduğu ancak uygulamada kabinenin daha etkin olduğu yetkilerden biri yasama gücüdür. Yasa tasarılarının Avam Kamarasında oylanmasından sonra yasalaşması mutlakdır. Ancak Avam Kamarasının hükümete hayır demede etkili bir gücü görünmemektedir. Çünkü İngiltere'de kanun yapma faaliyetine kabine hakimdir. Uygulanmakta olan kabine hükümeti sistemi, ahenkli bir parlamento temin edebilmektedir. Her ne kadar teoride Avam kamarasının yasa yapımı konusunda etkili oluyor gibi görünse de aslında kanun teklif etmek, bunları Avam Kamarası önünde savunmak, sonunda bunları uygulamak, hükümetin görevlerindedir. Hükümetin parlamento faaliyeti üzerindeki üstünlüğü otoriter bir görünümde²⁶. Lordlar Kamarasının yasa tasarılarının yasalaşması konusundaki yetkisi ise geciktirme biçiminde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki;²⁷ Avam Kamarasında kabul edilen bir yasa tasarısı, incelenmek üzere Lordlar Kamarasına gönderilir, Lordlar Kamarası tasarımı ya kabul eder ya red eder ya da değiştirir. Lordlar Kamarası tasarımı kabul etmediği takdirde, tasarı tekrar incelenmek üzere Avam Kamarasına döner. Lordlar Kamarasında kabul edilmeyen tasarı Avam Kamarasına döndüğünde Avam Kamarası, üst üste üç toplantı döneminde yani iki yıl içinde aynı tasarımı oylayıp kabul ettiği zaman, tasarı kralın onayına sunulur ve yürürlük kazanır. Bu durumda Lordlar Kamarası, Avam Kamarasının ısrar ettiği bir yasa

²⁵ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.53

²⁶ Şenol Durgun, a.g.k., 1999, s.119

²⁷ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.446

tasarısının yürürlüğe girmesini ancak iki yıl geciktirmiş olmaktadır. Bununla birlikte Lordlar Kamarasının siyasal hayatta tüm etkinliğini kaybetmiş gereksiz bir organ olduğunu söylemek de pek doğru olmaz. Çünkü, Lordlar Kamarası yasa tasarılarını gözden geçirerek, düzeltilmesi, değiştirilmesi konusunda Avam Kamarasına uyarıda bulunabilmektedir. Hükümet üyelerinin bazıları Lordlar Kamarası üyeleri arasından belirlenmektedir. Lordlar Kamarasının yasa teklif etme yetkisi vardır. Lordlar Kamarası ülke sorunlarının tartışıldığı bir forum niteliğindedir. Kral ise, oylanmış bir yasanın, yürürlüğe girmesi için formalite biçiminde imzalamakla görevlidir. Ancak, teorik olarak benimsenen bu durum yanında fiili durumda kabine üstün bir rol oynamaktadır. Seçmenin davranışı, çift parti sistemi ile parti disiplini ve oybirliği kabinenin önemini arttırmıştır²⁸.

İngiltere’de yine güçlü parti disiplini nedeniyle Avam Kamarası hükümetin faaliyetlerini denetleme yetkisini de uygulamada kullanamamaktadır. Avam kamarası teoride hükümeti denetlemek ve gerektiğinde siyasal sorumluluk ilkesini işletmek yetkisine sahiptir. İngiliz kamu hukukunda Lordlar Kamarasının hükümetin sorumluluğunu harekete geçirme yetkisi yoktur. İngiltere’de her bakanın ancak üyesi olduğu meclise katılabilmesi, her meclisin ancak kendi üyesi olan bakanlardan hesap sorabilmesi sonucunu doğurmuştur. Yirminci yüzyılın başında getirilen, başbakanın Avam Kamarası üyesi olması koşuluna ek olarak, en önemli bakanlıkların da Avam üyelerine verilmesi, önemsiz bakanlıkların lordlara bırakılması geleneğini yerleştirmiştir. Böylece Lordlar Kamarası, bakanlar kurulunu tümüyle düşürme yetkisini yitirdiği gibi, önde gelen bakanlardan teker teker hesap sorma olanağını da elinden kaçırmıştır.²⁹ Siyasal sorumluluk ilkesini işletme hakkı da Avam Kamarasına kalmıştır. Yalnızca Avam Kamarası güvensizlik oyuyla hükümeti görevden ayırmaya zorlayabilir. Hükümet iktidarda kalabilmek için, Avam Kamarasında çoğunluğun güvenini korumak zorundadır. Ancak İngiltere’de parti disiplini iktidar partisine, seçim dönemi boyunca meclisteki çoğunluğunu korumasını sağlar. Çünkü iktidar partisi içinde bir bölünme partiyi azınlık partisi

²⁸ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.57

²⁹ Cem Eroğul, Anatüzeve Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, 2000, s. 49-50

durumuna düşürebilir ve iktidar yolunu kapatır. Bu durumda Avam Kamarasında hükümete karşı güvensizlik mekanizmasının işlemesi imkânsızdır denilemez ancak çok zordur. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin parlamenterleri, parti disiplini dolayısıyla, partinin aynı zamanda kurmay heyetini oluşturan hükümete olumlu oy kullanmak zorundadırlar. Aynı zamanda yürütmenin yetkilerini kullanabilmesi için de iktidar mevkiinde kalabilmesi gereklidir. Bu bakımdan parti disiplini önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.³⁰ Gerçekten de İngiltere’de parti disiplini hükümetin istikrarlı bir yapıya kavuşmasının en önemli nedenlerinden biri olmuştur. İki partili İngiliz siyasi sisteminde güçler ayrılığı sistemi yerini pratikte güçler birliği sistemine bırakmıştır. Parlamentoda çoğunlukta olan partinin liderleri kabineyi oluşturmuş, böylece parlamento-yürütme ayrılığı, parlamento-yürütme işbirliğine dönüşmüştür. Böyle bir siyasal yapı içerisinde de muhalefet partisi stratejisini hükümeti görev süresi içinde parlamentoda düşürmeye yönelik değil, kamuoyunu etkileyerek gelecek seçimleri kazanmaya yönelik hazırlamak durumunda kalmıştır. Bu durumda parlamentonun gerçek fonksiyonu, klasik parlamenter rejim anlayışının öngördüğü üzere, kanun yapmak ve hükümeti denetlemek değil, muhalefet partisine önemli bir eleştiri forumu hazırlamaktan ibarettir.³¹

Avam kamarasının hükümeti denetleme yollarından biri olan impeachment bugün artık sadece teoride kalmıştır. Buna göre, Avam Kamarası bir bakanın kötü uygulamasından dolayı Lordlar Kamarası önünde yargılanarak cezalandırılmasını sağlayabilir. Ancak bugün güçlü parti disiplini impeachment’in geçerli olmasını önlemektedir. Siyasi sistemin işleyişi dolayısıyla milletvekillerinin kendi yönetici kadrosunu oluşturan hükümet üyelerini suçlaması olanaksızdır³².

İngiltere’de parlamentonun hükümeti denetlemesinin en etkin yolu; parlamento üyelerinin bakanlara soru sorma haklarının olmasıdır. En önemli bakanlar Avam Kamarası üyesi olduğundan bu hak özellikle milletvekillerine

³⁰ Şenol Durgun, a.g.k., 1999, s.114

³¹ Ergun Özbudun, Siyasal Partiler, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s.150

³² Esat Çam, a.g.k., 1993, s.58

aittir. Sorular iki gün öncesinden yazılı olarak sorulur. Milletvekilinin bakanın verdiği yanıtı çok kısa bir biçimde karşılık verme hakkı vardır. Bu olanak, milletvekillerini, soru sordukları konuda doğru dürüst hazırlık yapmaya iter³³.

Bir başka denetim yolu, her birleşimin son yarım saatinde ve toplantı yılının bölündüğü dört bölümün son saatlerinde kullanılabilecek olan dağılma öncesi tartışma olanağıdır. Genel görüşme de parlamentonun hükümete karşı kullandığı denetim yollarından biridir. Her toplantı yılının 20 gününde muhalefetin istediği bir konuda genel görüşme yapılır. Uygulamada Avam Kamarası hükümeti serbestçe eleştirebilmektedir ancak bu eleştirilerin bir yaptırımı yoktur çünkü bu eleştiriler kabineyi düşürecek güvensizlik oyu vermeye kadar gitmez. Öte yandan, hükümetten gelen bir yasa teklifinin Avam Kamarasında çoğunluğu sağlayamaması da mümkündür ama, böyle bir durum hükümetin istifasına neden olmaz, çünkü, hükümetin meclisin güvenini kaybettiğinin kesin delili sayılmaz. Güvensizlik durumu ancak, hükümetin savunduğu bir görüşün mecliste çoğunluk tarafından desteklenmemesi, azınlıkta kalması olayının, muhalefetin verdiği bir gensoru önergesinin sonucu olması ya da hükümetin o konuda güven oyu istemesi ve alamamasının sonucu olması durumunda söz konusudur. Bu durumda güvensizlik önergesi iki türlü sonuç doğurur³⁴; hükümet ya istifa eder ya da parlamentoyu feshederek seçimlere gider. Kabinenin sorumluluğu yalnızca Avam Kamarası karşısındadır. Lordlar Kamarasında kabineye karşı kullanılan oylar çoğunlukta olsa bile bundan herhangi bir hukuki sonuç çıkmaz. Yalnız, iki parti sisteminin doğal bir sonucu olarak, hükümetin Avam Kamarasında güvensizlikle karşılanması teorik kalmaktadır. Tek başına iktidara ve Avam kamarasında çoğunluğa sahip bir partinin, güvensizlik önerisiyle iktidardan uzaklaştırılması olasılığı yoktur. Bu olasılık ancak bir koalisyon kabinesi kurulması ve koalisyonda bir çözülme baş göstermesi veya iktidardaki partinin bölünmesi durumunda ortaya çıkar.

³³ Cem Eroğul , a.g.k., 1997, s.13

³⁴ Yaşar Gürbüz , Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987, s.70

İngiltere’de yasa tasarısı ve önerilerine “bill” adı verilmektedir. Bu tasarıları özgül konular için çıkarılan “Private Bills” ve bizdeki kanun tasarısı ve önerilerinin karşılığı olan “Public Bills” olarak ikiye ayırmak mümkündür³⁵. Diğer parlamentolardan farklı olarak İngiltere’de öneriler önce Avam Kamarası toplantısında görüşülür. İkinci görüşmeden sonra komisyona gönderilir. Bizdeki durum ise birçok Avrupa ülkesinde ve ABD’de olduğu gibi tasarının meclise gelmeden önce ilgili komisyonda görüşülüp sonra genel kurulda görüşülmesidir³⁶. Avam kamarasında kuvvetli komisyonlar bulunur. Komisyonlar çoğunlukla hükümet tarafından kontrol altında tutulmaktadır. Bunun için herhangi bir önerge genel kurulda görüşüldükten sonra, Avam Kamarası komisyonlarına gönderilir ve incelemesi yapılır. Yani Avam Kamarası verdiği prensip kararıyla, komisyonların tasarısı üzerindeki inceleme yetkilerini bu prensip çerçevesinde daraltmaktadır. Haliyle tasarıda ancak kamaranın prensip kararı çerçevesinde değişiklikler yapılabilmektedir.³⁷ Parlamentonun kabul ettiği tasarısı kralın onayıyla yasa niteliğini kazanır. Ancak kralın yaklaşık üçyüzyıldan bu yana tasarıları geri çevirdiği görülmemiştir³⁸.

Avam Kamarası milletvekilleri partinin ve parti liderinin desteğiyle seçilirler. Seçim kampanyası süresince partisi tarafından desteklenmeyen aday, seçmenler tarafından da seçilemez. İngiliz seçmeni, oyunu bir adaya kişiliği dolayısıyla değil, bir partiye bağlılığı nedeniyle kullanmaktadır. Çünkü seçmenin amacı, işbaşına gelecek olan hükümeti seçmektir. Yani esas etken, seçmenin partiye oyunu vermesidir.³⁹ İngiltere’de milletvekilliğinin bir özelliği dokunulmazlıklarının olmamasıdır. Milletvekilleri cezai kovuşturmalar bakımından herhangi bir yurttaştan farksızdırlar. Buna karşılık kamarada sınırsız konuşma özgürlükleri vardır. Milletvekilliğinin bir diğer özelliği çekilme kurumunun bulunmamasıdır⁴⁰. Buna şu şekilde bir çözüm bulunmuştur; üyelikten ayrılmak isteyen bir milletvekili, maliye bakanından gelir getiren bir kamu görevine atanmasını ister. Maliye bakanı da genellikle bu isteği geri

³⁵ Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001, s.9

³⁶ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.70

³⁷ Şenol Durgun, a.g.k., 1999, s.134

³⁸ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.446

³⁹ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.77

⁴⁰ Cem Eroğul, a.g.k., 2001, s.7

çevirmez ve milletvekilliği böyle bir görevle birleşmeyeceği için ilgilinin üyeliği de kendiliğinden düşer.

2) Lordlar Kamarası

Dünya devletleri arasında, yüksek aristokratik meclis olarak, sadece İngiltere Lordlar Kamarası kalmıştır. Türü diğer devletler için tükenmiş olan Lordlar Kamarasının siyasi önemi, Avam Kamarası lehine çok azalmış olmasına karşın, halk nezdinde saygınlığa sahiptir.

İngiliz siyasal sisteminde Lordlar Kamarası yalnızca bir yasama organı değil, aynı zamanda en yüksek yargı organıdır⁴¹. Lordlar Kamarasının üyeleri, halk oylaması ile belirlenmez. Lordlar Kamarasının bir kısım üyelerini Ruhani Lordlar ve Cismani Lordlar oluşturur. Ruhani Lordlar yaklaşık olarak yirmialtı tanedir. Bunlar Anglikan kilisenine mensup din adamlarıdır ve kıdem esasına göre belirlenir. Bu lordlar Norman kralları döneminden başlayarak, Magnum Concilium Regis'e feodal beylerin yanı sıra kilise mensupları da katılmasıyla oluşmuştur. Lordlar Kamarası bu tarihsel bağı günümüze dek sürdüren kuruluştur. Cismani Lordların büyük çoğunluğu veraset yolu ile Lordlar Kamarasına katılan üyelerdir. Lordlardan birinin ölümü halinde üyelik irsî olarak en yakın erkek mirasçıya geçer. Lordlar Kamarasına katılacak üyeleri başlangıçta kral belirlerken, daha sonraları bu görevi kabine üstlenmiştir. Lordlar Kamarasında, yargıç üyeler de yer alır. Bunlar Lordlar Kamarasının yargı fonksiyonunu yerine getirmesinde etkin olan Lordlardır. Bundan başka, Lordlar Kamarasında, 1958 yılında kabul edilen "Life Peerages Act" ile belirlenen üyeler de yer alır. Bu üyeler, kaydı hayat şartı ile kral, ama gerçekte kabine tarafından ülkenin siyaset, ekonomi, sosyal yaşamında, bilim alanında, sanat alanında ün yapmış kişiler arasından belirlenir. Lordlar Kamarası başlangıçta Avam Kamarasının sahip olduğu yetkilere sahip idi. Ancak daha sonraları yetkilerinin çoğu yazılı olarak Avam Kamarasına geçmiştir. Lordların siyasi olmayan bir

⁴¹ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.438

yargılama yetkisi vardır. Lordlar Kamarası, geleneksel olarak, Krallığın en üstün yargılama organı hüviyetine sahiptir.

Lordlar iktidarlarından büyük ölçüde kaybetmiş olmalarına karşın, İngiliz halkının geleneklere bağlılığı, Lordların yetiştirilmelerindeki sağlamlık dolayısıyla halk nezdinde saygınlıklarında herhangi bir azalma olmamıştır. Sartori, İngiltere'nin iki meclisli yasama yapısının, meclislerin yetkilerinin eşit olmaması yani birinin diğerine göre oldukça güçsüz olması nedeni ile, tek meclis sistemi ile karıştığını ifade etmektedir.⁴² Sartori'ye göre, parlamenter sistemlerde bu iki meclisli yapı çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Tek meclis sistemine göre, iki meclisli bir yapının tercih edilmesinin çeşitli nedenleri vardır. Bunlar, iki meclisin bir güvence olduğu, tüm yasama yetkisinin tek bir kurulda toplanmasının sadece tehlikeli olmakla kalmayıp, aynı zamanda akılsızca bir iş olduğu, her karar alma sürecinin frenlerle denetlenmesinin ve ona yardımcı olunmasının ihtiyatlılık gereği olduğu gibi nedenlerdir. Ancak, her iki meclis çok benzer nitelikte ise, yararlı bir güvence olma amacına hizmet etmeyeceğini, öte yandan birbirlerinden farklı görüşlere sahipse, farklı çoğunlukları dile getirecekleri için yönetilebilirliği güçleştireceğini ileri sürmektedir. Sartori, bu sorunların güçlü iki meclis sistemlerinde ortaya çıkacağını, İngiltere gibi zayıf iki meclis sistemlerinin zaten tek meclisli bir yapıya benzediğini söylemektedir. Eğer iki meclis aynı çoğunluğa sahipse, tam iki meclis sisteminin iyi olduğunu, değilse iki düşman çoğunluğun ortaya çıkacağını belirtmektedir. Bu nedenle, iki meclisli yapıyı, işleyebilmesi için benzer çoğunluklara sahip olması gereken, kötü tasarlanmış bir anayasacılığın makroskopik bir örneği olarak nitelendirmektedir.⁴³

B. YÜRÜTME

İngiltere'de yürütme gücü ikili bir yapıya sahiptir. Bir yanda kral ve kraliçe, diğer tarafta ise hükümet vardır. Resmî törenlere, yazılı metinlere

⁴² Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, (çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 241

⁴³ A. k., s.240

bakıldığında, kral çok geniş yetkilere sahipmiş gibi görünür. Kral İngiliz devletini temsil eder, şahsında topladığı yetkiler parlamenter sistemin kurulmasından önce de vardır ve uzun yüzyıllardan beri krallığa aittir. Ancak gerçekte kral siyasal yetkilerini kabinenin istediği ve önerdiği biçimde ve yönde kullanabilir.

1) Kral

Kralın şahsı ulusal birliğin sembolüdür. Kral devletin birlik ve bütünlüğünü temsil eden şahsiyettir. Parlamenter rejimde devlet başkanı, soydan geçme şeklinde başa gelebileceği gibi, Türkiye’de olduğu gibi belli bir süre için parlamento tarafından seçilme yoluyla da başa gelebilir. İngiltere’de Kral, Bill of Rights ve 1701 tarihli Act of Settlement gibi hukuki belgelerde belirlenen kurallara uygun olarak veraset yolu ile tahta geçer. Kralın siyasal fonksiyonu özellikle anayasal düzenin uyum içinde normal işleyişini kolaylaştırmaya yöneliktir. Kral hükümet değişikliklerinin sarsıntısız geçmesini sağlar, kral siyasal bir görüşe sahip değildir, yani şu ya da bu partinin görüşüne bağlı bir kimse değildir. Kralın izlediği politika, o sırada iktidardaki hükümetin izlediği politikadır. Hükümetin politikası ise, bilindiği gibi, parlamentoda çoğunluğu olan partinin politikasıdır.

Bakanların seçimi yönünden de durum aynıdır. Kral başbakanın tayin edilmesinde ancak bir istifa veya ölüm halinden sonra çoğunluk partisinin açık ve kesin bir aday yok ise serbest hareket edebilme olanağına sahiptir. Bu durumda taç, başbakanlığı bu mevkiye yaraşır en iyi adaya verebilme hakkına sahip olup kral herhangi bir kimseye danışmak zorunluluğunda değildir ve kralın seçimi başbakanın üyesi bulunduğu partiye de kabul ettirilmektedir. Ancak, aslında bu seçim küçük sayıda adlar arasında yapıldığından ve 1922 yılından beri de başbakan adayının Avam Kamarası üyesi olması gerektiğinden yukarıdaki durumlarda da kral'ın seçim hakkı sınırlandırılmaktadır denebilir⁴⁴.

İngiliz kamu hukukunda kralın sorumsuz olduğu ilkesi kabul edilmiştir. "Kral kötü bir şey yapamaz (King can do not wrong) " kuralı geçerlidir.⁴⁵ Bu kuralın anlamı kralın kendi başına hareket edememesidir. Kralın yaptığı bütün işlerden kabine ve özellikle de başbakan sorumludur. Bu kural siyasal konular için geçerli olduğu kadar diğer konular için de geçerli sayılır. "Kral bir bakanı öldürürse,

⁴⁴ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.32

⁴⁵ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.448

başbakan sorumludur ancak kral başbakanı öldürürse, hiç kimse sorumlu tutulamaz” sözü kralın sorumsuzluğunu anlatmaktadır. Devlet başkanının siyasi sorumluluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır. Kralın siyasi sorumluluğunun bir diğer amacı, parlamento ile hükümet arasında çıkan uyuşmazlıklarda tarafsız kalabilmesini sağlamaktır. Devlet başkanının, siyasi açıdan olduğu gibi cezai açıdan sorumsuzluğu parlamenter monarşilerde mutlak niteliktedir. Ancak bu sorumsuzluk ilkesinin tek istisnası vatan hainliğidir. T. C. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının vatan hainliği dışında sorumsuzluğu kabul edildiği için yargılama makamı gösterilmemiştir.⁴⁶ İngiltere’de de siyasal sistemde kral parlamenter sistemin yapısına uygun olarak sorumsuz, tarafsız ve temsili bir niteliğe sahiptir. Kral kabinenin üstlenmeyeceği hiçbir sorumluluğu üzerine alamaz. Bakanlardan birinin değiştirilmesi de yine başbakanın isteği üzerine gerçekleştirilebilir. Kral, yasaları veto yetkisini de 1707 den bu yana kullanmamıştır. Kralın parlamentoyu açış konuşmaları da kabinenin eseridir. Kral kabinenin hazırladığı faaliyet programının ana hatlarını mecliste okur. Kralın af yetkisi İçişleri Bakanı tarafından kullanılır. Kralın mevki ve unvan vermesi de kabinenin onayı ile olur. Bununla birlikte, kralın toplum hayatında oynadığı rolü fazla küçümsemek de doğru olmaz. Kralın rolü belki kelimenin dar anlamında siyasal nitelikte değildir ama, kralın görüş ve düşüncelerinin kabine üyeleri üzerinde etkisi çok fazladır. Kral tamamen kabinenin sözüyle hareket etmez. Ülke siyasetinin oluşumunda etkili olur. Kraldan gelen eleştiriler ve öneriler üzerinde her zaman dikkatle durulur. Kral, ülke için önemli olan tüm iç ve dış gelişmelerden haberdar edilir, sık sık başbakanı ve kabinenin diğer üyelerini kabul eder ve görüşür, iç ve dış politikayı etkileyebilir. Kabinenin aldığı tüm kararlar krala bildirilir. Kral, "Büyük İngiliz Ailesini" birleştiren güç olarak ulusal birliğin, devletin sürekliliğinin sembolüdür.

Parlamenter rejim devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, fakat devlet başkanının kurduğu kabine ile, parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir rejimdir. Devlet başkanının rolü, iki organ arasındaki uyuşmazlıklarda hakem olmaktır. Bu rejimin işleyebilmesi için devlet başkanı ile parlamento arasındaki uyuşmazlık söz konusu olmamalıdır. Devlet başkanı ile parlamento

⁴⁶ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1991, s.404

arasında bir uyuşmazlık olduğu anda, rejim de parlamenter rejim olmaktan çıkar. Devlet başkanı ile parlamento arasında çıkabilecek bir uyuşmazlık yürütmenin iki kanadı arasında sürtüşmeye neden olur.

2) Kabine

İngiltere’de yürütme gücünü elinde bulunduran başbakan ve kabinedir. İngiltere’de hükümet ile Kabineler arasında bir ayırım yapmak gerekir. Kabineler hükümet içinde çok daha dar çerçeveli bir organdır⁴⁷. Kabinelerde bakanlar kurulunun bazı üyeleri yer alır ve kabineler bakanlar kurulunun çekirdeğini oluşturur. Bütün fiili kuvvetler daha dar olan kabinenin elinde toplanmıştır. Bu nedenle İngiltere’de kabine hükümetinden söz edilebilir.

Parlamenter sistemde başbakan devlet başkanı tarafından parlamento üyeleri arasından atanır. Ancak parlamenter rejimin uygulandığı bazı ülkelerde başbakanın devlet başkanı tarafından atanmadığı da görülmüştür. Örneğin; Japonya’da 1946 anayasasına göre, başbakan imparatorun hiçbir girişimi olmadan yalnızca meclis tarafından seçilmiştir.⁴⁸ Kabineler, hükümet mekanizmasına hâkimdir. Kabineler içinde de başbakanın tartışmasız otoritesi söz konusudur. Teorik olarak başbakan eşitler arasında birincidir ama, uygulamada hükümet mekanizması, hükümet gücü onun elindedir. Çoğunluk partisi liderinin kral tarafından kabineyi kurmaya davet edilmesi için; lider niteliğinin tam olarak oluşması, Avam Kamarasının üyesi olması, başbakanlık işlevinin yerine getirilmesi için gerekli koşulların var olması gerekir. Başbakanın Avam Kamarası üyesi olma koşulu, yeni olup ancak 20. yüzyıl başında geçerli olmaya başlamıştır. Daha önceleri birçok başbakan Lordlar Kamarası’ndan seçilmiştir⁴⁹.

İngiliz hükümet yapısı, diğer parlamenter sistem uygulamalarından farklıdır, bakanların sayıları fazladır, ancak bunların hepsi kabineye dahil değildir. Önemli bakanlıklar hükümetin politikasını belirlemek üzere kabineye katılırlar. Bakanlar başbakanın önerisi üzerine devlet başkanınca atanır. Ancak devlet başkanı başbakanı ve bakanları atarken tam olarak serbest değildir. İstikrarın sağlanabilmesi için parlamentonun güvenini sağlayacak birini yani parlamentoda çoğunluğa sahip partinin liderini, başbakan olarak tayin etmeye siyasi açıdan

⁴⁷ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.65

⁴⁸ Erdoğan Teziç, a.g.k., 1991, s.407

⁴⁹ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.42

zorunludur. Devlet başkanının başbakanın hazırladığı bakanlar kurulu listesine karşı çıkması da ancak uyarı niteliğindedir. Başbakan, kendi çalışacağı bakanları kendisi seçeceği için devlet başkanı bunu kabul etmek zorundadır. Parlamenter sistemde bakanların siyasi sorumlulukları kolektif ve bireysel olmak üzere 2 türdür. Bireysel sorumluluk⁵⁰; bir bakanın, bakanlık hizmetlerinin yapılması sırasında almış olduğu kararlar ve önlemler, kabinenin ortak politikası ile ilgili değilse, ya da ortak politikanın kendi bakanlığı ile ilgili uygulanmasında aksaklıklar çıkmışsa parlamentoya karşı şahsen sorumlu olmasıdır. Kolektif sorumluluk ise; parlamentonun güvenine sunulmuş hükümet programının, gereği gibi uygulanmaması veya yanlış uygulanmasından doğan sorumluluktur. İngiltere’de Kral bakanlar kurulu toplantılarında hazır bulunmaz. Kara Avrupa’ında görülen parlamenter rejim uygulamasından farklı olarak bakanların bu sıfatları ile meclislere girme ve söz hakları yoktur. Bakanlar ancak, üyesi oldukları meclis toplantılarına katılabilirler. Bu bakımdan da bakan sayısı yüksek tutulmuştur. Hükümet her iki mecliste de etkili olabilecek biçimde bakanlarını belirler.

Ülkenin genel politikasını saptamak kabinenin görevidir. Kabinenin Avam Kamarasına karşı siyasal sorumluluğu vardır, Avam Kamarasının güvenini kaybeden kabine görevden çekilir. Yürütmenin parlamento karşısında sorumlu olacağı kuralı, kralı kendi bakanlarının parlamentonun çoğunluğu içinden seçmeye yöneltmiştir. Böylece bakanların suçlanamayacağını, hiç değilse istifaya zorlanamayacağını güvence altına almak istemiştir. Kralın bu davranışının bir sonucu, aynı çoğunluk içinden seçilen bakanlar kurulunun kendi aralarında da iyi anlaşan kişilerden kurulması olmuştur. Siyasal eğilim olarak bakanlar bu şekilde birbirine benzemeye başlayınca, doğal olarak birine yönelen bir güvensizlik aynı zamanda tümüne yönelen güvensizlik haline gelmiştir. Böylece 17. yüzyıldan itibaren artık kesin olarak kabul edilmiş olan bakanların teker teker sorumluluklarının yanı sıra, Bakanlar Kurulunun tüm olarak sorumluluğu kuralı yerleşmeye başlamıştır. Bu gelişme 19. yüzyılda kesin bir nitelik kazanmış ve İngiliz parlamentarizminin özü olan “Kabinenin toplu siyasal sorumluluğu” ilkesi,

⁵⁰ Erdoğan Teziç, a.g.k., 1991, s.409

bundan sonra artık tartışmasız kabul edilen bir kural halini almıştır⁵¹.Ancak parlamento çoğunluğunun kendi hükümetinden desteğini çekmesi olağan bir durum değildir.

Hükümet ekibinin bütün üyeleri ortak sorumluluğu benimsemiş olmalarına karşın, önem bakımından hepsi aynı düzeyde değildir. Aksine aralarında üst - ast ilişkilerinin egemen olduğu hiyerarşik bir durum vardır.Buna göre bir piramit şekli gösteren hükümet ekibi içinde üç grup bakanı ayırt etmek mümkündür.

Birinci grup, hükümetin en önemli ve dar kuruluşu olan kabineyi oluşturan bakanlar grubudur. Kabinenin kompozisyonu başbakana bağlı olup üyelerini kendisi tayin eder ve sayıları hiçbir zaman 20 üyeyi geçmez.

İkinci grup bakanlar, kabinenin devamlı üyeleri olmayıp ancak kendi bakanlıklarıyla ilgili sorunların görüşülmesi sırasında toplantıya katılmaları için çağrılmaktadırlar. Bir bakanlığın bakanı olmalarına karşın yetkileri sadece bakanlığın yönetimiyle sınırlanmıştır. Bu grup bakanların sayısı 17 - 20 kişiyi aşmamaktadır.

Üçüncü grup “genç bakanlar” tarafından oluşturulmaktadır. Kendilerinin kabineye katılmaya hakkı olmadığı gibi ilk iki grup bakanlara bağlı durumda buldukları görülmektedir. Sayıları 40-60 arasında olduğundan hükümet ekibi piramidinin tabanını oluşturmakta ve önemi az olan mevkilerde bulunmaktadır. Genellikle, başbakan tarafından Avam Kamarasında oy birliği denetim işlevini yerine getirmek gayesiyle seçilmektedirler.

Kabine, iktidarın yürütme organına bıraktığı bütün yetkileri, tek başına ve tam olarak kullanmaktadır.İngiliz siyasi sisteminde, çift parti, seçmenin oy verirken göz önünde tuttuğu konular, parti disiplini ve oybirliği gibi nedenlerle güçler ayrılığı ilkesi yerine güçler birliğinden söz etmek mümkündür. Bütün iktidar fiilen kabinenin elinde toplanmıştır. Bunun yanında kabine, yürütmeyi serbest biçimde yerine getirmekle kalmamakta aynı zamanda geleneksel olarak Avam Kamarası'na ait olan yasama gücü ve mali güç gibi yetkileri de fiilen yerine getirmektedir.

Yasama yetkileri yönünden, kabine insiyatif hakkını kullanmak suretiyle yasa tasarılarını hazırlayabilmekte ve sonra da oylamaya sunmaktadır. Bu durum

⁵¹ Cem Eroğul, Kapitalist Ülke Rejimleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1990, s.8-9

yanında parlamento, özel bir yasal yetki ile yasa yapma gücünü ayrıca kabineye verebilmektedir. Birinci şekilde, çift parti sistemi dolayısıyla iktidarın çoğunluk partisinde olması, halkın oy kullanmada gözettiği husus, parlamentoda geçerli olan parti disiplini ile oybirliğinin işlemlerine dayanan siyasî gerçek nedeniyle yasama yönünden birçok işler fiilen kabine tarafından yapılmaktadır. Oylamaya sunma çok kere, bir nevi formalite hüviyetine bürünmektedir.

Mali yetkilere gelince, hemen belirtelim ki sadece kabine malî inisiyatifte sahiptir. Hazırlanan bütçenin parlamentoda görüşme süresi, önceden saptanmış belirli süreli oturumlarla sınırlanmıştır. Ve nihayet konsolide fonları oluşturan bazı masraf ve fonlar, parlamentonun yıllık bütçe iznine bağlı değildir.

Kabinenin sahip olduğu yetkilerden dolayı, faaliyetlerinin nitelik ve nicelik yönlerinden arzettiği durumu mükemmelleştirmek ve kabinenin çalışmasını kolaylaştırmak amacı ile bir idarî sekreterliğin kurulması ile yeni yöntemlerin kullanımı gerekmiştir. Kabine ofisi, başbakanın son derece önemli yardımcısı olup bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamaktadır. Kabine oturumlarının gündemi, zabıtların tutulması, davetiyelerin gönderilmesi v.s. görevleri arasındadır. Başbakanın otoritesi altında olan bu ofis, fiilen, kabinenin devamlı sekreteri tarafından sevk ve idare edilmektedir.

Kabine çalışmalarını kolaylaştıran yöntemlerden biri de bakanlıklar arası komitelerdir. İngiliz siyasi sisteminde, yürütme organı için söz konusu olan dikey örgütlenme, bakanlıklar arası komiteler aracılığıyla gerçekleştirilen yatay örgütlenme ile tamamlanmaktadır. Bakanlıklar arası komiteler ile hükümet piramidi arasındaki ilişki her komitece, uzmanlığıyla ilgili sorun hakkında hükümete yardımcı olmak ve kabinenin bu hususta alacağı kararları hazırlamak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu tür komiteler, savunma, ekonomi ve idarî olmak üzere başlıca üç gruba ayrılmaktadır ve komitelerin hazırladığı raporlar kabinenin görüşmelerinde esası içermektedir⁵².

İngiltere’de parlamenter sistemin geleneklerden ve İngiliz siyasi tarihi içerisinde meydana gelen olaylardan ortaya çıktığını ve şekillendiğini söylemek mümkündür. Siyasi rejimi birçok ülke tarafından benimsenmiş olan bu ülkedeki

⁵² Esat Çam, a.g.k., 1993, s.47

siyasi sistemde, dengeci geleneksel nitelikler, modern devletin özelliği olan etkinlik ve yeniliğe açık olabilme, İngiliz düşünüş ve adetleri, güçlü parti disiplini parlamenter sistemin düzgün işleyişinde ve sorunların çözümünde önemli bir rol oynamıştır. İngiliz parlamentarizminin özelliklerini kısaca şöyle tanımlamak mümkündür:

- a) İngiltere’de yasama-yürütme arasındaki ilişki esnek kuvvetler ayrımına dayanmaktadır. Bu ilişki, işbirliği ve birbirini karşılıklı etkileme şeklindedir. Kabinenin parlamentoyu etkilemek için elinde bulundurduğu araçların benzerlerini, parlamento da kabineyi etkilemek için elinde bulundurmaktadır. Yasama, yürütmeyi güvensizlik oyu, soru sorma, genel görüşme gibi yollarla denetler. Buna karşılık yürütmenin Avam Kamarasının dağıtma hakkı vardır. Bu mekanizma İngiltere’de şu şekilde çalışmaktadır.⁵³ Kabine azınlığa düşmüşse ya da düşme tehlikesi ile karşı karşıya ise, istifa etmek yerine Avam Kamarasını dağıtır. Böylece Avam Kamarasının muhalif tutumunu seçmenlerin önüne getirir. Seçmenler, Avam kamarasına bakanlar kuruluna muhalif bir çoğunluk gönderirse, bakanlar kurulu halkın kararını saygıyla karşılar ve çekilir, eğer seçmenler partilerin durumunu kabine lehinde değiştirirse kabine kalır ve bu defa da Avam Kamarası egemen halkın bu kararına boyun eğer. Parlamenter sistemlerdeki bu fesih mekanizması sistemin olmazsa olmaz unsurunu oluşturur ve yasama ile yürütme arasındaki dengeyi yürütme açısından güvence altına alır. İngiltere’de Avam kamarasını feshetme yetkisi hukuken kralındır, fiilen ise kabinenin elindedir. Meclisi feshedip seçimlerin yenilenmesine karar veren kral değil, başbakandır. Bu da yürütmenin elinde önemli bir yetki gibi görünmesine rağmen uygulamada ne hükümet meclisi fesheder, ne de meclis, hükümeti düşürür. Türkiye’de ise seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi 1982 Anayasasınının 116. maddesi ile cumhurbaşkanına

⁵³ Maurice Duverger, a.g.k., 1986a, s.80

verilmiştir. Ancak cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesi gerçekleşmesi oldukça zor olan bir sürü koşula bağlanmıştır.

- b) İngiltere’de yürütme erki, parlamenter sistemin yapısına uygun olarak düalist bir yapıya sahiptir. Yürütmede asıl etkili olan başbakan ve bakanlardır. Kral sembolik bir takım yetkilere sahiptir ve kralın sorumsuzluğu esastır. Bu nedenle kral tarafından alınan kararlar başbakan ile ilgili bakanlarca imzalanır.
- c) Kabine meclise karşı sorumludur. Bakanların tek tek bireysel sorumlulukları olduğu gibi, meclise karşı kollektif sorumlulukları da vardır.
- d) İngiliz parlamenter sistemi, iki partili bir parlamenter sistem olma özelliğine sahiptir ve bu özellik parlamenter sistemin işleyişini etkiler. Partilerden biri parlamentoda çoğunluğa sahiptir, önemli sorunlarla ilgili oylamalarda parti içi disiplin sağlanmıştır.
- e) Sistemin iki partili olması sonucu kabine mecliste çoğunluğa sahip parti üyelerinden oluşur ve parti otoritesine tâbidir. İktidar partisi programını uygulama olanağına sahiptir, bu da partileri seçimlerde gerçekçi olmaya iter, yapılan vaatlerin gerçekleşebilir olmasına dikkat edilir. Hükümetin muhtemel bir başarısızlığını başkalarının üzerine atması olanağı yoktur.

III. PARLAMENTER REJİMİN ÖZELLİKLERİ

Batı dillerinde kullanılan Latince kökenli ‘parlamento’ kelimesi, Türkçe’deki meclis ve divan kelimelerinin karşılığı olup, bir karara varmak için görüşme yapılan kurul anlamına gelmektedir.⁵⁴ Hukuk ve siyaset biliminde ise parlamento, halkı temsil etmek üzere, halk tarafından seçilen insanlardan meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi

⁵⁴ Fevzi Demir-Şükrü Karatepe, Anayasa Hukukuna Giriş, Evrim Yayınları, İstanbul, 1989, s.97

bir kurul demektir. Ancak devlet işlerinin görüşüldüğü her kurul parlamento olmadığı gibi, parlamentosu bulunan her ülkenin hükümet sistemi de parlamenter sistem değildir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde de parlamento vardır ancak parlamenter sisteme değil başkanlık sistemine tabiidirler.

Parlamenter sistem uygulandığı her ülkenin siyasal kültürüne ve sosyal özelliklerine göre farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. Ancak sisteme parlamenter özellik kazandıran ve onlar olmazsa parlamenter bir sistemden söz edemeyeceğimiz nitelikleri vardır. Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İngiltere⁵⁵ ve diğer bir çok ülkede uygulanan parlamenter sistemin ayırt edici özellikleri şunlardır:

1) Kuvvetlerin İşbirliği

Öncelikle bir ülkenin hükümet sistemi hakkında bilgi sahibi olabilmek için kuvvetler arasındaki ilişkileri incelemek gerekir. Parlamenter sistem yasama ve yürütme yetkilerini ayrı ayrı organlara bırakan, ancak aralarında sürekli bir ilişkinin ve işbirliğinin olduğu dolayısıyla çok katı bir kuvvetler ayrılığının değil, kuvvetlerin işbirliğinin söz konusu olduğu bir sistemdir. Yasama ve yürütme arasındaki işbirliği iki şekilde ortaya çıkar:⁵⁶ Fonksiyonel açıdan işbirliği ve organik açıdan işbirliği. Fonksiyonel açıdan işbirliği, yasaların yapılmasında kendini gösterir. Yasama ve yürütme yasaların yapımında işbirliği yapmak zorundadır. Genellikle, yasalar yürütme tarafından hazırlanır ve yasama tarafından görüşülerek kabul edilir. Kabul edilen yasaların uygulanabilmesi yürütme organının işlemler yapmasını gerektirir. Organik açıdan ilişki ise, yürütmenin yasama organı içinden çıkmasını ifade eder. Başbakan ve bakanlar parlamento içinden çıktıkları gibi, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı da parlamento içinden seçilir.

⁵⁵ Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2002, s.154

⁵⁶ Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s. 43

Parlamente rejimlerde yasama ve yürütme arasındaki dengeli ilişki, birbirlerinin varlıklarına son verecek mekanizmalara sahip olmalarını da beraberinde getirmiştir. Yasama yürütmeyi güvensizlik oyu gibi çeşitli yollarla denetler ve düşürebilir. Buna karşılık yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisi tanınmıştır. Parlamente rejimlerde öngörülen bu kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ilkesi iki partili sistemlerde kuvvetlerin birliğine dönüşmüştür. Çünkü hükümet ekibi zaten parlamento içerisindeki çoğunluktan çıkmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütmeye tanınan siyasal sorumluluk ve fesih mekanizmaları da çok anlamlı olmamaktadır. Çünkü parlamente ler kendi partilerinin oluşturduğu hükümete karşı güvensizlik oyu kullanmamaktadır. Aynı şekilde yürütme de yasamayı feshetme yoluna gitmemektedir. Bu durumda güvenoyu, çoğunluğun sabit olduğu iki partili sistemlerde değişik bir fonksiyon üstlenmekte ve hükümetin otoritesini arttıran bir alete dönüşmektedir.⁵⁷ Ancak çok partili parlamente rejimlerin kuvvetler ayrılığı daha fazla hissedilir ve bu ayrılığı denetleyen araçlar gerçekten işletilmektedir. Arthur M. Schlesinger, parlamente sistemlerde, genellikle yasamanın yürütmeye karşı üstün olduğunun kabul edildiğini ancak, gerçekte sistemin yürütmenin yasama üzerindeki eleştirilemez baskınlığına dayandığını ifade etmektedir.⁵⁸

2) İki Başlı Yürütme

Parlamente rejimin bir diğer özelliği, yürütmenin iki başlı olması ve yasamadan doğmasıdır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki organ arasında paylaştırılmıştır. Ancak uygulamada asıl yürütme yetkisini kullanan bakanlar kurulu ve onun başkanıdır. Devlet başkanı, ülkenin birliğini temsil eder, sembolik yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulu ise, yürütme organının sorumlu tarafını oluşturur ve başında hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan hükümet başkanı vardır. Ülkelere göre hükümet başkanına başbakan, bakanlar konseyi başkanı (Fransa IV. Cumhuriyette),

⁵⁷ Maurice Duverger, a.g.k., 1986a, s.502

⁵⁸ Arthur M. Schlesinger, "Leave The Constitution Alone", Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s. 90

kabine şefi ya da şansölye de denilmektedir.⁵⁹ Bakanlar kurulu ülkenin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumludur. Başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki yeri ilk başlarda diğer bakanlardan farklı değilken, zamanla hiyerarşik açıdan diğer bakanlardan üstün konuma geçmiş ve yürütmenin en önemli kişisi olmuştur.

3) Sorumsuz ve Bağımsız Bir Devlet Başkanının Varlığı

Parlamente rejimlerde devlet başkanı, sistemin denge unsuru olarak görülmektedir. Bu nedenle sorumsuzluğu ve bağımsızlığı esastır. Çeşitli parlamente rejim türlerinde devlet başkanının başa geliş yöntemi de farklılık göstermiştir. Devlet başkanı İngiltere'deki gibi irsi bir hükümdar olabileceği gibi, halk tarafından seçilme ya da parlamento tarafından seçilme yoluyla da başa gelebilir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir ve parlamente sistemin yapısına uygun olmadığı söylenebilir. Ancak Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği ülkelerde, başkanın anayasal yetkilerinin sembolik yetkilerin ötesine geçemediği ve sistemin her bakımdan bir parlamente sistem gibi işlediği görülmüştür.⁶⁰ Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve görevine meclis tarafından son verilemez. İngiltere, Belçika, İsveç ve Norveç gibi monarşilerde, devlet başkanlarının meclis karşısındaki bağımsızlığı, siyasi sistemin zorunlu gereği olarak kendiliğinden sağlanmıştır. Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde meclis ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda hakem rolü görmesi gayesi yatmaktadır. Parlamente rejimlerde, devlet başkanı, hükümet ile meclis arasındaki uyuşmazlıkları ortadan kaldırmak için görevlendirilmiştir. Dolayısıyla devlet başkanının bunu yapmak yerine, parlamentoyla uyuşmazlık içine girecek bir tutum sergilemesi parlamente sistemden uzaklaşmasına yol açar. Devlet başkanının sorumsuzluğu esas alındığı için, yaptığı eylem ve işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulmuştur. Parlamente sistemlerde devlet başkanı siyasi açıdan olduğu kadar cezai açıdan da –vatan hainliği ile suçlanma durumu dışında- sorumsuzluğu esastır.

⁵⁹ Erdoğan Teziç, a.g.k., 1991, s.402

⁶⁰ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.113

Parlamentar sistemin yapısı düşünüldüğü zaman, devlet başkanının sorumsuz olması çok önemlidir çünkü onun, meclis ile uyumsuzlukları çözmek, devleti temsil etmek gibi görevleri vardır ve hiçbir şekilde meclisin etkisi altında kalmamalı, meclisi de etkilemeye çalışmamalıdır. Bu bakımdan tarafsızlığı da gereklidir, devlet başkanının hiçbir siyasi parti grubuna karşı eğilimi olmamalı, meclisteki bütün parti gruplarına eşit mesafede durmalı dolayısıyla taraflı davranmaktan kaçınılmalıdır.

4) Yürütme Organının Yasamaya Karşı Sorumlu Olması

Yürütme organı, yasama içerisinde doğduğu için yasamaya karşı sorumlu olması ve onun güvenine dayanması gerekmektedir. Parlamento, kabineyi yaptığı işlerden dolayı millet adına denetler ve müdahale eder. Başbakan ve kabine meclisin güvenine sahip olmak zorundadır. Meclisini güvenine dayanmayan bir yürütme organının görevi sona erer. Meclisin yasama organını denetleme amacıyla kullandığı yetkileri, gensoru ve güvenoyudur. Bakanların meclise karşı sorumlulukları vardır. Bakanların sorumluluk türünü ikiye ayırmak mümkündür: adli sorumluluk ve siyasi sorumluluk. Adli sorumluluk; bakanların diğer vatandaşlar gibi uymaları gereken kurallara uymamaları durumunda ortaya çıkan cezai ve hukuki sorumluluktur. Siyasi sorumluluk ise; bakanların hükümetin izlediği genel politikadan doğan olumsuzluklardan dolayı meclise karşı ‘kollektif’ olarak sorumlu olmasını ve bakanların kendi bakanlığı içerisindeki işlerden dolayı ‘bireysel’ olarak sorumlu olmasını ifade eder.

5) Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Yasama organına tanınan yürütmeyi düşürebilme yetkisine karşılık, kuvvetler arasındaki dengeyi sağlamak amacıyla, yürütmeye de yasamayı fesih yetkisi tanınmıştır. Parlamentar sistemlerde yürütme organının başı devlet başkanıdır. Parlamentoyu fesih yetkisi de devlet başkanına verilmiştir. Bu fesih yetkisinin siyasi sorumluluğa karşı bir yetki olması aslında bunun varlığından çok kullanılma tehdidiyle ilgilidir. Yürütmenin elindeki fesih hakkının varlığı, güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmeden önce, yasama meclisini ihtiyatlı hareket etmeye zorlar. Devlet başkanının bu yetkisi öyle

her zaman kullanabileceği bir yetki değildir. Bu yetkinin kullanımı çeşitli şartların oluşmasına bağlanmıştır.

Parlamenter rejimin ana ilkeleri böyle olmakla beraber çeşitli parlamenter rejim uygulamaları mevcuttur. Bu ölçüde, parlamenter sistemleri kabine egemen ve yasama egemen olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Kabine egemen parlamenter modellerde İngiltere ve Avustralya'da olduğu gibi, yürütme parlamentoda disiplinli bir çoğunluğa dayanır. Kabine yürütme ve yasama üzerindeki denetimi birleştirmektedir. Hükümetin lideri parlamentodaki parti grubunun desteğini sağladığı sürece, bu sistem hem yasama hem de politikaların uygulanması anlamında hükümetin uyumlu bir şekilde işlemlerini kolaylaştırır. Disiplinli bir yasama desteğine dayanan kabine hükümetinin, yürütme ile yasama ve yasama ile seçmen arasında doğrudan bir sorumluluk zinciri gerçekleştirdiği, halkın temsilcilerini seçerken aslında doğrudan doğruya yöneticilerini ve başbakanı seçtiği ileri sürülmektedir. Kabine egemen parlamenter sistemlerin, istikrarlı bir yapı oluşturmakla birlikte, hükümetin parlamentoda disiplinli bir çoğunluğa dayanması nedeniyle, güçlerin birbirini denetlemesini engellediği öne sürülmektedir. Hükümet, parlamentoda çoğunluğa sahip partinin üyelerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla, parlamentonun aynı partiden olduğu hükümet üyelerini düşürmesi ya da hükümetin kendi partisinden oluşan parlamentoyu cumhurbaşkanı aracılığıyla feshetmesi beklenemez. Eleştirilen bir başka durum da, başbakanın hem yürütmenin başı, hem de mecliste çoğunluğa sahip partinin başkanı olarak, sistemde güç kazanması ve böylece parlamentonun arka plana itilmesi ve hükümetin onaylayıcısı durumuna düşmesidir. Başbakanın bu güçlü konumunun parlamenter sistem yerine bir başkanlık hükümeti yarattığı ve örneğin İngiltere başbakanının iktidarının kapsamının A.B.D. başkanı ölçüsünde olduğunu ileri sürenler vardır.⁶¹

Yasama egemen parlamenter rejimler ise, kabine egemen sistemlerin aksine, seçmenler ve hükümet oluşumu arasındaki ilişkinin daha dolaylı olduğu bir yapı gösterir. Çok partili bir sistemin var olduğu durumlarda

⁶¹ Oya Çitci, "Başkanlık Sistemi Çözüm mü?", Amme İdaresi Dergisi, 30-4, Aralık, 1997, s.20

hükümetlerin kuruluşu ve varlığını sürdürmesi seçim sonuçlarından çok, partiler arasındaki pazarlıklara bağlıdır. Bu durum, istikrarsız hükümetlerin oluşmasına yol açabilmektedir.⁶² Yasamanın egemen olduğu parlamenter yönetimlerle ilgili istikrarsızlığın dışında ortaya çıkabilecek bir diğer sorun da, yürütmenin sorumluluğunun bulanıklaşmasına ilişkindir. Buna göre, yürütme kuramsal olarak yasamaya karşı sorumlu ise de, seçmenlere karşı sorumluluğu doğrudan değildir. Çünkü hükümet seçmenler tarafından değil parlamentodaki partiler arasındaki pazarlıklar sonucunda belirlenmektedir.⁶³

IV. PARLAMENTER REJİMİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER

Parlamenter sistem, uygulandığı ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler paylaşımının derecelerine göre farklı performanslar göstermektedir. Bugün dünyanın bir çok ülkesinde uygulanan parlamenter sistemin aynı kurallarla farklı uygulamalarından söz edilebiliyorsa, bu farklılıkların sadece anayasal ilkelere kaynaklanmadığı açıktır. Burada sistemin temel kuralları çerçevesinde uygulandığı bazı ülkelere kısaca değinilecektir.

Parlamenter yönetimin önemli örneklerinden biri Almanya'dır. Almanya siyasal sisteminin genel olarak parlamenter sisteme uygun işlediğini söylemek mümkündür. 1949 Anayasası ile oluşturulan Alman federalizmi, federal devlet yapısına daha uygun olarak iki meclisli bir yapıya sahiptir. Birincisi, eşit ve gizli oyla 4 yıllık süre için seçilen Federal Meclis (Bundestag), ikincisi eyaletlerin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi'dir (Bundesrat). Federal meclis 656 üyeden oluşur ve tüm halkı temsil eder. Yasaları yapmak, yürütmenin başını seçmek ve hükümetin işleyişini denetlemek temel görevidir. Milletvekilleri yasama sorumsuzluğuna ve dokunulmazlığına sahiptir. Eyalet meclisi de 16 eyaleti yasamada temsil eden ve bu eyalet hükümetlerinin üyelerinden ya da onların temsilcilerinden oluşan meclistir. Eyaletlerin nüfuslarıyla orantılı oy hakları vardır. Yasama faaliyeti bakımından bakıldığında iki meclisin eşit olduğu söylenemez. Bir federal yasanın kabulü için anayasa Eyaletler Meclisinin onayını öngörmüşse, bu onayın mutlaka alınması gereklidir. Bu olmadan yasanın çıkması mümkün değildir. Böyle bir onay

⁶² Oya Çitci, a.g.m., 1997, s.20

⁶³ Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", AİD, C: 29, S:3, Eylül 1996, s.63

öngörülmemişse, Eyaletler Meclisinin sadece itiraz hakkı vardır, ancak bu itiraz Bundestag tarafından reddedilebilir.⁶⁴ Dolayısıyla son söz Federal Meclis'e aittir. Alman anayasası acil durumlar için devlet yaşamının kilitlenmesini önleyecek özel düzenlemelere de yer vermiştir. Yasama konusunda “yasamada olağanüstü durum” denilen böyle bir düzenleme mevcuttur. Buna göre,⁶⁵ başbakan güvenoyu istemiş ve alamamışsa, cumhurbaşkanı bu durumda anayasanın kendisine verdiği Federal Meclis'i dağıtma yetkisini kullanamamışsa, Federal Meclis de federal hükümetin ivedi olduğunu bildirdiği bir yasa tasarısını reddetmişse, cumhurbaşkanı hükümetin istemi ve Eyaletler Meclisinin onayıyla, söz konusu tasarı için yasamada olağanüstü durum ilan edebilir. Aynı biçimde, başbakan, önerdiği yasanın kabulünün kendisine güvenilir ve güvenilirmediğini göstereceğini bildirmişse ve ilgili tasarı Federal Meclis'te reddedilmişse, yine cumhurbaşkanı, yasamada olağanüstü durum ilan edebilir. Bu durumda, Federal Meclis tasarımı yine reddederse, ya da federal hükümetin kabul edemeyeceği değişikliklerle geçirirse, ya da dört hafta süreyle bir karar almazsa, söz konusu tasarı yalnızca Eyaletler Meclisinin oyuyla yasalaşabilir. Anayasa değişiklikleri için bu yol kullanılamaz. Almanya'da yürütme parlamenter yapıya uygun olarak cumhurbaşkanı ile başbakan arasında paylaştırılmıştır. Ancak yürütmenin baskın gücü başbakandır ve cumhurbaşkanı yürütme gücü içerisinde sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, Federal meclisin üyelerinden ve eyalet parlamentoları tarafından seçilen eşit sayıdaki üyeden oluşan Federal Konvansiyon tarafından 5 yıl için seçilir. En çok arka arkaya iki defa seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla cumhurbaşkanı olan kişinin hükümet üyesi ya da meclis üyesi olması yasaklanmıştır. Cumhurbaşkanının bütün işlemleri için, başbakanın ya da ilgili bakanın karşı imzası zorunludur. Dolayısıyla cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının tek imza ile kullanabileceği yetkileri de kendisine herhangi bir siyasal güç verebilecek türden değildir. Yani parlamenter yapıya uygun olarak yürütme gücünün tümü ve sorumluluğu devlet başkanına değil, hükümete ve başbakana aittir. Diğer parlamenter yönetimlerden farklı olarak, cumhurbaşkanına yasalar geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Cumhurbaşkanının bir yasayı iptal ettirmek için Federal Anayasa

⁶⁴ Özden Akın, “Federal Almanya”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004, s.233

⁶⁵ Cem Eroğul, a.g.k., 2001, s.226

Mahkemesi'ne başvurma yetkisi de yoktur.⁶⁶ Almanya'da siyasal sistemin en önemli parçası hükümetin genel siyasetini belirleme ve yürütme gücünü etkin olarak kullanma yetkisine sahip olan Başbakan(Federal Şansölye)'dir. Başbakan adayı, cumhurbaşkanınca belirlenip Federal Meclise sunulur ve meclis tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Başbakan adayının seçilebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Bu biçimde seçilen kişinin, cumhurbaşkanınca başbakanlığa atanması zorunludur. Diğer yürütme organı Federal Bakanlar Kurulu ise başbakan ve onun belirlediği sayıda bakandan oluşmaktadır. Bakanların meclise karşı sorumluluğu yoktur, başbakana karşı sorumludurlar. Meclis karşısında tüm sorumluluğu başbakan üstlenmektedir. Bakanlar başbakanın önerisi üzerine atanırlar ve yine onun önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevden alınırlar. Almanya'da, diğer parlamentarizm türlerinden farklı olarak, başbakanın seçimi sırasında “yapıcı güvensizlik oyu” denilen bir mekanizma işlemektedir. Federal Alman Anayasasının 67. maddesine göre;⁶⁷ “birinci meclis(Bundestag) federal başbakana, ancak üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla, onun halefini seçmek ve cumhurbaşkanından başbakanı azletmesini istemek suretiyle güvensizlik oyu verebilir. Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır. Böylece hükümetin istikrarının tehlikeye düşmesi engellenmektedir. Bu anayasal yöntem aşılma bir engel olmamakla beraber, onun etkinliği hafife de alınmamalıdır. Çünkü negatif bir çoğunluk, sadece hükümeti düşüren bir çoğunluk oluşturmak, yeni şansölye üzerinde de anlaşan olumlu bir çoğunluğu bir araya getirmekten çok daha kolaydır.⁶⁸ Alman siyasal sisteminde seçim sistemi de oldukça etkilidir. Seçimlerde uygulanan %5'lik baraj, Alman seçim sistemini neredeyse saf bir nispi temsil yapar ve meclisteki parti sayısının üçün altına düşmesini engeller. Bu da zaman zaman istikrarsız hükümetlere neden olmaktadır. İngiltere'deki iki parti sistemi nasıl ki parlamenter sistemin istikrarsız hükümetler oluşturma yönünü törpülüyorsa, Almanya da yapıcı güvensizlik oyu, yasamada olağanüstü durum gibi değişik düzenlemelerle istikrarsızlığa çözüm getirmeye çalışmıştır.

Yapıcı güvensizlik oyunun uygulandığı bir diğer ülke İspanya'dır. İspanyol Anayasasının 113. maddesine göre; “milletvekillerinin en az onda biri tarafından

⁶⁶ A.k., s.227

⁶⁷ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.173

⁶⁸ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.144

imzalanması ve üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gereken güvensizlik önergesinde, yeni başbakan adayının gösterilmesi şarttır. 114. maddeye göre ise, bu önerge kabul edildiği takdirde kral önergede aday gösterilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır.⁶⁹ İspanya parlamenter bir monarşidir. Milletvekili Kongresi ve Senato'dan oluşan iki kanatlı bir parlamento bulunmaktadır. İngiliz parlamentarizminden farklı olarak her iki meclisin üyeleri de halk tarafından genel, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oy esasına göre yapılan seçimlerde 4 yıl için seçilmektedir. Kongre, anayasaya göre en az 300, en çok 400 üyeden oluşur. Senato ise, genel seçimden çıkmış 208, özerk toplulukların seçtiği 51 olmak üzere toplam 259 senatörden oluşmaktadır.⁷⁰ Senatörlük ve milletvekilliği aynı kişide birleşmemektedir. Kongrenin hükümeti denetleme ve yasama faaliyeti olmak üzere iki önemli görevi vardır. Yasama faaliyeti bakımından İngiltere'de Avam Kamarasında olduğu gibi Kongre daha üstündür. Kongreden geçen bir yasa tasarısı, ancak Senatonun salt çoğunluğuyla Kongreye geri gönderilebilir. Ancak Kongre, aynı taslağı salt çoğunlukla kabul ederse taslak yasalaşır. Senatonun ancak geciktirme yetkisi vardır. Parlamento, çeşitli yollardan hükümeti denetleme yetkisine sahiptir; araştırma komisyonları kurabilir, genel görüşme yoluyla hükümeti denetleyebilir, Parlamento üyeleri, hükümete ya da bakanlara karşı sözlü ya da yazılı soru sorabilir, güvenoyu yoluyla hükümeti düşürebilir. Buna karşılık, yürütmenin de parlamentoyu dağıtma yetkisi vardır. Buna göre, yönetimin işleyişinde büyük güçlüklerin görülmesi durumunda başbakan, durumu bakanlar kurulunda görüştüğünden sonra, kongrenin, senatonun ya da ikisinin birden feshini isteyebilir. Fesih kararı kral tarafından yeni seçim tarihi ile birlikte ilan edilir. Yürütme kuvveti parlamenter sisteme uygun olarak kral ile hükümet arasında paylaşılmıştır. Kral, ulusun birliğini temsil eder ve sorumsuzdur. Kralın yaptığı bütün işlemler karşı imza kuralına tabidir. Kralın parlamentonun çıkardığı yasaları yayınlamak ya da meclise geri göndermek, parlamentoyu toplantıya çağırmak ve feshetmek, seçimleri ilan etmek, başbakanın ve onun teklifi üzerine bakanları atamak ve görevden almak gibi yetkileri vardır. Yürütmenin işlevsel kanadı hükümet devletin genel siyasetini, iç ve dış politikasını

⁶⁹ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.173

⁷⁰ Selin Esen, "İspanya", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004, s.336

tayin ve tespit eder. İspanya’da yürütme faaliyetinde hükümetin yanında yardımcı kuruluşlar da vardır. Başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar, devlet sekreterleri ile yasanın önerdiği diğer kişiler yürütme işlevini yerine getirir. Başbakanın, hükümetin genel siyasetini belirlemek, bakanlar kurulu üyeleri arasında eşgüdümü sağlamak gibi yetkileri vardır.

Parlamente sistemler arasındaki farklılığı ortaya koyarken, devlet başkanının konumu dolayısıyla seçilme yöntemi de önem kazanmaktadır. Devlet başkanının yasama organı veya özel seçmenler topluluğu tarafından seçilmesinin dışında, cumhurbaşkanını doğrudan doğruya halkın seçtiği parlamente sistemler de vardır. Bu ülkeler cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi dışında, tıpkı parlamente sistem gibi işlemektedir. Polonya, İsrail, Avusturya, Finlandiya, İzlanda, İrlanda bu türden parlamente yönetimlerdir.⁷¹

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Polonya III. Cumhuriyeti, parlamente bir demokrasidir. 1997’de kabul edilen Polonya Cumhuriyeti Anayasasına göre, devletin yönetimi yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığına ve bunlar arasındaki dengeye dayanmaktadır. Yasama gücü Sejm ve Senato’dan oluşan Ulusal Parlamente’ye, yürütme gücü de Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kuruluna tanınmıştır. Parlamente’nun her iki kanadı da 4 yılda bir genel oyla seçilen üyelerden oluşmaktadır. Yasama gücünün kullanılması bakımından Sejm, Senato’ya göre üstün konumdadır. Yürütme gücü cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaşılmıştır. Polonya cumhurbaşkanı, halk tarafından 5 yılda bir genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla seçilmektedir. Cumhurbaşkanının bir daha seçilmesi mümkündür. Cumhurbaşkanı başkanlık ve devletin birliğini temsil etmek gibi parlamente yapıya uygun yetkilerle donatılmıştır ancak halk tarafından seçilmesinin verdiği güçle sistemin zaman zaman başkanlık sistemi gibi işlediği dönemler de olmuştur. Yürütme iktidarının asıl sahibi başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kuruludur. Cumhurbaşkanınca bakanlar kurulunu oluşturmakla görevlendirilmiş olan başbakanın, Ulusal Meclisin güvenoyunu 14 gün içinde alması gerekir. Mecliste güvenoyu krizi yaşanırse cumhurbaşkanının Ulusal Meclisi feshederek ülkeyi yeni seçimlere götürme yetkisi vardır. Ayrıca bakanlar kurulu Sejm’e karşı kolektif

⁷¹ Duverger Avusturya, Finlandiya, İzlanda ve İrlanda’yı yarı başkanlık sistemi olarak isimlendirmekte ancak hepsinin fiilen parlamente biçimde işlediği belirtmektedir. Bkz. Maurice Duverger, a.g.k., 1986b, s.109

olarak sorumludur. Polonya’da devlet başkanı halk tarafından seçilmesine rağmen, sahip olduğu yetkiler ve yasama-yürütme arasındaki ilişki, hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğunu ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sisteminin bir unsuru olmakla beraber, tek unsuru değildir. Bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği her rejimi başkanlık sistemi olarak tanımlamak yanlış olur. Bulgaristan, Slovenya gibi bazı Doğu Avrupa ülkelerinde de cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte ancak önemli anayasal yetkilere sahip olmamaktadır. Dolayısıyla bu ülkeler için parlamenter bir yapıdan söz etmek mümkündür. Ya da Türkiye, Yunanistan ve İtalya’da olduğu gibi cumhurbaşkanı önemli yetkilere sahip olmakla birlikte halk tarafından seçilmemektedir. Örneğin, İtalya’da cumhurbaşkanı özel bir seçmenler topluluğu tarafından seçilmektedir ancak zaman zaman günlük politika işlerine karışmakta ve insiyatif almaktadır.⁷² 1991 tarihli Bulgaristan anayasasına göre de, cumhurbaşkanı tek dereceli seçimle işbaşına gelir. Ancak özellikle fesih yetkisi konusunda cumhurbaşkanı için sınırlayıcı koşullar söz konusudur. Buna göre, cumhurbaşkanı hükümeti kurma görevini önce Millet Meclisinde en çok üyesi bulunan siyasi partinin adayına, o başaramazsa ikinci en büyük partinin belirlediği adaya, o da başarılı olamazsa küçük partilerden birince belirlenecek adaya verir. Ancak, hükümetin kurulması konusunda bir anlaşma sağlanamaması durumunda, cumhurbaşkanı bir işgüder hükümet atayarak millet meclisini yeni seçimler yapmak üzere fesheder.⁷³ Dolayısıyla cumhurbaşkanı başkanlık sistemindeki devlet başkanı yetkilerine sahip değildir, yetkileri sınırlıdır ve parlamenter sistemdeki devlet başkanı yetkilerindedir. Aynı şekilde 1991 Slovenya Anayasası da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngörmekle beraber, yetkilerini oldukça sınırlı tutmuştur. İsrail de kendini özgü bir parlamenter yönetim modeli oluşturmuştur. Bu yapıyı başkanlık sistemi olarak tanımlamak mümkün değildir, ancak parlamentarizmin temel unsurlarıyla da bağdaşmamaktadır. İsrail’de başbakan ve parlamento, birbirinden bağımsız olarak doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Bu iki güç arasında sistemin işlemlerini engelleyecek bir çatışmanın ortaya çıkması halinde, gerek başbakan, gerekse meclis, kendi seçimlerinin yenilenmesi bedeline katlanarak diğerinin varlığına son verebilmektedir.

⁷² Mustafa Erdoğan, a.g.k., 1993, s.110

⁷³ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993b, s.148

Belirtilen örnekler göz önünde bulundurulduğunda, parlamenter sistemin sadece İngiliz parlamentarizminden ibaret olmadığı ve evrensel bir parlamenter yönetim kalıbından söz edilemeyeceği ortaya çıkmaktadır. Neredeyse parlamenter sistemin uygulandığı ülke sayısı kadar, parlamenter sistem çeşidinden söz etmek mümkündür. Dolayısıyla İngiliz parlamenter sisteminden sapmaları tartışırken, parlamenter sistemin evrensel kuralı gibi sunulan gereklerin, tamamıyla İngiltere'nin demokratikleşme süreci sonucunda ortaya çıkmış gerçekler olduğunu unutmamak gerekir. Parlamenter sistemin tartışıldığı ülkelerde, İngiliz modelini aynen alıp uygulamak yerine, ülkenin kendi şartları göz önünde bulundurularak sorunlara çözüm bulmaya çalışılmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO SİSTEMİN TARİHÇESİ VE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

I. OSMANLI DÖNEMİ

A. 1876 ANAYASASI ÖNCESİ

Türk siyasal hayatında parlamenter sistemin 1876 Anayasası ile yürürlüğe girdiğini söylemek mümkündür. Parlamenter yapının ortaya çıkışını daha iyi anlamak için bu anayasaya götüren süreci incelemek ve bundan önceki dönemin parlamenter izler taşıyıp taşımadığına bakmak gerekir.

1876'dan önceki dönemde, Osmanlı İmparatorluğu Avrupa'da meydana gelen toplumsal ve siyasal değişimlerin farkına varmış ve bir modernleşme çabası içerisine girmiştir. 18. Yüzyılın ıslahatçı geleneği içinde yetişmiş ve Fransız İhtilali'nden etkilenmiş olan III. Selim, "Nizam-ı Cedit" adını verdiği bir dizi reform hareketine başlamıştır. Selim'in yaptığı ıslahat için kullandığı isim, ilham kaynağını apaçık ortaya koymaktadır. Fransa, ihtilalin getirdiği düzene "yeni düzen" adını vermişti. Selim'in kendi ıslahatı için aynı adı benimsemiş olması ilham kaynağını ve cesaretini göstermesi bakımından ilginçtir.⁷⁴ III. Selim'in ıslahatı siyasal sistemin ve toplumsal düzenin pek çok alanını içine alan bir harekettir fakat en çok askeri alanda etkili olmuştur. Selim'in oluşturmaya çalıştığı devlet modelinden rahatsız olan ve geleneksel düzenin bozulması durumunda çıkarları zedelenecek olan Yeniçeri ve Ulema, 1807 yılında III. Selim'in tahttan indirilmesine yol açmıştır. Selim'den sonra tahtta kısa bir süre IV. Mustafa kalmış ve daha sonra Alemdar Mustafa Paşa'nın çabaları sonucunda II. Mahmut tahta çıkarılmış, Alemdar Mustafa Paşa sadrazam olmuştur. Bu dönemde Osmanlı merkezi devlet otoritesinin oldukça zayıf olduğu görülür. Anadolu'daki ve Rumeli'deki ayanlar adeta kendi özerk yönetimlerini kurmuşlar ve merkezin otoritesi dışına kaymaya başlamışlardır. Reformcu bir kişiliğe sahip olan Alemdar Mustafa Paşa, bu sebepler ve reform hareketlerini engelleme potansiyeline sahip olmaları nedeniyle ayanları kontrol altında tutma gereksinimi duymuş ve 7 Ekim 1808'de Sened-i İttifak ortaya çıkmıştır. Padişah ile ayanlar arasında imzalanan Sened-i İttifak, zayıflayan devlet otoritesini güçlendirmek amacıyla padişahın ayanlara güvence vermesi, buna karşılık ayanların da padişaha sadakat vaadlerini içermektedir. Alemdar, bu belge ile ülkede merkezi birlik ve otoriteyi kurmayı, muhtemelen reformlara yeniden başlayabilmek için ayan ve

⁷⁴ Sina Akşin, "Siyasal Tarih: 1789-1908", Türkiye Tarihi 3 Osmanlı Devleti 1600-1908, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.79

hanedanları itaat altına almayı, bunun karşılığında da bunlara bir takım güvenceler vermeyi amaçlamıştır.⁷⁵ Bu anlaşma ile ayanlar, bir taraftan merkezi hükümete bazı güvenceler verirken, diğer taraftan bazı hak ve yetkileri kendileri için saklı tutuyorlardı. Padişaha verilen güvenceler; padişah aleyhine girişilecek hareketlere bütün ayanların karşı gelmesi, hükümdarın kişilik ve otoritesinin güvence altına alınmasıdır. Buna karşılık ayanlar da padişahın kendilerine gelecek haksız saldırılara karşı koyma, sadrazamların yetkilerini kötüye kullanmaları durumunda davacı olabilme ve toprağa bağlı imtiyazlarını koruma gibi hakları elde ediyorlardı. Böylece Osmanlının yasama, yürütme ve yargı güçlerinin padişahın şahsında toplandığı devlet sistemine bir ölçü de olsa sınırlandırma getiriliyordu. Sened-i İttifak tamamıyla merkezin bir girişimi olarak görülse de, bu yaklaşım, merkezi devletin yerel güç odaklarının desteğini almaya neden ihtiyaç duymuş olduğunu açıklamayı yetersiz kılar. Girişimlerin niyeti bu olmasa da, Sened-i İttifak'ın devlet iktidarının sınırlanabileceği düşüncesini içerdiği, dolayısıyla padişahın böylece kendi iktidarının sınırlanabilirliğini zımnen kabul ettiği söylenebilir.⁷⁶ Sened-i İttifak ile ayanlar bir parça da olsa yönetime dahil edilmişlerdir.

Sened-i İttifak'ın çizdiği hukuksal çerçeve bu şekildedir. Ancak bu belgenin önemi konusunda bir değerlendirme yapabilmek için, nasıl uygulandığına bakmak gerekir. Sened-i İttifak, uygulanmamış hatta padişah tarafından imzalanmamıştır. Padişahın yetkilerinde bir azalma olmamış, yasama, yürütme ve yargı güçleri hala tek mutlak otorite olan padişahın toplana devâm etmiştir. Bu nedenle, Sened-i İttifak'ı parlamenter sistem yönünde bir gelişme olarak görmek mümkün değildir. Bu belge ayanlara göstermelik bir takım haklar vererek, merkezi otoriteye itaatlarını sağlamak ve reformlara karşı ayaklanmalarını engellemek amacıyla alınmış geçici bir tedbir niteliğindedir.

Sened-i İttifak'ı anayasacılığın gelişiminde bir merhale ve Türk tarihinin Magna Carta'sı olarak gören yazarlar vardır. Belgelerin gerek oluşum şekli, gerekse içeriğine ve uygulamasına bakıldığı zaman böyle bir benzetme yapmak mümkün değildir. Magna Carta'ya götüren süreçte, feodal beylerin kralın iktidarına karşı tepkisi söz konusudur ve bunun sonucunda oluşmuştur. Sened-i İttifak ise, tamamen

⁷⁵ Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s.31

⁷⁶ Mustafa Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.3

merkezin bir hareketidir ve oluşumunda kamuoyu unsurundan söz edilemez. Belgelerin uygulanması bakımından da bir benzerlik yoktur. Sened-i İttifak gerçek anlamda bir anlaşma ya da padişahın yetkilerinin sınırlandırıldığı gerçek bir sözleşme değildir. Bu nedenle her iki belgenin de devlet başkanının mutlak otoritesine sınırlama getirdiği yolundaki benzetme anlamlı değildir. Zira Sened-i İttifak'ın gelecek dönemlere Magna Carta gibi bir etkisi ve yansıması olmaması aralarında benzerlik olmadığı düşüncesini desteklemek için bir sebeptir.

Sened-i İttifak'tan sonra padişahın yetkilerini belli ölçülerde paylaşarak sınırlandıran danışma meclisleri oluşturulmuştur. Bunlardan en önemlileri Meclisi Valayı Ahkamı Adliye ve Darı Şurayı Babı-Ali'dir. 1839 Gülhane Hattı Hümayunu ile Meclisi Ahkamı Adliye kurulmuş ve 1840 yılından itibaren meclisin açış konuşmasını padişahın yapması kararlaştırılmıştır. Gülhane Hattı Hümayunu'nu bir anayasa olarak görmek mümkün değildir. Sultan Abdülmecit döneminde düzenlenen bu ferman, padişahın otoritesini tek taraflı iradesiyle sınırlamayı kabul ettiğini gösteren bir belgedir. Hümayun kişilere tanınan hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri ve devlet hayatının çeşitli alanlarında yapılacak yenilikleri içermektedir. Bu belge ile padişah vaat ettiği yasal düzenlemelere bağlı kalacağına söz vermektedir ancak padişahın sadık kalmaması durumunda devreye girecek herhangi bir kurumsal yaptırım yoktur.

Tanzimat döneminde kurulan Meclisi Valayı Ahkamı Adliye ve Darı Şurayı Babı-ali ilk bakışta parlamenter sistem lehinde gelişmeler olarak görülebilir ancak bu meclislerin niteliği ve uygulamada padişahın yetkilerinde bir kısıtlamanın olmaması bu düşüncenin yanıltıcı olduğunu ortaya çıkarır. Çünkü oluşturulan bu kurumlar varlıklarını tamamen padişahın iradesine borçludurlar. Kanunların yapılması konusunda son sözü söyleyecek olan yine padişaktır. Bu meclisler sadece bir danışma komisyonu niteliğindedir. Zira 1845'te Abdülmecit tarafından kurulan meclis ve 1869'da kurulan Şurayı Devlet de padişahın mutlak yetkileri karşısında gerçek anlamda bir yasama organı niteliği kazanamamıştır. Merkezi idare tarafından kurulan meclislerin tamamında, merkezi idare yol gösterici olduğundan bu gelişmeler parlamenter sistem yönünde gelişmeler olarak değerlendirilemez. Parlamenter sistemin gelişmesinde asıl önemli olan parlamentonun kendiliğinden harekete geçmesi ve kendi kendine oluşmasıdır. Ancak bu şekilde oluşan bir

parlamento merkezi yönetimin yetkilerini sınırlandıracak bir güç kazanabilir.⁷⁷ Bu dönemde ise tam tersi olmuş, padişahın mutlak otoritesine getirilmeye çalışılan kısıtlama girişimleri, yine padişahın kendi iradesiyle bu sözleşmeleri kabul etmesi sonucu gerçekleşmiş, aslında var olan yetkilerini yazılı hale getirmekten öteye gidememiştir. Padişahın en üstün otorite olma konumu devam etmiştir.

B. 1876 ANAYASASI DÖNEMİ

1876 Kanuni Esasi parlamenter sistem yönünde ilk ve Osmanlı dönemindeki en önemli gelişmelerden biri olarak görülmektedir. Kanuni Esasi, padişahın yetkilerini seçilmiş bir parlamento ile kısıtlaması, başbakan(sadrazam) ve bakanlar kurulu (Heyet-i Vükela) gibi organları oluşturması nedeniyle görünüşte bir parlamentarizmi çağrıştırmaktadır. Anayasada parlamenter yapıya uygun görünen birçok madde mevcuttur ancak bu maddeler anayasadaki şekilleriyle uygulanamamıştır. Dolayısıyla uygulamadaki durumun vesayetçi devlet anlayışında önemli bir değişiklik yaptığı söylenemez. Bu açıdan bakılınca hükümdarın durumunda özlü bir değişiklik olmadığı, Kanuni Esasi'ye kadar yazılı anayasası bulunmayan imparatorlukta egemen olan padişahın, bundan böyle yazılı bir anayasa düzeni içinde aynı egemenliğe sahip olmaya devam edeceği anlaşılır.⁷⁸

1876 Anayasası ile padişahın geleneksel mutlak yetkisi, seçilmiş bir parlamentoya (Meclis-i Umumi) sınırlandırılıyordu. Ayrıca, anayasa başbakanlık (sadrazam) ve bakanlar kurulu (Heyet-i vükela) gibi kurumları oluşturarak parlamenter sistemdeki güçlerin varlığını ortaya koymaya çalışmıştır. Görünüşte her şey parlamenter sisteme uygun olarak organize edilmiş, padişah parlamento tarafından sınırlandırılmış, yürütme yetkisi sadrazam ve Heyet-i Vükela'ya verilmiştir. Ancak uygulamada durum bu şekilde değildir. Yasama ve yürütme güçleri birbirinden ayrılmış gibi görünmesine rağmen, aslında parlamenter sistem anlamında bir ayrım söz konusu değildir. Padişah yine parlamenter sistemin özüne aykırı bir şekilde yasama ve yürütme alanında geniş yetkilere sahiptir. Bakanlar padişah tarafından tayin ve azlediliyor, bakan olmak için padişahın güvenine sahip olmak gerekiyor, bakanların icraatı padişahın onayına bağlı tutuluyordu. Sadrazam başkanlığındaki bakanlar kurulunun kendine ait bir politikasının olması ve

⁷⁷ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s. 31

⁷⁸ Fevzi Demir-Şükrü Karatepe, a.g.k., 1989, s.131

padişahın bağımsız hareket etmesi söz konusu değildi. Hükümetin parlamento önünde sorumluluğu da yoktu, hükümet parlamentonun denetimine tabi değildi. Ayrıca, padişahın istediği zaman bakanların görevlerine son verme gibi bir yetkisi de vardı. Meclisin varlığı da padişaha bağlı idi ve padişah istediği zaman bunu dağıtabilirdi. Meclis-i Umumi'nin seçimle gelen kanadı olan Heyet-i Mebusan'ın yasama konusundaki rolü de oldukça kısıtlı idi, mebusan üyelerinin kanun teklifi için padişahın izin alması gerekiyordu. Ayrıca bu ön iznin dışında bir de padişahın mutlak veto yetkisi vardı. Dolayısıyla yasama yetkisinin Heyet-i Ayan'a ve Heyet-i Mebusan'a ait olduğu söylemek oldukça zordur. Padişahın ön izin alınmadan yapılan ve meclislerden geçtikten sonra padişah tarafından onaylanmayan hiçbir kanun teklifinin yasalaşması mümkün değildi.

Kanuni Esasi'nin 5. maddesi ile padişahın kişiliğinin dokunulmaz ve sorumsuz olduğu hükmü getirilmiştir. Ancak bunu parlamenter sistemdeki devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu olarak yorumlamaya imkan yoktur. Aksine, bu kural gerçekte padişahın anayasanın ve siyasi sistemin vasisi olduğunu gösteriyordu. Alışılmış hukuk diliyle ifade edilirse, hala asıl egemen olan halk veya parlamento değil, padişahı.⁷⁹ Bundan dolayı Kanuni Esasi'nin bir parlamenter rejim getirdiğini söylemek doğru olmaz. Anayasa, parlamenter sistemin en önemli unsurlarından olan bakanların parlamentoya karşı sorumlu olması ve hükümetin meclisin güvenoyuna dayanması mekanizmalarını oluşturmamıştı. Meclis-i Umumi'nin içindeki Heyet-i Mebusan yani bakanlar kurulu Meclis-i Umumi'nin güvenine dayanmak zorunda değildi. Onun yerine bakanlar kurulunun daha çok padişahın güvenine dayanması söz konusuydu. Ayrıca meclisin bakanlar kurulunu düşürebilmesi de söz konusu değildi. Bakanların Meclis-i Umumiye karşı kolektif sorumlulukları da yoktu sadece padişaha karşı sorumlulukları vardı. Bakanlar kurulu meclisin güvenine taşımaktan çok padişahın en çok güvendiği memurlardan oluşan bir kurul niteliğindedeydi. Gerek padişahın geniş yetkileri, gerekse yasama-yürütme erkleri arasında karşılıklı birbirini dengeleme sistemi olmaması, 1876 Anayasası sistemini parlamenter sistem olarak nitelendirmemizi engeller. Parlamenter sistemin hukuksal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmış ancak anayasa, gerçekte padişahı ciddi olarak kayıtlayan bir niteliğe sahip

⁷⁹ Bülent Tanör, "Siyasal Tarih: 1980-1995", Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980-1995, Cem yayımları, İstanbul, 1997, s. 103

olamamıştır. Yine de anayasal rejime geçilmesi bakımından Kanuni Esasi'nin önemi yadsınamaz.

C. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ

1876'da Kanuni Esasi'nin ilan edilmesinden sonra yapılan seçimlerle 19 Mart 1877'de açılan Meclis-i Umumi'nin ilk yasama döneminde Mebuslar Meclisi gerçek bir yasama organı gibi davranma eğilimine girmiş, anayasal sınırlarını zorlamıştır. Bu durumdan çok hoşlanmayan Sultan Hamid, 28 Haziran 1877'de meclisi feshetmiştir. Yapılan ikinci seçimlerle Ocak 1878'de ikinci meclis toplanmış, ancak bu meclis de padişahın arzu ettiği gibi uysal davranmayınca 14 Şubat 1878'de süresiz olarak tatil edilmiştir. Aslında bu bir fesih değildi, padişah tatil yetkisini kullanarak hem parlamentoyu ilga etmiş, hem de dolayısıyla Kanuni Esasi'yi yürürlükten kaldırmıştır. Böylece padişahı az çok kayıtlayabilecek konumda olan tek anayasal organ devreden çıkınca yeniden sınırsız monarşiye dönülmüş oldu.⁸⁰ Bu dönemden sonra Osmanlı siyasi hayatı çalkantılı bir dönemin içine girmiştir. Ülke içerisinde ve ülke dışında Sultan Hamid'e karşı gelişen ve gittikçe güçlenen muhalefet, padişahı Kanuni Esasi'yi yeniden yürürlüğe koymak mecburiyetinde bırakmıştır. Özellikle İttihat ve Terakki Cemiyetinin faaliyetleri sonucu, 24 Temmuz 1908'de İkinci Meşrutiyet ilan edilmiş ve 1876 Anayasası yürürlüğe konmuştur. Ancak anayasa fiilen yürürlükte değildir. Aralık 1908'de yapılan seçimlerde İttihat ve Terakki Fırkası mecliste çoğunluğu elde etmiş ve Meclis-i Umumi yeniden açılmıştır. Bundan sonra gelişen olaylar 31 Mart Vakası'na kadar devam etti ve İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları padişahı değiştirerek, V. Mehmet Reşad'ı tahta geçirmişler, sonra da meşrutiyet rejimini güvence altına almak ve hükümet karşısında meclisin durumunu güçlendirmek için Ağustos 1909'da anayasada geniş ve önemli değişikliklere gitmişlerdir.

1876 Anayasasında yapılan değişikliklerle parlamenter sistem anlamında önemli adımlar atılmış ve en azından parlamenter sistemin anayasal çerçevesi oluşturulmuştur. 1909 tarihinde 1876 anayasasının 21 maddesi değiştirilmiş, bir maddesi kaldırılmış ve anayasaya 3 yeni madde eklenmiştir. Bu değişiklikler o kadar önemliydi ki ortaya çıkan yeni anayasal durum bugün genellikle, yeni bir anayasadan

⁸⁰ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 2003, s. 21

söz eder gibi “1909 Anayasası” olarak anılmaktadır.⁸¹ 1909 değişiklikleriyle yasama, yürütme ve yargı güçleri birbirinden ayrılmış, bu fonksiyonları yerine getirecek organlar tanımlanmıştır. Bu değişiklikle yasama yetkisi Meclisi Mebusan’a, yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlara verilmiş ancak bu organlar kesin ve kati bir şekilde birbirinden ayrılmamış, aralarında bir işbirliği öngörülmüştür. Böylece parlamenter sistemin yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibi oluşturulmuştur.

Yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlara verilmiş, devlet başkanının sorumsuzluğu kabul edilmiştir. Devlet başkanı yürütmenin başı olarak tanımlanmış ancak işlemleri için karşı imza kuralı konulmuştur. Hükümetin ve bakanların Meclisi Mebusan’a karşı sorumlulukları kabul edilmiş, padişahın fesih yetkisi kısıtlanmıştır. Padişahın mutlak veto yetkisi bir geri gönderme yetkisine çevrilmiş, padişahın tasdikine sunulan kanunları, en çok iki ay içinde ya onaylamak ya da tekrar görüşülmek üzere meclise geri göndermesi esası benimsenmiştir. Ancak bu geri gönderme yetkisi basit bir yetki değildir. Padişahın geri gönderdiği kanun metninin tekrar padişahın önüne gelebilmesi için her iki meclis tarafından 2/3 çoğunlukla yeniden kabul edilmesi gerekmektedir. Bu rakam, padişahın meclise geri gönderdiği kanun teklifini tekrar önüne getiremeyecek kadar yüksek bir rakamdır. Yani padişahın geri gönderme yetkisi de çoğu durumda mutlak veto yetkisi kadar etkili olabilecektir.

1909 değişikliği hükümetin oluşması konusunda da parlamenter sisteme uygun bir yöntem benimsemiştir. Padişah önce sadrazamı atayacak, sadrazamın önereceği adaylar arasından da bakanları atayacaktır. Ancak bunu yaparken serbest hareket edemez, çünkü meclisin güvenini alacak bir hükümet kurması gerekmektedir. Yani padişahın sadrazamı atamadaki keyfiyeti ortadan kaldırılmıştır. Padişahın koşulsuz fesih yetkisine de sınırlama getirilmiştir. Padişahın yasama organını feshedebilmesi için Ayan meclisinin onayını alması koşulu getirilmiştir. Bu da meclisin feshedilme yolunu neredeyse imkansız hale getirmiştir. Çünkü meclisi feshedebilmek için yine meclisin onayı aranmaktadır, yani meclisten kendi kendinin feshine karar vermesini istemektedir. Ayrıca 1876 anayasasında var olan kanun teklif

⁸¹ Bülent Tanör, a.g.k., 1996, s.145

edebilmek için padişahın ön izin alınması koşulu kaldırılmış, yasama organı gerçek anlamda bir temsilciler meclisi niteliğine kavuşturulmuştur.

Parlamentonun padişaha karşı daha güçlü duruma getirilmesi çabalarının altında İttihat ve Terakki partisinin rolü büyük olmuştur. Çünkü mecliste çoğunluğu sağlayacaklarını düşündükleri için parlamentoyu üstün konuma getirmişlerdir. Oysa gelişmeler İttihat ve Terakki'nin planladığı gibi olmamış, meclis onlardan bağımsız hareket etmiştir. Bunun üzerine İttihatçılar, meclisin yetkilerinin azaltılmasına karar vermişlerdir, bunun en kolay yolu olarak da meclisin feshini kolaylaştırmayı bulmuşlardır. Bunun üzerine 1911 yılında yapılan değişikliklerle padişahın meclisle bakanlar arasında bir uyuşmazlık çıkması durumunda, gerekli gördüğü takdirde meclisi feshetme veya hükümeti değiştirme yetkisi getirilmiştir.⁸² Padişahın parlamenter sisteme göre yine fazla yetkileri vardır ancak bu yetkiler bakanlar tarafından kullanılacaktır.

Parlamenter sistemin tarihi gelişimi incelenirken, Osmanlı'da ancak 1876'dan sonra parlamenter sistem lehinde gelişmelerin olduğunu söylemek mümkündür. Ondan önceki modernleşme hareketlerinin hepsi anayasacılık hareketleriyle ortaya çıkmıştır ve padişahın yetkilerinin kısılması yönünde oluşan bu anayasacılık hareketlerinin çoğu bu amacı gerçekleştirmede başarılı olamamış, sadece padişahın var olan yetkilerini yazılı hale getirmiştir. Bu bakımdan Osmanlı'nın son döneminden cumhuriyet dönemine sağlam bir miras kalmamış ise de, bu faaliyetler en azından anayasal-demokratik siyaset dilinin temel kavramlarından olan temsil, parlamento, muhalefet hatta milli hakimiyet gibi modern siyasi fikirlerin doğup gelişmesini sağlamıştır.⁸³

II. TÜRK ANAYASA DÜZENİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A. 1921 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1921 Anayasası, 1923 yılında yapılan değişikliklere kadar yasamanın üstünlüğü ilkesinin benimsendiği katı bir güçler birliği sistemine dayanır. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 2. maddesine göre; "İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve

⁸² İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukuku, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 39

⁸³ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 2003, s.36

temerküz eder” hükmüne yer verilmişti.⁸⁴ Yani yürütme ve yasama yetkileri meclis hükümeti sisteminin yapısına uygun olarak mecliste toplanmıştı. Anayasa 2. madde ile parlamenter meşruiyet ilkesini getirmiş ve bunu “Türkiye devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti adını taşır” diyen 3. maddesi ile pekiştirerek, yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti (güçler birliği) sistemini kurmuştur.⁸⁵ Bu maddelerin yanı sıra 1921 anayasası meclisin bakanlara istediği gibi yön verebilmesi, bir hukuki varlık olarak yürütme organı oluşturmamış olması ve bakanlara meclise karşı kullanabilecekleri herhangi bir yetki vermemiş olması nedeniyle meclis hükümeti sistemini yaratmıştır. Vekiller Heyetinin, istifadan başka meclise karşı kullanabileceği hiçbir yetkisi yoktur. Devlet iktidarının tamamı meclise aittir. İcra vekilleri de meclis içinden ve meclis tarafından seçiliyordu ve meclisin talimatları doğrultusunda hareket etmekle görevli bir memurlar topluluğu niteliğindedi. İcra vekilleri heyetinin başkanı olan meclis başkanının devlet başkanı ya da başbakan gibi ünvanları yoktu, sadece meclis başkanı bakanlar kurulunun doğal başkanı sayılıyordu. Anayasanın 9. maddesine göre; büyük millet meclisinin kendine seçtiği başkan aynı zamanda vekiller heyetinin de başkanıdır ve meclis adına imza koymaya ve vekiller heyetinin kararlarını da onaylamaya yetkili olduğu için yetki topluluşması yasama organında değil, yasama organının başında gerçekleşmektedir. Bu da yasamanın üstünlüğü ilkesiyle değil, yürütmenin üstünlüğü ilkesi ve o dönemlerin deyişiyile şef sistemiyle bağdaşan ancak meclis hükümeti sistemiyle bağdaşmayan bir durumdur. Bu bakımdan 9. madde şahsa göre yapılmış bir madde olarak görülebilir, ama 1921 Anayasasının bütününe egemen olan yasama üstünlüğü ilkesini zorlarsa da, tam olarak bozduğu söylenemez. Nitekim, sorumsuz cumhurbaşkanı kurumunu kabul eden 1924 Anayasasına “şef” anlayışı 1921 dozuyla dahi girememiş, meclis çoğunluğu tarafından bu kez tümüyle reddedilmiştir.⁸⁶

1921’den sonra, anayasada yapılan çeşitli değişikliklerle meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmıştır. 8 Temmuz 1922 tarihli İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair kanunla, vekillerin meclis başkanı tarafından aday gösterilmeksizin,

⁸⁴ Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 114

⁸⁵ Taha Parla, Türkiye’de Anayasalar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 18

⁸⁶ Taha Parla, Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.68

TBMM tarafından ayrı ayrı seçileceğini öngörülmüş, ayrıca meclisin bir kişiyi de İcra Vekilleri Heyeti başkanı olarak seçeceği belirtilmiştir. Bu bir anlamda adı konmamış bir “başbakanlık” kurumunun yaratılması demektir.⁸⁷ 14 Nisan 1923’te alınan bir meclis kararıyla da, bu İcra Vekilleri Heyeti başkanının konumu güçlendirilmiş ve bu heyet için ortak sorumluluk esası getirilmiştir. 29 Ekim 1923’te çıkartılan “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” ile parlamenter sistem yönünde değişiklikler olmuştur. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuş, İcra Vekilleri Heyetinin başkanı açıkça “Başvekil” olarak belirtilmiş ve bakanların onun tarafından aday gösterilmesi ve meclisin onayına sunulması yöntemini benimsemiştir. Bu değişikliklerle birlikte 1921 Anayasası, meclis hükümeti sisteminden tamamıyla uzaklaşmış, meclis hükümeti sistemine parlamenter unsurlar katmıştır. Anayasa hukukumuzda da 1921 Anayasasının meclis hükümeti modelini esas almakla beraber uygulamada parlamenter rejim gibi işlediği⁸⁸ ya da iki modelin bazı unsurlarını birleştiren karma bir sistem oluşturduğu⁸⁹ görüşleri mevcuttur.

B. 1924 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

1924 Anayasası, 1921 anayasasından gelen meclisin üstünlüğü ilkesini devam ettirmekle beraber, parlamenter sisteme uygun hükümlere de yer vermektedir. Anayasa yasama ve yürütme gücünü mecliste toplamıştır. Meclisin hükümeti her zaman düşürebileceğini öngörmüş, buna karşılık hükümete meclisi feshetme yetkisi tanımamıştır. Anayasanın bu yönleriyle meclis hükümeti sistemini benimsediği söylenebilir. Ancak Anayasanın meclisin yasama yetkisini kendi kullanacağını belirten 6. maddesi ile yürütme yetkisinin meclisin seçeceği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bir bakanlar kurulu eliyle kullanacağını belirten 7. maddesi aslında yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrıldığını, farklı organlara verildiğini gösterir. Şu halde, TBMM’nin yasama yetkisi yanında yürütme yetkisine de sahip olduğu teorik bir iddiadır. Çünkü uygulamada bu yetki tıpkı parlamenter sistemlerdeki gibi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılmaktadır. Üstelik parlamenter sistem lehindeki kurallar bunlarla da sınırlı değildir. Hükümetin kuruluş yöntemiyle

⁸⁷ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 2003, s.49

⁸⁸ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993a, s.7

⁸⁹ Bülent Tanör, a.g.k., 1996, s.210

ilgili de parlamenter sisteme uygun bir model benimsenmiştir. Anayasanın 31. maddesine göre; cumhurbaşkanı bir seçim devresi için meclis tarafından kendi üyeleri içinden seçilir. Başbakan da, cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar başbakanca, meclis üyeleri arasından seçilir ve tamamı cumhurbaşkanınca onandıktan sonra meclise sunulur. 1924 Anayasası parlamenter yapıya uygun olarak hükümetin görevde kalabilmesi için yasama organının güvenine dayanması şartını getirmiş ve hükümetin güvenoyu almak üzere meclise sunulmasını öngörmüştür. Hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştıran bir diğer hüküm anayasanın 39. maddesidir. Buna göre; “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır.” Bu da cumhurbaşkanını yürütmenin sorumsuz kanadı, başbakan ve bakanlar kurulunu da yürütmenin sorumlu kanadı yapmaktadır. Karşı imza kuralı denilen ve cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu temin eden bu kural parlamenter sistemin bir özelliğidir.

1924 Anayasası, parlamenter sisteme yakın bütün bu hükümleriyle 1921 anayasasının benimsediği saf meclis hükümetinden 1961 Anayasasının benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırmıştır. Bütün bu özelliklerinden dolayı 1924 anayasasının katı bir güçler birliği sistemi ile bu ilkenin yumuşatılmış biçimi olan güçler ayrılığı sistemi arasında bir sistem kurduğunu söylemek mümkündür. Bu ikili yapısı nedeniyle doktrinde 1924 anayasasının kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hakimdir.⁹⁰

C. 1961 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

1961 Anayasası yasama, yürütme ve yargı güçlerini farklı organlara vermesi, yasama ve yürütme erklerine birbirlerinin güçlerine son verecek yetkiler tanınması nedeniyle parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Anayasa “Westminister tipi” bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüş, yargı bağımsızlığını güvence altına alan düzenlemelere yer vermiş ve devlet sisteminin temel unsurlarından olmak üzere MGK ve Anayasa Mahkemesini kurmuştur. 1961 Anayasası sistemini monarkın yerine seçilmiş bir cumhurbaşkanının geçirilmiş olduğu İngiliz tipi bir parlamenter sistem olarak tanımlamak mümkündür. Bu yargı, devlet başkanının sembolik konum ve işleyişi bakımından doğrudur. Bu yönüyle 1961 Anayasası aslında Türkiye'nin

⁹⁰ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993a, s.9, Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000a, s.66

anayasal tecrübesinin hükümet sistemi bakımından Osmanlı modernleşmesinden beri dayandığı temel tercihi sürdürmüştür.⁹¹ 1961 Anayasası yasamanın gücünün sınırlandırılması ve yürütmenin güçlendirilmesi ilkesiyle hazırlanmış ancak anayasada ve uygulamada yasama üstünlüğü hala devam etmiştir. Anayasanın yasamayı düzenleyen 5. madde kenar başlığında ‘yasama yetkisi’ ifadesi kullanılırken, yürütmeyi düzenleyen 6. maddenin kenar başlığında ise yürütme görevinden söz edilmiş ve böylece yasama kendiliğinden gücü olan bir yetki, yürütme ise bu yetkiden kaynaklanan bir görev olarak gösterilmiştir.⁹² Ayrıca anayasa ile yasama ve yürütmenin her ikisine de birbirlerini dengede tutabilecekleri araçlar verilmiş ancak uygulamada durum daha değişik olmuştur. Meclisin yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilmesi öngörülmüş, buna karşılık cumhurbaşkanına da meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi verilmiştir ancak bu mekanizmanın işlerliği oldukça zordur. Anayasanın bu konuda çekimser davranmasının nedeni geçmişte yaşanan tecrübeler ve yürütmeye duyulan güvensizliktir. Böylece fesih yetkisi olmayan ve seçimlerin yenilenmesi yetkisi de normal şartlarda hemen hemen gerçekleşmesi imkansız koşullara bağlanan yürütme, yasama organı karşısında daha zayıf bir konuma düşmüştür. Bu çerçevede 1961 anayasasının yasamaya üstünlük tanıyan bir parlamenter rejim, yani yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi getirdiği söylenebilir.⁹³

1961 Anayasası yürütme yetkisini parlamenter sistemin yapısına uygun olarak ikili bir yapıya kavuşturmuştur. Anayasaya göre, yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılır. Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturur. Anayasa özellikle cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve sorumsuzluğunu sağlayacak hükümlere yer vermiştir. Anayasanın 95. maddesine göre; cumhurbaşkanı, TBMM’nce kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gizli oyla, yedi yıllık bir süre için seçilir. Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez ve cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Bu maddedeki hükümlerin hepsi cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik

⁹¹ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 2003, s.100

⁹² N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.44

⁹³ K. Haluk Yavuz, Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000, s.420

hükümlerdir. Görev süresinin hükümetlerle çakışmaması, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilmesi, bir kimsenin arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilememesi hep cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak ve bir daha seçilme kaygısıyla politik davranmasını engellemek amacıyla getirilmiş hükümlerdir. Ayrıca 1961 Anayasası parlamenter sisteme uygun olarak cumhurbaşkanına sembolik yetkiler tanımıştır. Anayasanın 97. maddesine göre⁹⁴; Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetinin ve milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı gerekli gördükçe bakanlar kuruluna başkanlık eder, yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder, milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir ve kaldırabilir. Yine parlamenter sistemin yapısına uygun olarak cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmiş ve cumhurbaşkanının yaptığı bütün işlemlerden dolayı başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olması öngörülmüştür. (Md. 98) Cumhurbaşkanının siyasi açıdan sorumsuzluğunun tek istisnası vatana ihanet ile suçlanması durumudur.

1961 Anayasasına göre yürütmenin diğer kanadı yani sorumlu kanadı başbakan ve bakanlar kuruludur. Bakanlar kurulu Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde çıkar ve meclise karşı sorumludur. 1961 Anayasası hükümetin meclisten güvenoyu alması şartını da koşmuştur. Başbakan başkanlığındaki bakanlardan oluşan bakanlar kurulu uyguladığı ortak politikadan millet meclisine karşı birlikte sorumlu olduğu gibi, her bir bakan da kendi yetkisi içerisindeki işlerden dolayı meclise karşı sorumludur. Anayasa yasama organına, hükümete karşı hem güvenoyu mekanizmasını vermiş, hem de yasama organının bakanlar kurulunu denetleyebilmesine ilişkin parlamenter usulleri benimsemiştir.

1961 Anayasasına göre; yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Ancak, güvenoyu ve gensoru mekanizması bakımından Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan daha güçlüdür. Yani güvenoyu ve gensoru mekanizmaları sadece Millet Meclisi bakımından geçerlidir.

⁹⁴ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.121

Yargı yetkisi bakımından 1961 Anayasası, yargı bağımsızlığını sağlama hususunda oldukça titiz davranmıştır ve yargılama yetkisi bağımsız mahkemelere verilmiştir. Anayasada, yürütme bile bir yetki değil, bir görev olarak nitelendirilirken, yargı yetkisi temel bir yetki olarak belirtilmiştir. (Md. 7)

D. 1982 ANAYASASI VE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra bu anayasanın yürütmeyi güçsüzleştirdiği iddiaları ortaya atılmış ve 1961 anayasasının bu eksikliğini telafi eden, güçlü bir yürütme oluşturulmaya çalışırken olağanüstü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanının yaratıldığı 1982 Anayasası hazırlanmıştır. 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesi ilkesini temel alıyordu. Bu amaçla, anayasa yalnızca yürütme organını düzenleyen kuralların değiştirilmesiyle yetinmemiş, parlamentonun çalışması da rasyonalize edilmeye çalışılmıştır. Yasama süreci ikinci meclisin kaldırılmasıyla kısaltılmış, seçim dönemi dört yıldan beş yıla çıkarılarak parlamentoya dayalı hükümlere daha uzun bir çalışma süresi sağlanmış, meclisin toplantı yeter sayısı üçte bire ve karar yeter sayısı da toplantıya katılanların salt çoğunluğuna indirilmiş, grup yetkilerindeki değişiklikler yoluyla muhalefetin engellemeleri önlenmeye çalışılmıştır. Bütün bu çabalar yürütmeyi güçlendirmeye yönelik çabalardır.⁹⁵ 1982 Anayasasının 8. maddesinin gerekçesinde yürütmenin güçlendirilmesi gereği şu şekilde ifade edilmiştir ⁹⁶; “Modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki 1961 ve 1980 arasındaki devrede karar alma kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası hükümet sistemi olarak parlamenter sistemi benimsemiş, parlamenter sistemin gereği olan yürütmenin yasamadan bağımsız ve ayrı olması ilkesini

⁹⁵ Mehmet Turhan, a.g.k., 1989, s.95

⁹⁶ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.11

getirmiştir. Bu durum rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak değerlendirilebilir. Anayasanın yürütmeye verdiği önemle, 1961 anayasasındaki temsili ve sorumsuz cumhurbaşkanının yerine olağanüstü yetkilerle donatılmış ve sorumsuz bir cumhurbaşkanı çıkmıştır. Bu bakımdan 1982 anayasasının yarı-başkanlık sistemine daha yakın olduğu iddia edilmiştir. Ancak anayasa yarı-başkanlık sisteminden farklı olarak, cumhurbaşkanının halk tarafından değil, parlamento tarafından seçilmesini öngörmüştür. Dolayısıyla, anayasanın oluşturduğu sistemi yarı başkanlık sistemi olarak nitelemek yanlış olur.

1982 Anayasasının birçok hükmü -tartışmalı olmakla birlikte- parlamenter sistem yapısına uygundur. Anayasaya göre yürütme organı, yasama organı önünde sorumludur. Yasama organı hükümeti göreve başlarken ve görevde bulunduğu sırada güvensizlik oyuyla düşürebilir. Buna karşılık yürütme organı da yasama organını feshedebilir. Bugün İngiltere’de bu yetki yasal olarak devlet başkanında olmasına karşın uygulamada başbakana geçmiştir. Devlet başkanı parlamentoyu feshedebilir fakat bunu sadece ve sadece başbakanın isteğiyle yapar.⁹⁷ Yani kuvvetlerin birbirini dengelemesi ve yumuşak ayrılığı söz konusudur. Anayasanın parlamenter sisteme uygun bir diğer hükmü; yürütme yetkisini düzenleyen 8. maddedir. Bu madde ile yürütmenin, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşılması öngörülmüştür. Anayasanın cumhurbaşkanının seçimi yetkisini TBMM’ne tanıyan 101. maddesi, cumhurbaşkanlığını tarafsız ve sorumsuz bir makam olarak düzenleyen 101. ve 105. maddeleri, bakanlar kurulunun kuruluş yönetimini düzenleyen 109. maddesi, hükümetin göreve başlarken ve görevde bulunduğu sırada Türkiye Büyük Millet Meclisinin güvenine tabii olduğunu hükme bağlayan 110. ve 111. maddeleri ile hükümetin izlediği politikalardan dolayı bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesi, parlamenter sistem yapısına uygun hükümlerdir. Ayrıca 1982 Anayasası parlamenter sisteme uygun olarak kuvvetlerin birbirini frenlemesi sistemini de getirmiştir. Meclise hükümeti düşürme yetkisi tanımış, buna karşılık cumhurbaşkanına da meclisi feshetme yetkisi tanımıştır. 1982 Anayasasının birçok hükmü parlamenter sisteme uygun olmakla birlikte, yürütmeye özellikle cumhurbaşkanına tanıdığı üstün yetkiler, anayasanın oluşturduğu hükümet sisteminin tartışılmasına neden olmuştur. 12 Eylül döneminden

⁹⁷ Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government”, Lijphart A. (ed.), Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford University Press, Oxford, 1992, s.31

çıkmiş olan Türkiye, terör olaylarının engellenmesi konusunda hükümetin sık sık yetkilerinin az olduğunu beyan etmesi sonucu, yürütmenin güçlendirilmesini amaç edinen bir anayasa hazırlamıştır. 1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemini anlayabilmek için yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ne şekilde ve kimler tarafından kullanıldığını ve sistem üzerinde etkili olan aktörleri incelemek gerekir.

1) Yürütme Yetkisi ve Görevi

1982 Anayasasının 8. maddesine göre; yürütme görev ve yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunca kanunlara uygun olarak yerine getirilir. 1961 anayasasından farklı olarak yürütme 1982 anayasasında hem bir görev, hem bir yetki olarak tanımlanmıştır. Yürütme bir görev olarak tanımlanmakla, idarenin kanuniliği ilkesine uygun hareket edilmiş yani kanuni bir düzenlemenin olduğu her yerde, idareye bu kanunu uygulama görevi verilmiş ve yürütme yetkisi kanuni bir düzenlemeye dayandırılmıştır. Yürütmenin aynı zamanda bir yetki olarak tanımlanmasının altında yatan neden de, yürütmeyi güçlendirme çabalarıdır. Yani yürütme bir yetki olarak tanımlanarak, yürütmenin asli bir düzenleme yetkisine sahip olduğu ve bir alanı düzenleyebilmek için mutlaka kanuni bir dayanağa ihtiyaç duymadığı görüşü ortaya çıkmaktadır.⁹⁸ Nitekim anayasa cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğini düzenleyen 107. maddesi, olağanüstü halleri düzenleyen 121. ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halini düzenleyen 122. maddesi ile yürütmeye idarenin kanuniliği ilkesi dışında doğrudan doğruya anayasadan kaynaklanan düzenleyici işlem yapma yetkisi tanımıştır.⁹⁹ Yürütmenin güçlendirilmesinin siyasal sistemle ilgili sorunu, yürütmenin sorumsuz kanat yönünde güçlendirilmesidir.

Anayasal düzende, yürütme parlamenter sistemin yapısına uygun olarak ikili bir yapıya sahiptir. Yürütme yetkisini fiilen kullanan ve sorumlu olan taraf bakanlar kuruludur. Yürütmenin sorumsuz tarafını ise cumhurbaşkanı oluşturur. Sistemin parlamenter sistemden uzaklaştığı yönündeki eleştirilerin odak noktası anayasa ile cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin fazlalığıdır. 1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi hakkında fikir edinebilmek için cumhurbaşkanını ve bakanlar kurulunu incelemek yerinde olacaktır.

⁹⁸ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993a, s. 155

⁹⁹ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.126

a) Yürütmenin Sorumlu Kanadı: Başbakan ve Bakanlar Kurulu

1982 Anayasası, bakanlar kurulunun kuruluşu bakımından parlamenter sisteme uygun hükümler benimsemiştir. Anayasa 109. madde ile; bakanların başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanacağını ve gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine görevlerine son verileceği hükmünü getirmiştir. 1961 Anayasasından farklı olarak, 1982 Anayasası, başbakanı seçme yetkisini cumhurbaşkanına ve bakanlar kurulunu belirleme yetkisini başbakana tanınmasına ek olarak, bakanların görevlerine de başbakanın önerisiyle cumhurbaşkanının son vereceği hükmünü getirmiştir. Bu hüküm, başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki konumunu güçlendirmiştir. Buna ek olarak, bakanların başbakana karşı sorumlu oldukları, ve başbakanın bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğu hükmü getirilmiştir. Yani başbakan eşitler arasında birinci konumdan çıkartılarak daha güçlü bir konuma getirilmiştir. Başbakan bakanlar kurulunun kaderini büyük ölçüde elinde tutar, onun istifa etmesi, bütün hükümetin görevden çekilmesiyle sonuçlanır. Bu durum bakanlar kurulunun kolektif yapısını, uygulamada başbakanda tecessüm eden bir monizme yaklaştırmıştır.¹⁰⁰ Ancak başbakanın hükümet içerisindeki konumunun güçlendirilmesini bir sapma olarak görmek doğru değildir. Çağdaş parlamentarizmin Batı örneklerinde de yasama karşısında yürütmenin, yürütme içinde de başbakanın güçlendirildiği görülmektedir. Bu anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe ‘parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi’ olarak tanımlanmaktadır.¹⁰¹ Parlamenter sistemin en iyi uygulandığı yer olan İngiltere’de de başbakan, teoride eşitler arasında birinci olmasına rağmen uygulamada tartışmasız otoritesi söz konusudur. Bütün hükümet mekanizması ve gücü onun elindedir.

Parlamenter sistemin en önemli hükümlerinden biri olan yürütme organının yasamaya karşı sorumlu olması kuralı açısından da 1982 anayasası parlamenter sisteme uygundur. Anayasa bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olması prensibini getirmiştir. Bu bakanlar kurulunun ve bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilmesi anlamına gelen siyasal bir sorumluluktur. Bu sorumluluk

¹⁰⁰ Mustafa Erdoğan, Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1993, s.41

¹⁰¹ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993a, s.371

bireysel ve kolektif olmak üzere iki türüdür. Kolektif sorumluluk; bakanlar kurulunun hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumlu olmasıdır. Bireysel sorumluluk ise; her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emir altındaki işlemlerden sorumlu olmasıdır. Ancak uygulamada, bireysel sorumluluğun gerçekleştiği durumlara az rastlanmaktadır. Çünkü, bakanlar kurulunun siyasal bakımdan mütecanis(homojen) olduğu varsayılmaktadır. Bu da bütün bakanların hükümet politikasının uygulanması bakımından dayanışma içinde olması demektir. Bundan dolayı, başbakan, bir bakanın yasama organı tarafından düşürülmesini hükümete yönelik bir güvensizlik sayarak istifa edebilir. Yani hükümetin varlığını sona erdirebilir. Denebilir ki ortak sorumluluğun ortaya çıkması için, başbakanın bir konuyu güven sorunu haline getirmesi yeterlidir.¹⁰² Siyasal sorumlulukta yaptırım cezai veya hukuki değil sadece siyasaldır, bu yolla bakanlar kurulunun veya bir bakanın görevine son verilebilir. Siyasal sorumluluk ilkesi çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bunlar göreve başlarken güvenoyu ve görev sırasında güven istemidir. Parlamenter sistemlerde hükümet, parlamentodan güven oyu almasını beklemeksizin, bakanların cumhurbaşkanı tarafından atandığı anda kurulur ve göreve başlar. Bakanlar kurulunun tam listesi meclise sunulduktan sonra, bakanlar kurulunun programı okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminde bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır. (Md. 110) Güven oylamasıyla ilgili meclisin karar almasına ilişkin genel kural uygulanır. Buna göre, meclis, üye tamsayısının en az 1/3'ü ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Bakanlar kurulu, görevdeyken de, hala mecliste çoğunluğun kendi lehinde olduğunu göstermek amacıyla güvenoyu isteyebilir, bu durumda güven istemi ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir.

Hükümet sisteminin belirleyici unsuru olan yasama ve yürütme arasındaki ilişkide de, bu iki erkin birbirini dengeleyebilmesi ve her ikisinin de elinde, birbirini frenleyebilecek araçların bulunması sağlanarak parlamenter yönetim ilkesine sadık kalınmıştır. Anayasanın 99. ve 116. maddelerinde, parlamentarizmin gereği olarak yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukuki varlıklarına son verecek yetkileri hükme bağlamıştır. Yasamanın yürütmenin hukuki varlığına son

¹⁰² Mustafa Erdoğan, a.g.k., 1993, s.39

verebileceği araçları güvensizlik oyu ve gensorudur. Anayasanın 99. maddesine göre; gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru görüşmelerinin ardından yapılan güven oylamasında bir bakanın veya bakanlar kurulunun düşürülmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu şartı aranmıştır. Yasamanın yürütmeye karşı kullandığı gensoru ve güvensizlik oyu yetkilerine karşılık, anayasanın 116. maddesiyle cumhurbaşkanına da Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi tanınmıştır.

Türkiye’de bakanlar kurulunun örgütlenmesi İngiltere’dekinden biraz farklıdır. İngiltere’de bakan sayısı oldukça fazladır. Kabine hükümet içerisinde, yürütme yetkisini asıl elinde bulunduran küçük bir grup bakandan oluşur. Kabinede bakanlar kurulunun bazı üyeleri yer alır ve kabine bakanlar kurulunun çekirdeğini oluşturur. Yani İngiltere’deki kabine bizdeki bakanlar kurulu olarak düşünülebilir. İngiltere’de bakanların meclis toplantılarına katılma hakkı yoktur ancak üyesi oldukları meclis toplantılarına katılabilirler. Bunların dışında işlev, yürütmeye hakim olma ve oluşturulma şekli bakımından 1982 anayasası İngiltere’ye benzer ve parlamenter sisteme uygun bir bakanlar kurulu öngörmüştür.

b) Yürütmenin Sorumsuz Kanadı: Cumhurbaşkanı ve Anayasal Konumu

1982 Anayasası ile oluşturulan parlamenter sistem, yürütme içerisinde cumhurbaşkanını oldukça güçlendirdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Aslında 1982 anayasasının getirdiği cumhurbaşkanlığı, özde, devlet sistemi içindeki yeri bakımından, 1961 anayasasındakinden çok farklı değildir. Parlamenteye karşı sorumlu hükümetin yanında yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan ve devletin bütünlüğünü temsil eden protokol yetkileri olan bir devlet başkanı modeli vardır. Ancak yine de 1982 sistemiyle getirilen cumhurbaşkanlığını klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından ayıran önemli özellikleri vardır ve yürütmeyi güçlendirme çabaları sonucunda cumhurbaşkanına önemli yetkiler verilmiştir. Gerek anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, gerekse cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturan kişilerin kendini yürütmenin aktif bir parçası olarak görmesi sonucu cumhurbaşkanlığı çok önemli bir kurum haline gelmiştir.

b.a) Seçimi ve Tarafsızlığı

Cumhurbaşkanının konumu konusunda en çok tartışılan konuların başında cumhurbaşkanının seçimi gelmektedir. Parlamenter sistem açısından cumhurbaşkanının halk tarafından ya da meclis tarafından seçilmesi arasında bir fark yoktur. Önemli olan böyle bir seçimden sonra onu parlamenter sistemdeki devlet başkanının statüsü içinde tutabilmektir. Ancak farklılık, her ülkenin sahip olduğu sosyal ve siyasal özelliklerden kaynaklanmaktadır. Türkiye açısından durum ise oldukça ilginçtir. Çünkü Türk cumhurbaşkanları siyasal sistem üzerinde her zaman etkili olabilmişler ve siyasal iktidara ister istemez müdahalelerde bulunmuşlardır. Böyle bir konuma sahip cumhurbaşkanlığının olduğu ülkede onun halk tarafından seçilmesini savunmanın da elbette bir takım sakıncaları olacaktır.¹⁰³

1982 Anayasasının cumhurbaşkanının seçimi ve tarafsızlığını düzenleyen 101. maddesi cumhurbaşkanının tarafsızlığı konusunda parlamenter sisteme uygun hükümler getirmiştir. Bu maddeye göre; cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış, kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanının genel oyla değil, parlamento tarafından seçilmesi, parlamenter sistemin yapısına uygundur ve sistemi başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerden biridir. Cumhurbaşkanının başka türlü seçilmesi örneğin doğrudan doğruya halk tarafından veya özel bir seçim heyeti yoluyla seçilmesi, sistemi en azından etkileri bakımından başkanlık sistemine çevirmeye çok uygundur.¹⁰⁴ 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası meclis üyesi olmayan kişilerin de cumhurbaşkanı seçilebileceği hükmünü getirmiştir. Bunun için meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisi gerekmektedir. Anayasanın bu hükmünün, koalisyon hükümetlerinde meclisteki partilerin kendi üyeleri arasından bir cumhurbaşkanı adayı üzerinde anlaşamamaları durumunda, meclis dışından bir aday üzerinde anlaşma imkanı sağlayarak cumhurbaşkanı seçiminin gerçekleştirilmesi konusunda faydalı olacağı açıktır. Türkiye’de bu durumun en yakın örneği 57. hükümet döneminde yaşanmış, her parti yürütme gücü üzerinde önemli bir paya sahip olan cumhurbaşkanlığı için kendi adayı üzerinde ısrar etmiş

¹⁰³ N. Kemal Öztürk, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, AİD, C. 25, Mart 1992, s. 71

¹⁰⁴ Douglas V. Verney, a.g.k., 1992, s.34

sonuçta hükümet ortakları meclis üyeleri arasından bir isim üzerinde anlaşamamış ve meclis üyesi olmayan anayasa mahkemesi başkanı Ahmet Necdet Sezer cumhurbaşkanı seçilmiştir. Anayasanın 102.maddesine göre; cumhurbaşkanlığı seçiminde oylamalar en az üçer gün ara ile yapılır, oylamaların ilk ikisinde üçte iki çoğunluk aranır. Şayet ilk iki turda bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü tura geçilir ve bu oylamada salt çoğunluğu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilir. Üçüncü turda da salt çoğunluk sağlanmadığı takdirde, bu oylamada en çok oy alan iki aday arasında dördüncü bir oylamaya gidilir ve bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri derhal yenilenir.

Anayasanın 101. maddesi sadece cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili hükümleri içermemektedir, aynı zamanda tarafsızlığına yönelik hükümler de getirmiştir. Buna göre bir kimse iki defa cumhurbaşkanı seçilemez, cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanının hakemlik rolünü yerine getirebilmesi ve toplumdaki her türlü bölünmeye tarafsız bir şekilde yaklaşması ve bütün siyasi parti gruplarına eşit mesafede durması için tarafsız olması şarttır. Bunun için de partisiyle ilişkisi kesilir, meclis üyeliliği sona erer. Ayrıca görev süresi 7 yıl olarak tespit edilerek, 5 yıllık bir süre için iktidara gelen hükümetlerin görev süresi ile karşılaştırılmamış, böylece cumhurbaşkanının politik davranması ve kendini seçen çoğunluğun siyasi görüşüyle makamını özdeşleştirmesi engellenmeye çalışılmış ve partiler üstü bir tutum takınması amaçlanmıştır. Aynı zamanda bir kişinin iki defa cumhurbaşkanın seçilememesi, cumhurbaşkanının bir daha seçilme kaygısıyla mecliste sandalye çoğunluğuna sahip partinin politikaları yönünde hareket etmesini ve o partinin bir ajanı olmasını engellemek amaçlı getirilmiş hükümlerdendir. 1961 Anayasası iki defa cumhurbaşkanı seçilmeye imkan veriyordu ancak aynı kişinin iki defa üst üste cumhurbaşkanı seçilmesini yasaklıyordu. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanlarının anayasal yetkilerini, yeniden seçilme ümidiyle, meclise hakim olan siyasi çoğunluğun iradesi doğrultusunda kullanılmasını engellemek amacıyla aynı kişinin iki defa cumhurbaşkanı olamayacağı hükmünü getirmiştir. Anayasa, cumhurbaşkanının seçiminde de tarafsızlığı sağlamaya yönelik uygulamaları benimsemiştir. Cumhurbaşkanının seçiminde basit çoğunlukla yetinilmemiş, nitelikli çoğunluk aranmıştır. Böylece bir kimsenin cumhurbaşkanı seçilebilmesi için mecliste

oldukça fazla bir oy alması gerekir, yani bir partinin tek başına cumhurbaşkanı seçtirebilmesi mümkün değildir, meclisteki birden fazla partinin cumhurbaşkanı adayı üzerinde anlaşması gerekir. Anayasa, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bütün önlemleri almış, bu konu ile ilgili hukuksal çerçeveyi çizmiştir ancak uygulamada cumhurbaşkanlarının kişiliklerine de bağlı olarak, bu tarafsızlığın ihlal edildiği durumlar çok olmuştur.

b. b) Yetkileri

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının yetkilerinin ötesinde oldukça geniş yetkiler vermiştir. Anayasa metninde cumhurbaşkanına bir çeşit ‘anayasa koruyuculuğu’ veren yetkiler vardır.¹⁰⁵ 1961 Anayasasından farklı olarak, cumhurbaşkanına ait görev ve yetkiler anayasa metninin değişik yerlerinde çeşitli hükümler arasında karışık halde değil, bu kez hepsi 104. maddede sistemli bir liste halinde sayılmıştır. Bunun kolaylık sağlamaktan öteye, psikolojik bir etki yaratmak amacını da güttüğü söylenebilir, cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine uzun sayfaları gören ve madde hükümlerini birbiri ardına okuyan herkes 1982 sistemi içinde cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer tuttuğunu kendiliğinden anlayacaktır.¹⁰⁶ Yalnızca yürütmeye ilişkin seremonyal görevleri olan bir cumhurbaşkanı değil, her üç erke ilişkin kapsamlı, aktif görevler, rutin ve potansiyel yetkiler ve muazzam atama yetkileriyle donatılmış bir cumhurbaşkanı, kişisel iktidara anayasal olarak yönelebilecek bir şef yaratmıştır. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanı yetkileriyle ilgili bir durum da, cumhurbaşkanının hangi yetkilerini bakanlar kurulu ve başbakanla, hangi yetkilerini tek başına kullanacağını belli olmamasıdır. Parlamenter sistemin doğası gereği cumhurbaşkanının tarafsız olması gerekir, bunun için de parlamenter sistemlerde ‘karşı imza’ kuralı vardır ve cumhurbaşkanının bütün kararlarından başbakan ve ilgili bakanlar sorumludur. Ancak cumhurbaşkanının devletin başı olarak tek başına kullanabileceği yetkileri de vardır. Cumhurbaşkanının karşı imza kuralından istisna tutulan yetkileri, esas itibarıyla parlamenter demokrasinin temel ilkelerine uygundur. Zira devlet başkanlarının bazı işlemleri, Almanya, Fransa, İtalya, İspanya gibi demokratik ülkelerde de karşı imza kuralına tabi değildir. Ancak bu ülkelerin, anayasalarında

¹⁰⁵ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993, s.205

¹⁰⁶ A.k., s. 316

devlet başkanlarının hangi işlemleri tek başına yapabilecekleri tek tek sayılmıştır. Bunlar genelde, başbakan atama ve parlamentoyu fesih etme yetkisidir.¹⁰⁷ 1982 Anayasasında ise cumhurbaşkanının kendisine özellikle yürütme konusunda tanınan yetkilerden hangilerini tek başına, hangilerini bakanlar kurulu ile birlikte kullanacağı açık bir şekilde ifade edilmemiştir ancak uygulamada cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkileri ve bakanlar kurulu ile beraber kullanacağı yetkileri bellidir.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanı hem yürütmenin bir kolu, hem de devletin başı olarak tanımlanmış ve ona ikili bir statü verilmiştir. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturur ve sembolik yetkilere sahiptir. 1982 Anayasası ile oluşturulan cumhurbaşkanı ise parlamentarizmin devlet başkanlarına tanıdığı yetkilerin ötesinde yetkilere sahiptir ve hatta yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanı kadar yetkilidir denilebilir. Anayasa ile cumhurbaşkanı sembolik, sözde mevkii sahibi biri olarak tasarlanmayıp, siyasal süreçte devletin çıkarlarını korumak için önemli siyasal ve atamaya ilişkin fonksiyonlarıyla, aktif katılımcı olarak tasarlanmıştır.¹⁰⁸ Üstün yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı meclis ile hükümet arasındaki sorunları çözeceği yerde zaman zaman hükümetin başkanı olan başbakanla çatışmaya girmiştir. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ile hükümetin başı olan başbakanın çatışması yarı başkanlık sistemlerine özgü bir olgu olduğu için Türkiye’de parlamenter sistemin tartışılmasına neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı makamı için oluşturulan bu güçlü yapı, Türkiye’de bazı cumhurbaşkanlarına da aktif siyasetin içinde olma ve yürütmeye müdahale etme fırsatı tanımıştır. Nitekim, Özal cumhurbaşkanlığı döneminde aktivist tutumuyla, devletin başı olmaktan çok, siyasal yürütme şeklinde bir fonksiyon üstlenmek istemiş, bunu büyük ölçüde başardığı için seçilmiş sultan olarak anılmıştır.¹⁰⁹ Bu tartışmaların kaynağında ise, cumhurbaşkanını devlet hayatının güçlü bir unsuru haline getiren 104. madde yer almaktadır. Devlet başkanına anayasa ile oluşturulan

¹⁰⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası İçin Bir Savunma*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s. 85

¹⁰⁸ Gülğün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.13

¹⁰⁹ Metin Heper-Menderes Çınar, “Parliamentary government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience”, *Political Science Quarterly*, C:111, S:3, 1996, s.501

konum, ne kadar güçlü olursa, parlamenter sistemden de o ölçüde uzaklaştığını söylemek mümkündür.¹¹⁰

b.b.a) Yasama Alanındaki Yetkileri

Anayasanın 104. maddesine göre; cumhurbaşkanına yasama alanında tanınan yetkiler parlamenter sistemin yapısına uygun olarak tarafsız devlet başkanı sıfatıyla tanınmış yetkililerdir.

Cumhurbaşkanının yasama alanındaki yetkilerinden biri yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşması yapmaktır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini gerekli gördüğü durumlarda kullanır. Bu yetki ilk bakıldığı zaman, başkanlık sistemindeki devlet başkanının meclise mesaj gönderme yetkisine benzeyebilir. Ancak başkanlık sistemindeki başkan, zaten yürütmenin en aktif ajanıdır. Dolayısıyla yasama organını etkileyebilecek bir konuşma yapması doğaldır. Oysa parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı hükümeti yönlendirecek bir konuşma yapmamalıdır ve tarafsız, sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı gibi davranmalıdır. İngiltere'de bu açılış konuşması hükümet tarafından yazılır. Olması gereken de budur, aksi taktirde cumhurbaşkanı yürütmeyi yönlendirebilir, yanlış davranabilir. Bizim sistemimizde bu açılış konuşmasının İngiltere'de olduğu gibi, hükümet tarafından yazılıp hükümdar tarafından okunması şeklinde¹¹¹ mi olacağı yoksa cumhurbaşkanı tarafından mı hazırlanacağı açık değildir.

Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili bir diğer yetkisi, meclis ara verme veya tatil döneminde ise doğrudan doğruya veya bakanlar kurulunun istemi üzerine meclisi toplantıya çağırabilmesidir. Cumhurbaşkanı bunu ya tek başına yapar ya da bakanlar kurulunun karşı imzasına ihtiyaç duyarak bakanlar kurulunun istemi üzerine yapar.

Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı bir diğer yetki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği kanunları 15 gün içerisinde yayımlamaktır. 1982 Anayasasına göre; bakanlar kurulunun sunmuş olduğu kanun tasarıları, ya da milletvekillerinin teklifleri TBMM tarafından görüşülüp onaylandıktan sonra kanunlaşır. Ancak

¹¹⁰ Guy-Erik Isaksson, "Parliamentary Government in Different Shapes", West European Politics 24, October 2001, s. 40-54

¹¹¹ Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.125

bunların yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için yayımlanmaları gerekir. (Md. 89) Yani cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması durumu, kanunların yürürlüğüyle alakalıdır, onların kanun olmasını engellememektedir. Ancak yine de yürürlüğe girmesi için cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması şartının olması aslında cumhurbaşkanının yasama faaliyetine bir ölçüde katılmasını sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı bu şekilde meclisin iradesine dolaylı yoldan müdahale etmektedir. Özellikle bu uygulamanın süreklilik kazanması cumhurbaşkanının yasama faaliyetinin dahil olmasını sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları –bütçe yasaları hariç- bir daha görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte 15 gün içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen yasaı aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır. Eğer meclis, geri gönderilen yasada değişiklik yaparsa cumhurbaşkanı kanunu tekrar meclise gönderebilir. Cumhurbaşkanı bu uygulamayla yasada eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama ¹¹² organını uyarma yetkisi verilmiştir. Yani aslında bu kanunları onaylama değil, meclisi uyarma niteliğindedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisi özünde parlamenter sisteme uygun olarak görülmektedir. Ancak kötüye kullanılması durumunda cumhurbaşkanı ve meclis arasında çatışma çıkarma potansiyeline sahiptir. Anayasanın kendisine verdiği geniş yetkilere dayanarak aktivist bir tutum sergileyen bazı cumhurbaşkanlarına yasama faaliyetinin içinde olma fırsatı tanıyabilmektedir. Örneğin; Ecevit başkanlığındaki 57. hükümet döneminde cumhurbaşkanı ile hükümet arasında fikir ayrılıkları olmuş ve bu türlü çatışmalar yaşanmıştır. Ayrıca, cumhurbaşkanı tarafından yasaların geri gönderilmesi durumunda meclis, cumhurbaşkanının isteğine uyarak bir değişiklik yapar ise, bu durumda cumhurbaşkanına dolaylı olarak yasa teklif etme hakkı tanınmış olmaktadır ve bu durumda parlamenter sistemin yapısına aykırıdır.¹¹³ Cumhurbaşkanı yasaları TBMM'ne geri gönderme yerine anayasa mahkemesine başvurma yolunu seçmesi parlamenter rejimin mantığına daha uygundur. Çünkü yasaları geri gönderme yetkisi yasanın genellikle hükümet tasarısı olarak kabul edildiği parlamenter düzenekte, siyasal açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının karşı koyması durumunda ortaya sürüşmeler çıkabilir. Bu

¹¹² Ergun Özbudun, a.g.k., 1993a, s. 274

¹¹³ Aksi görüş için bkz. Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, AİD, C. 21, Mart 1988, s.7

nedenle cumhurbaşkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisini kullanmayıp, anayasa mahkemesine dava açması daha uygun olur.¹¹⁴ Ayrıca cumhurbaşkanınca meclise geri gönderilen kanunların TBMM’nce “yine kabul” edilmemesi durumunda hiç yürürlüğe girmemiş bir yasanın varlığı söz konusu olur.¹¹⁵

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini veto olarak algılanmamak gerekir. Çünkü veto kanunu iptal etmek, ortadan kaldırmak anlamına gelir. Bu bakımdan veto çeşitleri birbirinden farklıdır. Kanun metninin devlet başkanınca onaylanmasının öngörüldüğü bir hukuk düzeninde, devlet başkanının kanun tasarısını onaylaması ya da onaylamadan bir daha görüşülmek üzere meclise geri göndermesi durumlarına göre mutlak veto ve geciktirici vetodan söz edilebilir. Anayasa hukuku açısından veto bir yasanın devlet başkanı tarafından onaylanmaması anlamını taşır. Bu mutlak veto yetkisidir. Devlet başkanı onaylamaz ise yasa yürürlüğe girmeyecektir. Dolayısıyla veto bir daha görüşülmek üzere geri göndermeden farklıdır. Onay için devlet başkanına gönderilen metin, parlamento tarafından kabul edilmiş yasa tasarısıdır ve onaylama ile yasa niteliği kazanır. Onaylama yetkisi aynı zamanda onaylamama yetkisini de içerir. Devlet başkanının uygun bulmadığı yasayı tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderdiği durumlarda, yine kabul için nitelikli bir çoğunluk gerekiyor ise bu durumda geciktirici vetodan söz edilir.¹¹⁶ İngiltere’de de kralın veto yetkisi vardır ancak bu yetkisini 1707 yılından beri kullanmamıştır, çünkü parlamento tarafından kabul edilmiş bir yasanın sorumsuz bir devlet başkanınca veto edilmesi parlamenter sistemin yapısına uygun değildir. İngiltere’de hükümdarın kanunu onaylamayı reddetmesi ciddi bir anayasa problemine dönüşür.¹¹⁷ Monarşik yönetimlerde hükümdarın otoritesini vurgulamak için ortaya çıkan veto yetkisi, parlamenter sistemde geri gönderme yetkisi biçimine dönüşmüştür. Başka bir deyişle geri gönderme yetkisinin kaynağı monarşik yönetimin bir kurumu olan vetodur.¹¹⁸

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir diğer yetkisi anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli görürse halk oyuna sunmaktır. Cumhurbaşkanı uygun

¹¹⁴ Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1987, s.101

¹¹⁵ Yılmaz Aliefendioğlu, a.g.k., 1988, s.18

¹¹⁶ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.119-120

¹¹⁷ Mustafa Erdoğan, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1987’den Aktaran, N. Kemal Öztürk, a.g.k., s.118

¹¹⁸ Yılmaz Aliefendioğlu, a.g.k., 1988, s.7

bulmadığı anayasa değişikliği ile ilgili kanunları hukuka aykırılık, yerindelik veya anayasa ilkelerine aykırılık gibi gerekçelerle meclise geri gönderebilir. Bu yetki cumhurbaşkanının anayasal ilkelerin koruyuculuğu görevi amacıyla kullandığı bir yetkidir ve bu yetkiyi tek başına kullanır. Zaten bu yetkiyi karşı imza kuralı ile kullanması mümkün değildir. Anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca meclise geri gönderilmesi durumunda, meclis değişiklik yasasını aynen kabul ederse cumhurbaşkanı halk oylamasına başvurma hakkına sahiptir. Halkın hakemliğine başvurma yetkisinin aslında parlamenter sisteme aykırı bir yönü yoktur ancak olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Halk oylamasında cumhurbaşkanının görüşünün karşıtı bir görüş çıkarsa cumhurbaşkanının prestiji açısından olumsuz bir durum gelişir.

Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı bir diğer yetki yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin, TBMM içtüzüğünün belli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılıkları gerekçesiyle anayasa mahkemesinde iptal davası açmaktır. Cumhurbaşkanının daha önceden yayımladığı bir yasaya karşı anayasa mahkemesinde iptal davası açması ilk başta çok anlamlı gelmeyebilir. Fakat, cumhurbaşkanı bazı durumlarda parlamentoyla sık sık karşı karşıya gelmek yerine, yayımlamak zorunda kaldığı yasanın bir de anayasa mahkemesince gözden geçirilmesini isteyebilir.¹¹⁹

Cumhurbaşkanının yasama alanına ilişkin bir diğer yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmedir. Bu durum ancak seçimler sonrasında yeni kurulan bir bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması ve gensoru dolayısıyla ya da bakanlar kurulunun güven istemine karşı verilmiş güvensizlik oyuyla hükümetin düşmesi, 45 gün içinde yeni bakanlar kurulunun kurulamaması ya da kurulduğu halde güvenoyu alamaması durumlarında söz konusu olur. Görüldüğü gibi, bu koşullar neredeyse gerçekleşmesi imkansız koşullardır. Yani bu yetki cumhurbaşkanının her zaman kullanabileceği bir yetki değildir. Ayrıca bu madde incelendiği zaman, anayasanın yasama ile yürütme arasında bir denge kurmaktan çok hükümetin kurulması sırasındaki tıkanıklıkları engellemek amacıyla böyle bir mekanizma oluşturduğu söylenebilir.

¹¹⁹ Mümtaz Soysal, a.g.k., 1993, s.319

b.b.b) Yürütme Alanındaki Yetkileri

Cumhurbaşkanının en çok tartışılan ve parlamenter sistemden bir sapma olarak görülen yetkileri yürütme alanındaki yetkileridir. 1982 Anayasasıyla cumhurbaşkanına yürütme alanında tanınan yetkilerden bir kısmı parlamenter sistem yapısına uygun, bir kısmı parlamenter sistemi aşan yetkililerdir.

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek yetkisi parlamenter sistemdeki devlet başkanının tek başına kullanacağı yetkilerindendir. Ancak bu yetkisini kullanırken meclisten güvenoyu alabilecek bir partinin başkanını başbakan olarak ataması gerekir. Parlamenter sistemlerde bakanlar da, başbakanın teklifiyle, devlet başkanı tarafından atanırlar. Türkiye’de de başbakan tarafından belirlenen adayları, cumhurbaşkanı anayasanın 104. ve 109. maddelerine uygun olarak atar. Ancak bakanların görevlerine başbakanın teklifi ile cumhurbaşkanının son vermesi parlamenter sistemin doğasına aykırıdır. Bunun yerine, başbakanla veya hükümetin bütünüyle anlaşmazlığa düşen bakanın kendi isteğiyle ayrılması ya da ayrılmak zorunda bırakılması söz konusudur. 1982 anayasasıyla getirilen ve bir çeşit “azil” niteliği taşıyan bu yetki ancak başbakanın teklifi üzerine kullanılabilir bir yetki olduğuna göre, daha çok kendi bakanlarından birine söz geçirememiş bir başbakanın cumhurbaşkanı eliyle başvurabileceği bir son çare söz konusudur.¹²⁰ Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden olan yabancı devletlere temsilci gönderme ve onların temsilcilerini kabul etme yetkisi, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisi, cumhurbaşkanının devletin başı olmasından kaynaklanan ve sembolik yetkilerindendir. Anayasayla cumhurbaşkanına tanınan yürütmeye ilişkin yetkiler arasında, sembolik yetkilerin ötesinde cumhurbaşkanını sistemin önemli bir unsuru haline getiren yetkiler de vardır. Örneğin; gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi cumhurbaşkanına yürütmeye aktif bir şekilde katılma fırsatı vermektedir ve bu yetki parlamenter sistemlerde kesinlikle görülmeyen türden bir yetkidir. Başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak yetkisi de parlamenter sistemdeki devlet başkanına tanınan sembolik yetkileri aşan bir yetkidir. Her ne kadar cumhurbaşkanı bu yetkiyi

¹²⁰ A.k., s. 208

bakanlar kuruluyla birlikte kullanıyorsa da olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kararnamelere karşı yargı yolunun kapalı olması bu yetkisinin önemini daha da arttırmaktadır. Bu durum cumhurbaşkanına hükümetle birlikte iktidara ortak olup politikalar belirleme hakkını vermektedir. Cumhurbaşkanının bir diğer önemli yetkisi devlet denetleme kurulunun üyelerini ve başkanını atamak, devlet denetleme kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmaktır. Bu kurul tüm kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir. Üstelik sadece cumhurbaşkanının emriyle harekete geçebilir. Cumhurbaşkanının bu yetkilerinden bazılarının parlamenter sistem açısından sorgulanması gerekmektedir.

1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına tanınan yürütme alanındaki geniş yetkiler, anayasanın yarattığı hükümet sistemi üzerinde ortaya çıkan tartışmaların haklı gerekçelerini oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve seçimini düzenleyen hükümlerin parlamenter sisteme uygun olduğunu söylemek mümkündür ancak cumhurbaşkanlığını icrai bir makama dönüştürecek ölçüde güçlendiren düzenlemeleri, yarı-başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. Bu durum cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı eğilimlerde olması halinde, sorun çıkartacak bir niteliğe sahiptir. Ancak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi ve fesih yetkisinin sınırsız bir şekilde cumhurbaşkanına tanınması, sistemin bir yarı başkanlık sistemi olmadığını göstermektedir.

b.b.c.) Yargı Alanındaki Yetkileri

1982 Anayasasına göre, yüksek yargı organlarının hemen hepsinin üyeleri, kısmen ya da bütünüyle, cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Anayasada cumhurbaşkanına yargı alanında tanınan yetkiler 1961 anayasasından oldukça geniştir. Bu durum ise klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanına tanınan yetkileri çok aşmakta ve cumhurbaşkanının tarafsızlığı konumuna zarar vermektedir. Cumhurbaşkanının yargı alanındaki en önemli yetkilerinden biri Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmektir. Anayasa mahkemesinin tüm üyelerini seçme yetkisi cumhurbaşkanındadır. Ancak cumhurbaşkanının anayasa mahkemesi üyeliğinin boşalması halinde atama yapacağı göz önüne alınırsa mahkemenin bütün üyelerinin aynı cumhurbaşkanınca atanması imkansız bir durumdur. Hepsinin aniden vefat

etmesi gibi bir olağanüstü durum ortaya çıkmaz ise, bütün üyeler aynı cumhurbaşkanı tarafından atanamayacağına göre anayasa mahkemesinin cumhurbaşkanınca açılacak davalara özel bir önem vereceği düşünülemez.¹²¹ Anayasanın 104. maddesiyle düzenlenen diğer yetkiler Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini seçmek, Askeri Yargıtay üyelerini seçmek, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini seçmek, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmektir. Cumhurbaşkanına yargı alanında tanınan bu yetkiler o kadar çoktur ki, yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’da bile cumhurbaşkanına bu kadar geniş yetkiler tanınmamıştır. Fransız 5. Cumhuriyet anayasasına göre; Fransa’da cumhurbaşkanı yargıçlar yüksek konseyi üyelerinin atamasını yapar ve konseye başkanlık eder. Anayasa konseyinin sadece üç üyesini atar. Danıştay’ın üyelerini atama yetkisi bakanlar kuruluna aittir.¹²²

Cumhurbaşkanının yüksek yargı kuruluşlarının üyelerini seçmesi, görevini yerine getirirken takınacağı tutuma göre iyi ya da kötü sonuçlar doğurabilecek bir yoldur. Bu çözüm, tarafsızlık ve adalet duygularından yoksun bir cumhurbaşkanının elinde yargının baştan aşağı bozulmasına neden olabileceği gibi, cumhurbaşkanlığı görevini layıkıyla başaran bir devlet başkanının elinde çok sağlam bir adalet mekanizmasının yaratılmasına yarayabilir.¹²³

b.c.) Sorumsuzluğu

1982 Anayasasının 105. maddesi ile cumhurbaşkanının sorumsuzluğu düzenlenmiştir. Buna göre; “ Cumhurbaşkanı anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.” Görüldüğü gibi bu madde ile

¹²¹ N. Kemal Öztürk, a.g.k., 1999, s.136

¹²² Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.572

¹²³ Mümtaz Soysal, a.g.k., 1993, s.327

cumhurbaşkanının yaptığı bütün işlemler –tek başına yaptığı işlemler hariç- karşı imza kuralına tabidir ve sorumsuzluk cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve sembolik olmasının bir ifadesi olarak ortaya çıkmaktadır. Parlamenter sistem açısından cumhurbaşkanının sorumsuzluğu gerekli ve sistemin değişmez unsurudur ve hükümetin sorumlu olmasını gerektirir. Esasen parlamenter rejimlerde, devlet başkanının sorumlu tutulmasını gerektirecek bağımsız bir politikası olamayacağı kabul edilir. Fakat Türkiye Cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde kendi başına yapabileceği işlemlerin çokluğu ve olağan dışı dönemlerde ise yürütmenin bakanlar kuruluna eşit kanadı olması nedeniyle oldukça güçlü bir konumdadır.¹²⁴ Parlamenter sistemlerde anayasanın cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri karşı imza kuralının dışında tutması sistem açısından uygun bir durumdur. Çünkü her kararı hükümet tarafından sınırlandırılan bir cumhurbaşkanının sistemin denge unsuru olması beklenemez. Onun tek başına yaptığı işler tarafsız devlet başkanı sıfatıyla – uygulamada bu tarafsızlık ilkesini ihlal eden cumhurbaşkanları olmakla birlikte- yaptığı işlerdir. Bu yetkilerin siyasal bakımdan taraflı olan hükümetlerle paylaşılması uygun olmaz. Cumhurbaşkanının bu sorumsuzluğu siyasi bir sorumsuzluktur. Cumhurbaşkanının bir de cezai sorumsuzluğu vardır. Sadece vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin yazılı önerisi ve dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.

2. Yasama Yetkisi

1982 Anayasası, 1961 den farklı olarak, klasik parlamenter sistemlerdeki çift meclisli yasama organı geleneğinin aksine tek meclisli yasama organı yapısını benimsemiş ve yasama gücünü kullanma yetkisini de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir. Anayasanın 7. maddesine göre; “Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” İki meclisli yapının terk edilmesinin nedeni Anayasa Komisyonu raporunda şu şekilde anlatılmaktadır:¹²⁵ İki meclislilik parlamenter sistemlerin vazgeçilmez bir unsuru değildir ve daha çok federal bir yapının sonucu olarak ortaya çıkar. Türkiye'deki ikinci meclis ise, tek

¹²⁴ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukukuna Giriş, Liberte Yayınları, Ankara, 2004, s.222

¹²⁵ Fevzi Demir-Şükrü Karatepe, a.g.k., 1989, s.215

meclisli bir iktidarın fazla otoriter oluşuna ya da çok çabuk yasa yapışına karşı bir fren oluşturmak düşüncesinden doğmuştu. Oysa, 1982 Anayasası, daha çok otorite ve yasa yapışta daha fazla hız beklentilerine yanıt arayan bir anayasaydı. Gerçekten de, Millet Meclisi yanında Cumhuriyet Senatosu'nun, ne hükümetin kurulmasında ve düşürülmesinde, ne de diğer yasama görev ve yetkilerinin kullanılmasında, önemli bir rolü bulunmaktaydı. Ayrıca, kanunların yapılışında daha fazla bir zamanın harcanmasına neden oluyordu. Kuruluşu bakımından da seçimle gelmeyen Cumhuriyet Senatosu üyelerinin bulunması, bu meclislerin millet iradesine dayanmadığı yolundaki eleştirilere hedef olmuştur. Belirtilen bu nedenlerden dolayı, tek meclisli yasama organı kabul edilmiş, buna uygun olarak da kuruluşu ile görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

1982 Anayasası daha önce yapılmış anayasalara göre yürütmeyi en fazla öne çıkaran anayasadır. 1920'den sonraki anayasal düzende, yürütmeye duyulan güvensizlikten dolayı, anayasalarda yürütmeyi yasamanın bir türevi olarak gören bir anlayış hakimdir. 1982 Anayasasının ise alışılmış geleneğin dışında, yürütmeyi oldukça güçlendirmesi, yasama organının etkinliğinde bir gerileme olduğu ve pasifleştirildiği yolundaki eleştirilere neden olmuştur. 1982 Anayasasında yürütmenin gereğinden fazla güçlendirildiği doğru olmakla beraber, anayasa sistemin ana hatlarıyla parlamenter sistem içerisinde kalmasını sağlayan çerçeveyi çizmiştir. Yasamaya da bu anlamda gereken yetkileri vermiştir. Herşeyden önce, yürütmedeki sorumlu kanat işbaşına getirilme, çalışma ve görevden uzaklaştırılma bakımından yasamanın denetimindedir. İkincisi, cumhurbaşkanı ne kadar önemli yeni yetkilerle donatılmış olursa olsun, normal olarak yine meclisin seçtiği bir kişidir. İlk cumhurbaşkanı için izlenen yol, yani cumhurbaşkanının halk oylamasında anayasanın kabulüyle birlikte cumhurbaşkanı sıfatını kazanmış olması, geçici madde ile düzenlenmiş istisnai bir yoldur. Üçüncüsü, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında cumhurbaşkanının başkanlığındaki Bakanlar Kurulunca çıkartılacak Kanun Hükmünde Kararnameler yargı denetiminin dışında tutulduğu halde, bunları onaylayıp onaylamama, değiştirme, hatta yürürlükten kaldırma yetkisi yine Türkiye

Büyük Millet Meclisindedir. Dördüncüsü; anayasayı değiştirme yani bütün ulus adına kuruculuk gücünü kullanma yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisinin elinden almış değildir.¹²⁶

a) TBMM Üyelerinin Seçimi

Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşur. (Md. 75) Maddenin ilk şekline göre, bu sayı dörtyüzdü. 1987 yılında dörtyüzelli, 1995'te de beşyüzelliye çıkarılmıştır. Otuz yaşını dolduran ve milletvekili seçilebilme yeterliliğine sahip olan herkes milletvekili seçilebilir. Hakimler ve savcılar, yüksek hakim ve savcılar, üniversite öğretim elemanları, YÖK üyeleri, memur statüsündeki kamu görevlileri ile Silahlı Kuvvetler mensuplarının milletvekili seçilmek üzere aday olabilmeleri için görevlerinden istifa etmeleri gerekir. Anayasanın 80. maddesine göre; milletvekilleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler.

TBMM seçimleri 5 yılda bir yapılır, ancak meclis yasama dönemi dolmadan erken seçim yapılmasına karar verebileceği gibi, cumhurbaşkanı da şartlar gerçekleştiği durumlarda seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Ayrıca cumhurbaşkanı süresi içinde seçilemezse Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir. Yasama dönemi içerisinde ihtiyaç halinde ara seçim de yapılır. Anayasanın öngördüğü bu ara seçim kurumunun, parlamenterlerin enerjilerini seçime harcayarak parlamento faaliyetini aksatabilme ihtimali ve seçimlerin yasama dönemi içerisinde çoğunluk dengesini değiştirebilme durumları nedeniyle siyasal istikrar ve parlamento çalışmalarının verimliliği açısından pek isabetli olmadığı yolunda görüşler vardır.¹²⁷ Seçimleri yargı organı yönetir ve denetler. Bu yönetim ve denetim mekanizmasının başında Yüksek Seçim Kurulu bulunur. Milletvekilleri, anayasanın 83. maddesinde belirtilen “yasama dokunulmazlığı” ve “yasama sorumsuzluğu” gibi ayrıcalıklara sahiptirler. Yasama sorumsuzluğu, TBMM

¹²⁶ Mümtaz Soysal, a.g.k., 1993, s.288

¹²⁷ Bkz. Kemal Gözler, a.g.k., 2000a, s.223

üyelerinin meclisin gerek yasama, gerekse denetim faaliyetlerindeki oy ve sözlerinden, ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları meclis dışında da tekrarlamak ve açığa vurmaktan dolayı hiçbir şekilde sorumlu tutulamamaları demektir. Bu kuralın meclis içerisinde sarfedilen sözler için bir istisnası yoktur ancak meclis dışında tekrarlanmasının bir istisnası vardır. Eğer Meclis Genel Kurulunca bir milletvekilinin mecliste söylediği sözlerin dışında tekrarlanmamasına karar verilmişse, söz konusu milletvekili aksine hareket etmesi halinde bundan sorumlu olur. Yasama dokunulmazlığı ise, seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Bir milletvekilinin tutulması, sorguya çekilmesi, tutuklanması ve yargılanması ancak TBMM'nin onun dokunulmazlığını kaldırmasıyla olabilir. Bu kuralın iki istisnası vardır. Birincisi, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali, ikincisi milletvekilinin işlediği iddia edilen suçun anayasanın 14. maddesi kapsamındaki eylemlerden olmasıdır. Milletvekillere tanınan bu ayrıcalıklar, onları görevlerini yerine getirirken siyasal iktidar sahiplerinin baskılarından uzak tutmak, işlerini daha iyi yapabilmelerini sağlamak amacıyla konmuş önlemlerdir.

Milletvekilliğinin düşmesi durumu anayasanın 84. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre milletvekilliği şu durumlarda sona erer; Milletvekilinin istifasının TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesi, Milletvekilinin kesin hüküm giymesi veya kısıtlanması, milletvekilinin milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev ve hizmeti sürdürmekte ısrar etmesi, özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içinde toplam beş birleşime katılmaması, milletvekilinin partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olunduğunun Anayasa Mahkemesinin kapatma kararında belirtilmesi.

T.B.M.M., her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanır. Meclis bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir, ara verme veya tatil sırasında doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılır. Anayasada başkaca bir hüküm

yoksa T.B.M.M. üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir, ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

b) TBMM'nin Yetki ve İşlemleri

Parlamentar sistemlerdeki yasama organlarının belli başlı yetkileri kanun yapmak ve hükümeti denetlemek olarak iki grupta toplanabilir. Anayasanın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve anayasanın diğer maddelerine öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

b.a) Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak

Türkiye Büyük Millet Meclisinin en önemli işlevi yasamadır. Kanun teklif etme yetkisi, bakanlar kurulu ve milletvekillerindedir. Milletvekillerinden gelen kanun önerilerine teklif, bakanlar kurulundan gelen önerilere de tasarı adı verilir. Yapılan kanun tasarı ve teklifleri, gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına sunulur. Başkan, gelen tasarı ve teklifleri ilgili komisyona gönderir. Komisyon görüşmelerinden sonra genel kurul görüşmeleri başlar. Yasanın tümüyle veya maddeleriyle ilgili konuşmalardan sonra oylamaya geçilir. Bu aşamadan sonra mecliste kabul edilen kanun tasarisının yürürlüğe girebilmesi için cumhurbaşkanı tarafından 15 gün içerisinde yayımlanması gerekir. Cumhurbaşkanı kanun tasarisını ya yayımlar, ya da bir daha görüşülmek üzere meclise gönderir.

TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır, meclis geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar meclise geri gönderebilir.

b.b) Milletlerarası Anlaşmaları Onaylamak ve Savaş İlan Etmek

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmediği ve kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmadığı sürece, yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Anayasa, antlaşmalarla ilgili, onaylama ve onaylamayı uygun bulma aşamalarını birbirinden ayırmıştır. Anlaşmayı onaylama yetkisi sembolik olarak cumhurbaşkanındadır, ancak onaylamayı uygun bulma yetkisi meclistedir. Usulüne uygun olarak yürürlüğe konmuş olan uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile anayasa mahkemesine başvurulamaz.

Anayasanın 92. maddesine göre, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. T.B.M.M. tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar vermesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

b.c) Genel ve Özel Af İlanı ile Ölüm Cezalarının Yerine Getirilmesine Karar Vermek

Para basılması, genel ve özel af ilanı ve ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar verme yetkileri sembolik önemleri nedeniyle parlamento tarafından yerine getirilmektedir. Genel af, hem suçu, hem cezayı ortadan kaldırır, özel af ise; sadece cezayı ortadan kaldırır, suçluluk hali devam eder. T.B.M.M. bir tek kişi için genel af çıkarabileceği gibi, birden çok kişi için özel af da çıkarabilir. Ancak burada sözü geçen özel af daha çok cumhurbaşkanı için kullanılmaktadır. Anayasa, cumhurbaşkanına sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ve kaldırmak yetkisi tanınmıştır. Ancak özel af konusunda asıl yetkili mercii meclistir.

Ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar verme yetkisini anayasanın 138. maddesi çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Buna göre, yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Yani T.B.M.M., ölüm cezalarının yerine getirilmesinde mahkemelerin yerine geçip, yeni bir yargılama yapmamakta, olsa olsa zaman geçirmeden af yetkisini kullanarak, ölüm cezasının yerine getirilmesine karar vermeyerek onu hafifletmiş olmaktadır.

b.d) Bakanlar Kurulunu ve Bakanları Denetlemek

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve Bakanlar Kurulunu denetleme yolları anayasamızın 98. maddesinde şu şekilde sayılmaktadır; Soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması. Bunlardan, soru, meclis araştırması ve genel görüşme daha çok meclisin bilgi edinme amaçlı kullandığı yollardandır. Soru; bakanlar kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan ve bakanlardan bilgi istemektir. Cevap yazılı olarak da sözlü olarak da istenebilir. Meclis araştırması da belirli bir konu hakkında bilgi edinilmek için yapılan incelemelerden ibarettir. Meclis bu incelemeyi kuracağı bir araştırma komisyonu aracılığıyla yapar. Genel görüşme ise, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM’de görüşülmesi,

müzakere edilmesidir. Bu yollardan hiçbiri sonunda oylamayla bir bakanın veya hükümetin düşürülmesi söz konusu değildir.

Gensoru ve Meclis soruşturması ise, daha ziyade birer denetim ve siyasi sorumluluğu gerçekleştirme yoludur. Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır, dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gündeme alınma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belirlenir, ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur, oylamada yalnızca güvensizlik oyları sayılır. Gensoru mekanizması diğer bilgi edinme ve denetleme yollarına göre hükümeti en çok endişelendiren mekanizmadır. Çünkü bunun sonucunda bir oylama yapılır ve hükümetin düşmesi bile söz konusu olabilir. Ancak istikrarlı hükümetlerin ve parti disiplinin olduğu parlamenter sistemlerde gensoru, o kadar da önemli olmamaktadır. Dolayısıyla meclisteki çoğunluğu sahip parti grubu hükümet partisinden ise, gensoru sonucu bakanlar kurulunun düşürülmesi pek mümkün olmamaktadır. Ancak burada önemli olan hükümetin düşürülmesinden çok, böyle bir sonuca neden olabilecek bir denetim mekanizmasının olmasıdır. Gensoru, muhalefet çalışmaları bakımından değer kazanır.

Meclis soruşturması da sonunda, bakanların veya başbakanın bir suçlandırma durumu ile karşı karşıya kalabilme ihtimali olan bir denetim yoludur. Bakanların hem siyasal, hem de cezai sorumluluğunun gerçekleştirilmesini sağlar. Meclis soruşturması sonunda başbakan veya bakanların görevden düşürülebilmesi söz konusu olduğu gibi, onlar hakkında ceza koğuşturması yapılması ihtimali de vardır. Başbakan veya

bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde Mecliste temsil edilen siyasi partilerin güçleri oranında verecekleri üyelerin katılımıyla 15 kişilik bir Soruşturma komisyonu oluşturulur. Komisyon raporuna göre TBMM ilgili başbakan veya bakanı Yüce Divan'a gönderme veya göndermeme yönünde karar verebilir. Meclis Yüce Divan'a sevk kararını yine tam sayının salt çoğunluğunun gizli oyuyla verebilir. Yüce Divan kararları kesindir. Bunlar aleyhine başvurulabilecek daha yüksek bir mahkeme yoktur.

b.e) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme

T.B.M.M., Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler KHK ile düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak KHK'nin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Kanun Hükmünde Kararnameler esasen yürütme organının bir işlemidir ancak bu işlemin dayanağı olan yetki kanunu, TBMM'nin bir işlemidir. Dolayısıyla KHK konusu Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri içine girse de, yetki kanunu TBMM'nin görev ve yetkileri içine girmektedir.

D. 1982 ANAYASASININ OLUŞTURDUĞU HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMDEN SAPMALAR

1) Anayasanın Oluşturduğu Hükümet Sistemi

1982 Anayasası, parlamenter rejim ilkelerini zaman zaman ihlal etmekle beraber, parlamenter rejimin temel unsurlarını koruyan hükümler de getirmiştir. Ancak bu hükümler bile anayasanın oluşturduğu hükümet sistemi üzerindeki

tartışmalara engel olamamıştır. Hükümet sistemi konusunda literatürde çeşitli değerlendirmeler mevcuttur: Aksak Başkanlık Hükümeti, Otoriter Başkanlık Hükümeti, Başkanlı Parlamenter Sistem, 1958 Fransız Yarı Başkanlık Modeli Benzetmesi, Zayıflatılmış Parlamenterizm diyenler vardır. Ancak yeni anayasanın öngördüğü sistem ne başkanlık rejimi, ne yarı başkanlık rejimi, ne de tam bir parlamenter rejimdir. Bunların dışında “yepyeni ve nevi şahsına mahsus bir sistem oluşturulmuştur”.

Anayasanın oluşturduğu hükümet sistemini anlayabilmek için, parlamenter sistemin ayırt edici unsurlarına yer verilip verilmediğine bakmak gerekir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistemin en önemli unsurlarından biri, yürütme organının yani hükümetin, yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğudur. Anayasanın 112. maddesi ile kabine meclise karşı sorumlu tutulmuş ve 99., 110. ve 111. maddeleri ile de gensoru, göreve başlarken güvenoyu, görev sırasında güvenoyu mekanizmaları tanımlanarak, bu sorumluluğu gerçekleştirecek araçlar düzenlenmiştir. 112. madde ile bakanlar kurulunun meclise karşı hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden dolayı kolektif olarak sorumlu olması ve bakanların kendi yetkisi altındaki işlerden dolayı meclise karşı bireysel olarak sorumlu olması ilkesi düzenlenmiştir.

Parlamenter rejimin diğer bir önemli özelliği, yürütmenin yasama organı içerisinden çıkmasıdır. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilir ve başbakan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olmalıdır. Anayasanın 109. maddesi ile düzenlenen bu kurala ek olarak bakanların da parlamenter olması koşulu getirilmiştir. Bu kural yasama organına yürütme tarafından son verilebilmesini, yürütme organına da yasama tarafından son verilebilmesi imkanını da doğurmuştur. Yasama organı, yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilir, yürütme de yasama organını feshedebilir.

Parlamenter rejimin bir diğer özelliği yürütmenin iki başlı oluşudur. 1982 Anayasası buna uygun düzenlemeler de yapmıştır. Anayasanın 8. maddesine göre; yürütme yetkisi bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı arasında bölünmüştür. Bakanlar kurulu bu yetkinin asıl sahibidir ve genel yetkilidir. Yani özel olarak cumhurbaşkanına verilmemiş bütün yürütme yetkileri bakanlar kuruluna aittir. Cumhurbaşkanı ise siyasal açıdan sorumsuz, yansız ve bu nedenle de sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakanlarca

imzalanır ve bu işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Yani parlamenter rejim kurallarına uygun olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumluluğu hükümete yüklenmektedir. Anayasanın 104. maddesi ile de cumhurbaşkanının görev tanımı yapılmış, 101. madde ile tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi 1982 anayasası sisteme parlamenter nitelikler kazandıran bütün unsurları barındırmaktadır. Öyleyse, hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar nereden çıkmaktadır, neden parlamenter sistemden uzaklaşıldığı ileri sürülmektedir? Bunun en önemli nedenlerinden biri, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin, parlamenter sistemdeki devlet başkanı yetkilerini oldukça aşmasıdır. 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesi amacıyla yapılmıştır. Yürütmeyi güçlendirmek için de iki alternatif söz konusu idi. Ya başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilecekti ya da cumhurbaşkanı güçlendirilecekti. Anayasa tercihini cumhurbaşkanından yana kullanmıştır. Burada, genel olarak parlamenter rejimi benimsediği kabul edilen anayasamızın sisteminin Fransız 1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasasının kurduğu sistemle arasındaki benzerliklere dikkat çekmek gerekir. 1982 Anayasası yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme organı içinde de özel olarak cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Ancak 1982 Anayasası bu konuda, Beşinci Cumhuriyet Anayasası kadar ileri gitmemiştir. İki model arasındaki en bariz fark, Fransa'da cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine karşılık, Türkiye'de parlamento tarafından seçilmesidir.¹²⁸ Yürütmeyi bu kadar güçlendirmek, demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurma potansiyeline sahiptir. Sistemde güçlü ama tarafsız bir makamın olması çelişkiler doğurmaktadır.

1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi için ne tam anlamıyla bir parlamenter sistem, ne de tam anlamıyla bir yarı başkanlık sistemi demek doğru değildir. Sistem 1982 anayasasına dayanarak, yasama ve yürütme güçleri içerisinde yer alan kişilerin tutumlarına bağlı olarak zaman zaman parlamenter sistem, zaman zaman ise yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır. Hükümet sistemi tartışmalarının 1980'den sonra yoğunluk kazanmasının nedenleri arasında, 1982 anayasasının oluşturduğu zemin ve bu anayasanın kendine tanıdığı yetkilerle öne çıkan aktörlerin olması bu düşünceyi kanıtlamaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilimde olması durumunda, fiili bir yarı başkanlık sistemi, farklı eğilimlere

¹²⁸ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 107

sahip olmaları durumunda ise parlamentarizme yönelen kendine özgü bir yapı ortaya çıkmıştır. Fiili bir yarı başkanlık sistemini çağrıştıran döneme en iyi örnek, Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in cumhurbaşkanlığı dönemleridir. Demirel ve Özal, cumhurbaşkanlıkları süresince 104. maddenin kendilerine sunduğu yetkileri hükümet politikalarını belirleyecek biçimde kullanmışlardır. Sonuç olarak, 1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi ile ilgili şunu söylemek mümkündür; anayasa parlamenter usulü benimsemekle beraber, oluşturulan sistemi saf anlamıyla bir parlamenter sistem olarak nitelemek mümkün değildir. Anayasa, uygulandığı dönemin kendine has şartlarına göre zaman zaman parlamenter sistemin, zaman zaman da yarı başkanlık sistemine yaklaşan bir sistemin yaşanmasına zemin oluşturmuştur.

2) Türkiye'de Parlamenter Sisteme Yönelik Eleştiriler

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki parlamenter sistem uygulandığı her ülkenin kendi şartlarına göre değişik şekillerde yorumlanmış ve farklı parlamentarizm şekilleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde uygulanan parlamenter rejim, içinde taşıdığı anayasal çıkmazlar nedeniyle gerektiği gibi işleyememektedir.¹²⁹

Parlamenter rejime yönelik en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlıklarına dolayısıyla siyasal istikrarsızlığa çözüm bulamamasıdır. Çok partili sistemin olduğu rejimlerde, parlamenter sistem siyasal istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bunun en önemli nedeni de yürütmenin güçsüzlüğüdür. 1982 Anayasasıyla bu durum ortadan kaldırılmaya çalışılmış ancak Batı demokrasilerinin aksine, Türkiye'de yürütmenin güçlendirilmesi yürütmenin sorumlu kanadı Başbakan ve bakanlar kurulu yönünde değil, cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi yönünde ortaya çıkmıştır. Yürütme organının ön plana çıkarılarak parlamenter sistemdeki klasik güçler ayrılığından uzaklaşılmasının nedenleri arasında olağanüstü dönemlerde hızlı bir karar alma gereğinin belirmesi, teknokrasiye karşı gerektiğinde mücadele etme ihtiyacı, sosyal hakların anayasaya girerek sosyal devlet anlayışının gelişmesi sayılabilir.¹³⁰ Türkiye'nin parlamenter modelinde hükümetlerin uzun süreli olmayıp, sık sık değişmesi yürütme faaliyetinin etkin bir şekilde işlemesine engel olmaktadır. Bu da devlet yönetiminde kopukluklara, kimi temel politik kararların alınmamasına

¹²⁹ Mehmet Turhan, a.g.k., 1989, s.184

¹³⁰ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.89-100

ve bazı işlerin sahipsiz kalmasına neden olmaktadır. Hükümet istikrarsızlığının devlet yönetiminde yarattığı bu boşluk büyük ölçüde, demokratik olarak hesap sorulabilir konumda olmayan bürokrasi –özellikle de askeri bürokrasi- tarafından doldurulmakta, bu da sistemin demokratik karakterini zayıflatmaktadır.¹³¹ 1982 anayasası bu yönde tedbirler almaya çalışmış, hükümetlerin kolay kurulmasını ve zor düşürülmesini öngören hükümler getirmiştir. Cumhurbaşkanı meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınması, cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler, hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında basit çoğunluk esası, hükümetin düşürülmesi esnasında yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk esası bunlardan bazılarıdır.

Türkiye’de parlamenter sistemin bir diğer sorunu, cumhurbaşkanı ve meclis arasında çıkan gerginliklerdir. Yürütmenin iki başlı olması ve yürütme içerisinde cumhurbaşkanının da çok güçlü olması bu soruna neden olmaktadır. Başkanlık sisteminde, başkan yürütmeden tek başına sorumlu olduğu için böyle bir güç iki başlılığı ve dolayısıyla çatışma yaşanmamaktadır. Bizde ise, cumhurbaşkanları kendilerinde aktif politikaya katılma ve taraflı davranma yetkisini bulmaktadır. Özellikle Demirel ve Özal döneminde bu konu çok tartışılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkileri konusunda bir açıklık yoktur, bu yetkileri herkes işine geldiği gibi yorumlamaktadır. Cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerde olması gereken sembolik yetkilerin ötesinde geniş yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Türkiye’de, cumhurbaşkanları her zaman siyasette söz sahibi olmuş ve hükümet etme yetkisini kendilerinde bulmuştur. Yürütmenin bu denli güçlü olması iktidarın kişiselleşmesi olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Yürütme organı güçlendikçe mevcut kurumlar önemini yitirmekte ve siyasi liderlerin kişilikleri ön plana çıkmaktadır. Parlamenter sistemlerde iktidarın kişiselleşmesi olgusu başbakan etrafında olmaktadır. Türkiye’de ise bu olgu devlet başkanı ve başbakanın kişiliğine bağlı olarak bazen cumhurbaşkanı etrafında, bazense başbakan etrafında yoğunlaşmıştır.¹³² Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, cumhurbaşkanının hükümetin işlerine karışmasına sebep olabilmektedir. Cumhurbaşkanı parlamenter sisteme aykırı olarak tanınan bir diğer yetki de

¹³¹ Mustafa Erdoğan, Siyasal Rejim Tartışmaları, TESEV, (http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php, 25.03.2005

¹³² N.Kemal Öztürk, a.g.m., 1992, s.91

olağanüstü dönemlerde Bakanlar kurulu ile birlikte KHK çıkarma yetkisinin yani hükümet etme, politika yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Cumhurbaşkanına olağanüstü dönemlerde tanınan yetkiler azaltılmalıdır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistemlerde olmayan bir diğer yetkisi de anayasa değişikliklerini meclise geri göndermesidir. Cumhurbaşkanı bunun yerine anayasa mahkemesine iptal davası açma yolunu tercih etmelidir. Cumhurbaşkanının yargı alanında da parlamenter sistemi aşan önemli yetkileri vardır. Yarı-başkanlık sistemlerinde bile olmayan birçok yargı mensubunu atama yetkisine sahiptir. Bu yetkiler parlamenter hükümet sistemine sahip bir ülkenin cumhurbaşkanı için gereğinden fazladır¹³³. Bu durumda yürütme içerisinde bir iki başlılık problemi ortaya çıkmaktadır. Bu başlardan ikisi de etkili olamaz. Bu başlardan biri gerçek, diğeri ise sembolik olmak zorundadır. Çünkü, parlamenter sistemlerde, yürütme organı bir bütündür; zira sadece tek bir “yürütme fonksiyonu”, tek bir “yürütme kuvveti” vardır. Tek bir kuvvetin, tek bir fonksiyonun, birbirinden bağımsız iki ayrı başa tâbi olması eşyanın tabiatına aykırıdır. “İki-başlılık ” sorununa tarihsel olarak iki çözüm getirilmiştir: Birinci çözüm; başkanlık sistemi, ikinci çözüm ise parlamenter sistem içerisinde kalarak başlardan birini diğeri tabi kılmaktır.¹³⁴ Dolayısıyla cumhurbaşkanının geniş yetkilerinin bazılarının sınırlandırılması ve sistem içerisinde etkisiz bırakılması gerekir.

Türkiye’de sistemle ilgili ve en az onun kadar tartışılan bir diğer konu seçim sistemidir.¹³⁵ 1960 yılına kadar Türkiye, istikrar ilkesinin ön planda tutulduğu çoğunluk sistemini uygulamış ve sakıncalarını yaşamıştır. 1961 sonrasında ise; nispi temsil sistemini denemiş ve zaman zaman hükümet bunalımlarıyla karşılaşmıştır. Bu yüzden hem istikrar hem de adalet unsurlarını bir araya getiren seçim sistemi arayışları başlamıştır. Bu anlamda Türkiye için iki türlü çoğunluk sistemi önerilmiştir. Mevcut seçim sistemi istikrarsız hükümetlerin nedeni, çoğunluk sistemi ise bu durumun çözümü olarak gösterilmiştir. Ancak 3 Kasım 2002’de nispi temsil yöntemiyle yapılan seçimler AKP’nin tek başına iktidar olmasıyla sonuçlanmış ve bu

¹³³ Aksi Görüş İçin Bkz. Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s. 235-264

¹³⁴ Kemal Gözler, Cumhurbaşkanı-Hükümet Tartışması, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000b, s. 10

¹³⁵ Seçim sistemi ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. Hikmet Sami Türk- Erol Tuncer, Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi, TESAV Yayınları, Ankara, 1995, Saim Sezen, Seçim ve Demokrasi, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994.

tezi çürütmüştür. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasında AKP'nin kendi içinde farklı görüşleri barındırması yani kendi içinde bir koalisyon olması ve bazı partilerin tabanlarından topladığı tepki oyları etkindir. Ancak bu durum yine de istikrarsız koalisyon hükümetlerinden tek başına seçim sistemini sorumlu tutmanın mantıklı olmadığını, nispi temsil sistemi ile de istikrarlı hükümetlerin ortaya çıkabileceğini göstermiştir. Türkiye'de seçim sistemi ile ilgili bir diğer sorun % 10 ülke barajı gibi nispi seçim sisteminin uygulandığı hiçbir ülkede görülmeyen bir engelle karşı karşıya olmasıdır. Bunun makul bir düzeye indirilmesi zorunluluğu vardır.¹³⁶

Türkiye'nin bir diğer sorunu ise; parti içi demokrasinin olmamasıdır. Siyasi partiler aracılığıyla iktidarı ellerinde tutan parti liderleri katı bir parti disiplini, yönetimi ve kararlarıyla demokratik rejim ve işleyişe olumsuz etkide bulunabilmektedirler. Lidere bağlılığın ödüllendirildiği partilerde, bütün kararlar liderler tarafından alınmakta, milletvekillerine ise sadece bu kararı desteklemek düşmektedir. Siyasi partilerimiz parti içi demokrasinin işletildiği bir yönetim yapısına kavuşturulmalıdır.

Türkiye'de parlamenter sistemin bir diğer sorunu parlamentonun etkin ve verimli çalışmamasıdır. Bir daha seçilmek umudu ve kaygısıyla hareket eden parlamenterlerin, tek tek kendi destekçilerinin sorunlarına çözüm üretme yoluna gitmeleri ve genel çözümler üretmeye vakit bulamamalarıdır. Partiler arasında görülen hareketliliklerde parlamentonun istikrarını etkilemektedir. Parti değiştirme ülkemizde başka ülkelerde görülmeyen oranda yaygındır. Sık sık hükümet değişikliğine yol açması beklenen girişimler yapılmaktadır.¹³⁷

Parlamenter sistemle ilgili bir diğer sorun, çok partili parlamenter sistemlerde sıklıkla rastlanan koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkan, sorumluluk ve hesap verebilirlikle ilgilidir. Siyasal parçalanmışlığın neden olduğu koalisyon hükümetlerinde, hükümet ortağı partiler başarısızlık durumunda birbirlerini suçlama yoluna gitmekte ve sorumluluğu üzerlerine almamaktadırlar. Bu durum seçmenler açısından, geriden kalan dönem ile ilgili hesap sorabilme olanağını ortadan kaldırmaktadır.

¹³⁶ Hikmet Sami Türk, "Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemi Tartışmaları", Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları, İstanbul, TÜSİAD, 1997, s.49

¹³⁷ İlder Turan, Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri, Ankara, 1997, s. 58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI: BAŞKANLIK VE
YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN TÜRKİYE İÇİN
DEĞERLENDİRİLMESİ
I. BAŞKANLIK SİSTEMİ: TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Hükümet sistemleri karşılaştırılırken, anayasanın devletin siyasi güçlerini hangi organlara verdiği ve bunlar arasındaki ilişkilere bakmak gerekir. Siyasi olarak örgütlenmiş her toplumda sistemin yerine getirdiği üç temel işlev ve bunlara denk düşen üç tip kurumsal yapı bulunur: Parlamento gibi kural yapımını üstlenmiş yasama kurumları, bu kuralların uygulanmasını üstlenmiş hükümet, bürokratik kurumlar gibi yürütme kurumları ve bunları denetleme işlevini üstlenmiş yargı

kurumu.¹³⁸ Bu üç kurum arasındaki ilişki hükümet sisteminin yapısını ortaya çıkarır. Özellikle yasama ve yürütme arasındaki ilişki –yargı organları bağımsız olduğu için ayrı tutulursa- bu konuda belirleyicidir. Yasama ve yürütmenin aynı organda olması durumunda bir kuvvetler birliği ilkesinden, yasama ve yürütmenin ayrı organlarda olması durumunda da bir kuvvetler ayrılığı ilkesinden söz edilebilir. Başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığının söz konusu olduğu sistemdir.

Parlamenter rejimlerdeki gibi, başkanlık sisteminin çeşitli uygulama biçiminden söz etmek mümkün değildir. Başkanlık rejiminin klasik biçimde tek uygulama alanı ABD'dir. Bu nedenle başkanlık rejimlerinden değil, başkanlık rejiminden söz etmek daha doğrudur. Gerçi, bazı Latin Amerika ülkelerinde ABD başkanlık sistemi uygulanmaya çalışılmış, ancak bunların hiçbiri ABD örneğindeki gibi uzun süre ayakta kalamamışlardır. ABD başkanlık rejiminin tarihsel kökeni incelenirse, sistemin İngiliz sınırlı monarşisinden çok etkilendiği söylenebilir. Montesquieu'nun "Yasaların Ruhunu" adlı kitabında, İngiltere'de kamu özgürlüklerinin diğer Avrupa ülkelerine oranla daha gelişmiş olmasını yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı olmasına ve birbirini denetlemesine bağlaması, Amerikalıları çok etkilemiştir. Amerikalılar anayasalarını yaparlarken üç kuvvetin birbirinden ayrı olmasına dikkat etmişlerdir.¹³⁹ Yani başkanlık rejimi, parlamenter rejim gibi kendiliğinden doğmamış, ABD 1787 anayasası ile yaratılmıştır.

Başkanlık sistemi ile ilgili çeşitli tanımlamalar mevcuttur. Sartori'ye göre;¹⁴⁰ "bir siyasi sistem, ancak ve ancak devlet başkanı (başkan), (i) halk oyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevinden uzaklaştırılmadığı, ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekilde yönlendirdiği taktirde başkanlık sistemidir." Bu üç şartın hepsi yerine geldiğinde, karşımızda saf bir başkanlık sistemi vardır. Sartori'ye göre, başkanın halk tarafından seçilmesi çok önemlidir ama her halk tarafından seçilen başkanın olduğu sistemi de başkanlık sistemi olarak tanımlamamak gerekir. İkinci şart, başkanın parlamentonun oyuyla düşürülememesidir. Başkanlık sisteminde kabine üyeleri,

¹³⁸ İlder Turan, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Yayınları, İstanbul, 1976, s. 16'dan Aktaran Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.55

¹³⁹ Charles L. Montesquieu, (Çev. Fehmi Baldaş), Kanunların Ruhunu Üzerine, Toplumsal Dönüşüm Yayınevi, Ankara, 1998, Mehmet Turhan, a.g.k., 1989, s.32

¹⁴⁰ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.113-115

zaten başkanın kendi taktirine göre atanıp uzaklaştırılabildiği için, başkanın parlamentonun oyuyla düşürülebilmesi mümkün değildir.

Sartori'nin tanımlamasına benzer bir tanımlama Lijphart yapmıştır. Lijphart başkanlık sistemini parlamenter sistemle karşılaştırarak bir tanımlama yapma yoluna gitmiştir. Lijphart'a göre;¹⁴¹ başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran ve niteliğini belirleyen farklardan biri, parlamenter sistemde yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasına karşın, başkanlık sisteminde yürütmenin yani başkanın parlamentonun oyuyla düşürülebilmesidir. Bir diğer fark, parlamenter sistemde devlet başkanının meclisce seçilmesine karşılık, başkanın halk tarafından seçilmesidir. Lijphart, başkanlık sisteminin en saf örneğinin ABD'de olduğunu belirtmiş, Fransız 5. Cumhuriyet anayasasında yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçiminin kabul edilmesiyle, Fransa'nın da başkanlık sistemine geçtiğini belirtmiştir. Duverger ve Sartori gibi pek çok yazar ise, Fransa 5. Cumhuriyetini yarı başkanlık sistemi olarak tanımlamaktadır.¹⁴² J. Linz'in başkanlık sistemi tanımına göre ise, sistem iki temel unsura dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, yürütme gücünün asli unsuru başkan ile kongrenin halk tarafından seçilmesi, böylece her iki organın da demokratik meşruiyete sahip olması, ikincisi, başkan ve kongrenin sabit bir görev süresi için seçilmesidir.¹⁴³

Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı organların yapısında, fonksiyonlarında ve ilişkilerinde kendini gösterir.¹⁴⁴ Yasama ve yürütme organlarının yapıları birbirinden ayrıdır. Çünkü her organının oluşumu farklıdır, yürütme organı yani başkan genel oyla seçilir, parlamento da genel oyla seçilir fakat parlamenter sistemlerdeki gibi yürütme yasamadan doğmaz. Organların fonksiyonlarındaki ayrılık ise, yasama ve yürütme güçlerinin birbirlerinin işlerine karışmamasını ifade eder. Yasama kural koymak, yürütme ise konan kuralları uygulamak yetkisine sahiptir. Yasama, yürütmenin kuralları uygulamak işlevine karışamaz, yürütme ise yasa yapma işlevine karışamaz. Yetki alanları hukuki olarak

¹⁴¹ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.22

¹⁴² Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s. 146-149, Sartori, a.g.k., s. 161-167.

¹⁴³ J. Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s.119

¹⁴⁴ Erdoğan Teziç, a.g.k., 1991, s. 423

birbirinden ayrılmıştır. Aynı ayrılık organların ilişkilerinde de görülür. Organların hiçbiri ötekine karşı etkileme aracına sahip değildir. Yürütme yasamayı feshedemediği gibi, yasama da yürütmeyi siyasi sorumluluk mekanizmasını işletmek yoluyla düşüremez. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, başkanlık sistemindeki kuvvetlerin sert ayrılığı, çok aşırı nitelikte değildir, parlamenter sistemin yumuşaklığına oranla bir sertlikten söz edilebilir. Ayrıca, sistemin mantığında organların uyumlu bir şekilde çalışabilmesi için yasama-yürütme ayrılığının bir takım araçlarla dengelenmesi fikri de yer alır. Bu denge, iki organın birbirinin işlevine kısmen katılmasının sağlanması veya birbirlerini bir ölçüde durdurma yetkisine sahip kalmaları sayesinde gerçekleşmektedir. Amerikan sisteminde buna denetim ve denge (checks and balances) denir. Buna göre; yürütme organı yasama organına mesajlar yoluyla yasalar önerebilir, yasama organından geçen yasaları veto edebilir, buna karşılık başkanın yaptığı atamalar da senatonun onayından geçer. Bir görüşe göre, kuvvetlerin bağımsızlığını ön plana çıkaran, organları yapı ve işlevlerinde bağımsızlaştıran bu sistemle ‘kolları bağlı bir Leviathan’ oluşturulmaktadır.¹⁴⁵

II. A.B.D. BAŞKANLIK SİSTEMİ

A. TARİHSEL GELİŞİM

Amerikan Başkanlık sisteminin tarihsel gelişimini dört bölüm halinde incelemek mümkündür. Bunlardan birincisi, 1600’lü yıllarda başlayıp, 1763 Paris Anlaşmasına kadar süren ve fikri hazırlık devresi diyebileceğimiz kolonilerin olduğu dönemi kapsayan bölümdür. İkinci dönem, Bağımsızlık savaşının yapıldığı ve 1776’da Bağımsızlık Bildirisinin ilanı ile sona eren devredir. Üçüncü dönem olan Konfederasyon devresi ise, 1783’e kadar sürmüştür. Sonraki dönem, 1787 yılında Federal Anayasanın yapılmasını ve Federasyona geçişi oluşturur.¹⁴⁶

Kolonilerin kurulduğu dönem, 17. yüzyılda İngiltere’de Stuart hanedanının işbaşına gelmesiyle başlayan yoğun İngiliz göçü ile açılmıştır. Kolonilerin kurulmasında ticari amaçlar önemli olduğu kadar dini inançları nedeniyle baskı gören grupların Amerika’ya göç etmesi de etkili olmuştur. İlk İngiliz kolonisi

¹⁴⁵ Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s.294

¹⁴⁶ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.5

Virginia 1607’de kurulmaya başlamış, onu Püritenlerin kurduğu Massachusetts kolonisi ve diğerleri izlemiştir. İngiliz kolonileri siyasi bakımdan İngiltere’ye bağlı olmakla birlikte, mesafenin uzaklığı bakımından az çok bağımsız bir yapıya sahip olmuşlardır. Kolonilerin idari yapısı, İngiliz siyasal kurumlarının yapısına göre örgütlenmiştir. Kolonilerin başında bir yönetici (gouverneur) bulunuyordu. Bu yönetici ya İngiltere kralı tarafından atanıyor ya da bazı kolonilerde koloni topraklarının sahibi tarafından ve yine bazı kolonilerde de seçimle belirleniyordu. Koloniler genellikle iki meclisli bir yapıya sahipti. Yüksek Meclis denilen birinci meclis İngiltere’deki Lordlar Kamarasına denk düşüyor, kralın atadığı kişilerden oluşuyordu. Toprak gelirine sahip olma şartına göre seçilen üyelerden oluşan İkinci meclis, İngiltere’deki Avam Kamarasına benzemektedir.

Koloniler kurulduktan bir süre sonra, kendi başlarına hareket etme, kendi yasalarını yapma ve İngiliz parlamentosunun kararlarını göz ardı etme alışkanlığı içerisine girmişlerdir.¹⁴⁷ Bu durum, kolonilerin İngiltere’den kopmalarına neden olmuştur. İngiltere koloniler üzerindeki etkinliğini arttırmak için 1696’da tüm kolonileri idare edecek olan “Board of Trade and Plantation” müessesini kurmuştur ama uzaklıktan dolayı bu kurum da başarı sağlayamamıştır.¹⁴⁸ Bu dönemden sonra koloniler İngiltere’nin aldığı bazı kararlara karşı ortak hareket etme gereği duymaya başlamışlar ve 1763’den sonra İngiltere’ye karşı birleşmeye başlamışlardır. 1765 yılında İngiliz parlamentosu çıkarttığı bir kanunla yeni bir vergi ortaya çıkarır. Bununla da yetinmeyen İngiliz Parlamentosu, “Stamp Act”ı kabul eder ve bu kanunla birçok genel işlemler ve gazeteler pula tabi tutulur. Koloniler, bu düzenlemeyi İngiliz Avam Kamarasında temsilcileri olmadığı için kabul etmemişler ve Stamp Act yürürlükten kalkmıştır. Getirilen cezai müeyyideler, Massachusetts kolonisine karşıdır ancak tüm koloniler kendilerini aynı tehdit altında hissetmektedir. Bunun üzerine 5 Eylül 1774’de, 12 koloninin temsilcilerinin katıldığı ilk kongre toplanır ve Amerikalılar vergi yükümlülüklerinin haklarına ilişkin bir bildirge kabul ederler. Bu bildirgede, özellikle kolonların İngiltere’den uzak kaldıkları için özgürlüklerini kaybetmedikleri, bir İngiliz yurttaşının sahip olduğu tüm haklara sahip oldukları ve özellikle Common Law ilkelerine göre muhakeme edilmek hakları

¹⁴⁷ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.458

¹⁴⁸ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.9

bulunduğu açıklanır. 10 Mayıs 1775’de toplanan ikinci kongreye on üç koloni temsilci göndermiş ve çok önemli karar alınmıştır. En önemlisi, 4 Temmuz 1776’da Bağımsızlık Bildirisi’nin kabul edilmesidir. Bağımsızlık Bildirisi ile koloniler, İngiliz parlamentosunun ve kralın yetkisini tanımadıklarını ilan ederler. Bağımsızlık Bildirisi ile başlayan Bağımsızlık Savaşı 1783’e kadar sürmüştü ve İngiltere hem karada hem denizde yapılan savaşları kaybedince, 1783’de Amerika Birleşik Devletlerinin bağımsızlığını tanımak zorunda kalmıştır.¹⁴⁹ Bu bildiriyle ilk kez, insan hakları kavramı ve yönetilenlerin yönetimi belirleme hakkı ortaya konmuştur. Bağımsızlık bildirisi kabul edildikten sonra kongre her devleti, kendi anayasalarını yapmaya çağırır. İlk anayasa Virginia eyaleti tarafından yapılır ve anayasada haklar ve özgürlükler bölümüne de yer verilir. İkinci kongre tarafından gerçekleştirilen önemli bir iş de, konfederasyonun gerçekleşmesidir. Konfederasyon, 15 Kasım 1777’de, kongrenin kararıyla kurulmuştur. Bağımsızlık savaşının sona ermesiyle birlikte konfederasyonun varlığı sorgulanmaya başlamıştır. Bağımsızlık savaşını kazanıp koloniler arasında bir birlik oluşturmak için kurulan konfederasyon, barış dönemine geçince yetersiz kalmış ve daha kalıcı bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu amaçla, kongrenin kararı ile 25 Mayıs 1787’de Philadelphia’da bir kurucu meclis toplanmıştır. Konfederasyonu tadil etmek amacıyla toplanan kurucu meclis, bundan vazgeçerek, yepyeni bir rejim oluşturmaya karar vermiş ve Federal Anayasa 17 Eylül 1787’de kabul edilmiştir. Anayasanın yürürlüğe girmesi için gereken dokuz devletin onayı arasında Virginia ve New York eyaletleri yoktu. Daha sonra 1788’de bu iki devlet de anayasayı kabul etmiştir. 1789 yılında başkanlık seçimi yapılır ve Washington ilk Amerika Birleşik Devletleri başkanı olur. Aynı yıl Federal Devlet organları da işlerlik kazanmıştır.

B. 1787 ANAYASASININ OLUŞTURDUĞU SİSTEM

A.B.D başkanlık sistemi, 1787 anayasası ile oluşturulan 4 temel ilke çerçevesinde örgütlenmiştir. Bunlar; federalizm, kuvvetler ayrılığı, denetim ve denge ile yargı denetimidir. Federal anayasa, kısa bir girişle yedi maddeden oluşmaktadır. Birinci maddede, anayasanın verdiği tüm yasama yetkilerinin kongreye tanınmış olduğu belirtilir. İkinci maddede ise yürütme yetkisinin A.B.D. başkanına verildiği

¹⁴⁹ Fahir Armaoğlu, 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi, Ankara, 1994, s.63

belirtmiştir. Üçüncü madde yargı yetkisini, dördüncü madde devletler ve federal hükümet arasındaki ilişkileri, beşinci madde anayasada yapılacak değişiklikleri düzenlemektedir. Altıncı madde, çeşitli hükümleri, yedinci madde anayasanın onaylanma prosedürünü düzenlemektedir.

Amerika Birleşik Devletleri bir federasyondur. Federasyonu oluşturan devletler, ayrı birer kuruluş olarak varlıklarını korumakla beraber, kendi üstlerinde federal devletin egemenliğini kabul etmişlerdir. Federe devletlerin anayasaları olduğu gibi, federal devletin de yazılı ve katı bir anayasası vardır. Federe devletlerle, federal devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen federal anayasa, federal ve federe yasalardan üstündür. Federe devletler, halk tarafından seçilmiş valilerin başkanlık ettiği yürütme organları, yasama meclisleri ve yargı organları ile varlıklarını sürdürmekle birlikte, bazı yetkileri Federal Devlete bırakmışlardır. Yani, yetkiler Federal Devlet ile Federe Devlet arasında bölüşülmüştür.¹⁵⁰

Anayasanın öne çıkardığı bir diğer ilke, kuvvetler ayrılığıdır. Yürütme kuvvetini başkan ve yardımcıları, yasama kuvvetini kongre –senato ve temsilciler meclisi olmak üzere iki meclisten oluşur- yerine getirmektedir. Anayasa, bu organların birbirini frenleyebileceği, denetleyebileceği, eşitlik ve dengenin sağlanabileceği bir ayırım şekli benimsemiştir. Sistemin özünde yatan, kuvvetlerin birbirlerinin işlerine müdahale edemeyecek kadar ayrılmış olmasıdır. Başkan da kongre de halk oyuyla işbaşına gelir. Sistemdeki en güçlü aktör başkandır. Organların bu şekilde ayrılması, her organın kendi sahasında uzmanlaşmasını ve etkinleşmesini sağlamıştır. Ayrıca, parlamenter sistemlerdeki gibi yasama ve yürütme güçleri birbirlerinin varlıklarına son verecek yetkilere sahip değildir. Başkan, kongreyi fesih edemez, kongre de başkanı düşüremez.

1) Yasama Organı : Kongre

Kongre, Amerika Birleşik Devletlerinin yasama organını oluşturur. Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşur. İki meclisli bir yapının tercih edilmesinin nedeni Amerika Birleşik Devletleri'nin federal bir devlet oluşudur. Federal bir devlette, büyük federe devletlerin, küçük devletlerin zararına ve kendi yararına davranışlarını önleminin yolu, iki meclis sisteminde bulunmuştur.

¹⁵⁰ A. Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997, s.32

Devletlerin, nüfusları oranında temsil edildikleri Temsilciler Meclisi yanında, her devletin eşit sayıda senatörle temsil edildiği bir Senato kurmak yoluyla denge sağlanmak istemiştir. Kongrede 438'i Temsilciler Meclisi, 100'ü Senato üyesi olmak üzere 538 üye bulunur. Kongrenin iki meclisinin eşit kuvvette olduğu söylenebilir. Hatta İngiltere'deki Avam Kamarasının aksine, A.B.D.'deki Senatonun daha itibarlı olduğu söylenebilir. Senatoda her federe devlet nüfusuna bakılmaksızın iki üye ile temsil edilir. Temsilciler Meclisinde ise nüfusları oranında temsil edilirler. Senato eyalet temsilcilerinden, Temsilciler Meclisi ise, tüm Birleşik Devletler temsilcilerinden oluşur. Temsilciler Meclisi'ne devletler nüfusları oranında temsilci gönderirler. Bununla beraber bir devlet ne kadar küçük olsa da yine de bir temsilci göndermek hakkına sahiptir. Temsilciler Meclisi'ne seçilebilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak, yedi yıllık A.B.D. yurttaşı olmak, aday olunan eyalette oturmak gerekir. Temsilciler Meclisi üyeliğinin süresi iki yıldır. Seçim günü her çift numaralı yılın Kasım ayının ilk pazartesisini izleyen salı günüdür. Dolayısıyla seçimler her iki seçimde başkanlık seçimiyle aynı yıla denk gelmektedir. Bu sistem seçilen başkanın yanında ilk iki yıl aynı siyasi eğilimleri olan üyelerden oluşmuş bir kongre meydana getirdikten sonra, başkanın hizmet süresinin son iki yılında halka Temsilciler Meclisi'ni yeni baştan seçme hakkı tanınması nedeniyle bir kontrol sistemi olarak değerlendirilmektedir.¹⁵¹ Ancak Temsilciler Meclisi üyelerinin iki yıl gibi kısa bir süre için seçilmelerinin bu meclisin kurum olarak etkin olamamasına yol açtığı da ileri sürülmektedir.¹⁵² Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin dokunulmazlıkları vardır ve yapmış oldukları konuşmalardan, vermiş oldukları demeçlerden dolayı kovuşturulamazlar. Temsilciler Meclisi'nin başında 'speaker' adı verilen ve önemli yetkileri olan bir başkan bulunur. Speaker'ın parlamenterlere söz hakkı verme, çoğunluk olup olmadığına karar verme, yasa önerilerini komisyonlara dağıtma, değişiklik önerilerinin konuyla ilgili (görüşülebilir) ya da ilgisiz (görüşülemez) olduğunu kararlaştırma, geçici komisyon üyelerini ve Senato ile anlaşmaya varılamayan konuları çözecek olan komisyon üyelerini belirleme gibi yetkileri vardır.

Kongre'nin diğer meclisi Senato, 100 üyeden oluşur ve her federe devlet büyüklüğü ne olursa olsun, Senato'da iki senatör bulundurur. Başlangıçta, federe

¹⁵¹ Gülgün-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.67

¹⁵² Esat Çam, a.g.k., 1993, s.117

devletler arasında eşitliği sağlamak için getirilen bu kural, bugün eleştirilmektedir. Çünkü nüfusu, 15 milyonu aşan New York da, nüfusu 225.000 olan Alaska da iki senatörle temsil edilir. Senato üyelerinin üçte biri her iki yılda bir Temsilciler Meclisi üyeleri ile aynı anda yenilenmektedir. Bu yöntem, Temsilciler Meclisi'ne kıyasla Senato'yu kurumsallaştırmakta, bu nedenle yasama organı devamlılığını korumaktadır.¹⁵³ Dolayısıyla senatörlerin görev süresi 6 yıl olmaktadır. Ayrıca, üyelerin iki yılda bir yenilenmesiyle eski senatörler, yenilerin iki katını oluşturmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri başkan yardımcısı Senato'nun başkanıdır, Senato başkanı, Temsilciler Meclisi başkanı kadar önemli değildir çünkü oy hakkı yoktur sadece oyların eşit olması durumunda fikir bildirir. Uygulamada Senato başkanlığını, senatonun seçtiği bir başkan vekili yapmaktadır. Bu mecliste, başkanlığın herhangi bir ağırlığı yoktur. İşler, genellikle çoğunluk ile azınlık önderlerinin pazarlığı ile yürümektedir.¹⁵⁴

Kongrenin en önemli yetkisi, yasa yapmak ve hükümeti denetlemektir. Yasa yapımı konusunda her iki meclis de eşit yetkilere sahiptir. Eyaletler de kendi egemenlik alanlarıyla ilgili kanunları kendileri çıkarır. Dolayısıyla, Kongre'nin kanun yapacağı alanlar sınırlıdır. Kongre anayasa değişikliklerini hazırlayan organ olması nedeniyle, kurucu yetkiye sahiptir. Anayasa değişikliklerinin her iki meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilmesi durumunda, her federe devletin yasama meclislerinde onaylanması gerekmektedir. Bu devletlerin dörtte üçü tarafından onaylanan değişiklikler yürürlüğe girmektedir. Yüksek mahkemeden daha alt düzeyde mahkemeler oluşturma yetkisi de bu kuruma verilmiştir. Suçlama ve yargılama yetkisi, gereğinde başbakanın suçlandırılması ve yargılama yetkisi de kongreye aittir. Yasa önerme yetkisi de kongreye aittir. Başkanın ya da bir bakanın yasa önerme yetkisi yoktur. Başkan ancak kendisine yakın bir kongre üyesi aracılığıyla dolaylı olarak yasa önerebilir. Bir kanun önergesinin kabul edilebilmesinin aşamaları şunlardır:¹⁵⁵ Kongre üyesi tarafından bağlı bulunduğu meclise sunulan bir kanun önerisi başkan tarafından ilgili sürekli komisyona gönderilir. Gündeme alınan öneri komisyonda görüşüldükten sonra, öneriyi tartışma

¹⁵³ Mehriğül Keleş, Başkanlık Rejimi, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 1996, s.69'den Aktaran Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.68

¹⁵⁴ Cem Eroğul , a.g.k., 2001, s.86

¹⁵⁵ Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Liberal Düşünce Dergisi, C. 1, S. 2, Bahar 1996, s. 20-21.

veya rafa koyma kararı alınır. Tartışma kararı alınan öneri tartışıldıktan sonra meclise gönderilecek biçimde kaleme alınarak meclise gönderilir. Meclis, komisyonun gönderdiği tasarıyı tartışır ve tartışma sonunda oylama yapılır. Oylama sonunda kabul edilen tasarı diğer meclise gönderilir. Aynı süreç ikinci mecliste de uygulanır. Meclisin birinin değiştirerek kabul ettiği metin tekrar öteki meclise gönderilir. Yapılan değişikliği birinci meclis kabul etmediği takdirde “Ortak Komisyon”da uzlaşma sağlanır ve iki meclisin başkanları tasarıyı imzaladıktan sonra tasarı başkana gönderilir. Ancak başkanın veto hakkı vardır. Veto durumunda da tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için iki meclisin ayrı ayrı 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak bu çoğunluğu sağlamak kolay olmadığı için genellikle başkanın vetosu kesin sonuç doğurmaktadır. Yasa yapımı konusunda Amerika’da komisyonların önemli bir yeri vardır. Amerikan siyasi rejiminde baskı gruplarının etkilerini en fazla duyurduğu yer komisyonlardır. Bu baskı grupları kongre üyeleri üzerinde de o kadar etkilidirler ki, kongre üyelerinin sunmuş oldukları yasa önerileri, genellikle, çıkar grupları tarafından hazırlanmış önerilerdir. Hatta bazı hallerde, öneriler de yalnız aracılık yapan ve sorumluluk istemeyen kongre üyeleri, önerilerinin üzerine, “istem üzerine yapılmıştır” şeklinde bir kayıt koyarlar.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s. 99

Kongrenin bu görev ve yetkilerinin dışında Temsilciler Meclisi'nin ve Senato'nun da kendilerine ait yetkileri vardır. Temsilciler Meclisi, mali inisiyatifte sahiptir. Mali yönü olan yasaların önerisi Temsilciler Meclisi'nde yapılmaktadır. Temsilciler Meclisi'nin bir diğer yetkisi, başkanlık seçiminde ikinci seçmenler çoğunluğu sağlayıp başkanı seçemezlerse, üç aday arasından başkanı seçme yetkisidir. Ancak siyasi gelişim bu yetkinin kullanılmasını önlemiş bulunmaktadır.

Senatonun kendine has yetkileri ise şöyledir: Senato, basit çoğunlukla başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylama yetkisine sahiptir. Senato bu yetkisini genelde olumlu kullanmaktadır. Başkanın yaptığı anlaşmaları 2/3 çoğunlukla onaylama yetkisi vardır. İkinci seçmenlerin seçememesi halinde en çok oy alan iki aday arasından başkan yardımcısını seçer.

A.B.D. yasama organı, Temsilciler Meclisinin görev süresinin kısa olması, komisyonların durumu ve lobicilerin etkisi yüzünden eleştirilmektedir. Temsilciler Meclisinin görev süresinin 2 yıl olması, meclisin verimliliğini olumsuz etkilemektedir. Komisyon üyeliğine ve başkanlığına seçimde, kıdeme öncelik tanınması, komisyonların yaşlı üyelerle dolmasına neden olmaktadır. Ayrıca kongre komisyonlarına tanınan soruşturma yetkisi kötüye kullanılmaktadır. Komisyonlar dinlemek istedikleri kişileri zorla önlerine getirebilmekte, bir mahkeme gibi cezalar uygulayabilmektedir. Böylece, güçler ayrılığı ilkesi çiğnenmiş olmaktadır.¹⁵⁷

2) Yürütme Organı

a) Başkan

a.a) Seçimi

Başkanlık kurumu Amerikan siyasi rejiminin en önemli organıdır. Anayasa ile yürütme organının başkan olduğu açıkça belirtilmiş ve tüm görev ve yetkiler başkana verilmiştir. 1787 Anayasasını yapanlar bir kralın heybeti ile bir başbakanın

¹⁵⁷ A.k., s.101

yetkilerini, seçimle dolduran tek bir makamda birleştirmek istemişlerdir. Woodrow Wilson daha başkan olmadan başkanın bütün meselelerde milli niteliği olan “tek ses” olduğunu söylemiştir.¹⁵⁸

Başkan ve başkan yardımcısı genel oyla iki dereceli bir seçimle dört yıllık bir süre için seçilir. Başkanın ikinci kez seçilmesi mümkündür. Ancak bu imkana ard arda iki dönemden fazla başkan seçilememek kuralı ile sınırlama getirilmiştir. Roosevelt’in dört kez üst üste başkan seçilmesi sonucunda bu yol kapatılmıştır. Ard arda iki dönemden sonra yeniden seçilebilmek için bir ara dönem geçmesi gerekmektedir. Başkanlık seçimi üç aşamada gerçekleşir. Bunlardan birincisi; her federe devletteki Cumhuriyetçi ve Demokrat Partinin önce başkan adayı seçimine katılacak delegelerini seçmesi aşamasıdır. Seçilen delegeler partinin ulusal kurultayına katılırlar ve böylece her partinin başkan adayı ve başkan yardımcısı adayı belirlenir. Başkanlık görevini sürdüren kişi üst üste iki görev süresini doldurmamış ise, parti lideri olması nedeniyle otomatik olarak tekrar başkan adayı gösterilir. İkinci aşama; kasım ayının ikinci pazartesi günü gerçekleşen seçmenlerin başkan ve başkan yardımcısını seçecek ikinci seçmenleri seçmesidir. Her federe devlet, Kongre’deki temsilcileri kadar ikinci seçmen seçmektedir. Yani her devlet Senato’daki iki sabit temsilcisi ve Temsilciler Meclisi’ndeki temsilcilerinin sayılarının toplamı ile seçime katılır. Yani ikinci seçmenlerin sayısı kongrenin sayısı olan 538’e eşittir. Bu ikinci seçmenlerin salt çoğunluğunun oylarını alan aday başkan seçilir. Ancak ikinci seçmenler belirlendiğinde başkan adayı belli olmuştur. Hangi partinin ikinci seçmenleri çoğunluk sağlamışlarsa, o partinin başkanına artık seçilmiş gözüyle bakılır. Her partinin ikinci seçmenleri kendi başkan adaylarına oy vermek zorunda oldukları için seçime olmuş bitmiş gözüyle bakılır. Oysa, asıl başkan seçimi, bu ikinci seçmenlerin oy kullandığı gün gerçekleşir. Ancak, seçimlerin bu aşamasının kimse farkına varmaz. Zira bu sadece bir formaliteden ibarettir. A.B.D.’de başkanlık seçiminin böyle iki dereceli bir yöntemle gerçekleşmesi bir adayın nüfus içerisinde çoğunluğun oylarına sahip olmadan da seçilebilmesine olanak sağlamaktadır. İkinci seçmenlerin sayısı, devletlerin nüfusuyla orantılı olduğundan, büyük devletlerde çok

¹⁵⁸ Manfred C. Vernon, (Çev. Mümtaz Soysal) Devlet Sistemleri, Ankara, 1961’den Aktaran Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.37

az oy farkıyla seçimi kazanan ikinci seçmenler nedeniyle, bir aday halk çoğunluğunun oylarına sahip olmadan da başkan seçilebilir.¹⁵⁹

İkinci seçmenlerin, herhangi bir aday üzerinde salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda, Federal kongrenin Temsilciler Meclisi üç aday arasından en fazla oy alanı Başkan seçer. Senatoda en fazla oy alan iki aday arasından birini başkan yardımcısı olarak seçer. Başkan yardımcılarını yürütme içerisinde önceden önemli bir konuma sahip değilken, Eisenhower'ın birçok işleri yardımcısı Nixon'a devretmesiyle, yürütmede daha aktif bir rol oynamaya başlamışlardır. Şimdi kabine toplantılarına katılan başkan yardımcılarını adeta kabinenin bir üyesi durumundadır. Başkanın ölümü, istifası veya impeachment yoluyla azli durumunda başkan yardımcısı başkanlık görevine getirilir ve başkanlık süresini tamamlar. Amerikan başkanının seçiminde “doğrudan benzeri” bir yöntem uygulansa da, aslında halk başkanı bizzat seçmektedir. Çünkü halk, başkanı seçecek olan ikinci seçmenleri seçerken bunların kime oy vermeleri gerektiğini de belirtir. Hatta bazı federe devletlerde bu durum kanunla düzenlenmiş bir hukuki mükellefiyettir.¹⁶⁰

Anayasanın 2. maddesine göre başkan olabilmek için;¹⁶¹ Amerika'da doğmuş olmak, en az 35 yaşını bitirmiş olmak ve 14 yıldan beri A.B.D vatandaşı olmak gerekir. Başkan olabilmek için bu anayasal koşullar dışında bazı toplumsal koşulları da taşımak gerektiği ileri sürülmektedir. Bunlar;¹⁶² federal veya federe devlette önemli görevlerde bulunmak suretiyle 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, Amerikan ulusal çıkarlarını her türlü koşulda ön planda tutmak.

a.b) Görev ve Yetkileri

Güçlü bir yürütme organının gerekliliği düşüncesinin sonucu, oldukça geniş yetkilerle donatılan ve yürütme gücünü elinde bulunduran başkan, Amerikan siyasi rejiminde hem hükümetin, hem de devletin başıdır. Başkanın günümüzdeki yetkileri,

¹⁵⁹ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.96

¹⁶⁰ Murat Yanık, a.g.k., s.40

¹⁶¹ Yaşar Gürbüz, a.g.k., s.92

¹⁶² Atilla Özer, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Ankara, 1988, s.23

1787 Anayasası ile kendisine verilen yetkilerden oldukça fazladır. Teorideki ve uygulamadaki gelişmeler başkanın yetkilerinin çoğalmasına neden olmuştur. Aslında başkanlığın tarihi, başkanın itibarının yükselmesinin tarihidir.¹⁶³ Başkan, yürütme gücünü tamamıyla elinde bulundurmakla bir monarka benzetilebileceği gibi, yetkilerinin tamamıyla yürütmeye sınırlandırılmış olmasıyla, uygulayıcı pasif başkanlara da benzetilebilir.¹⁶⁴ Başkanlık sisteminde de devlet başkanı parlamenter sistemdeki gibi sorumsuzdur. Ancak parlamenter sistemde bu sorumsuzluk, devlet başkanının yetkisizliğinden kaynaklanmaktadır. Başkanlık sisteminde ise bu kadar yetkili bir devlet başkanının sorumsuz olması aslında çok mantıklı değildir. Ancak bu sistemde tekrar seçilme kaygısı taşıyan başkanın, halka karşı dolaylı bir sorumluluğu söz konusudur. Başkanın siyasi sorumluluğu yoktur ancak cezai sorumluluğu vardır. Kongre, “impeachment” dışında başkanı sorumlu tutamamakta ve onu düşürememektedir. Cezai sorumluluğun da işletilebilmesi için, başkanın Temsilciler Meclisi tarafından 1/3 çoğunlukla suçlanması ve Federal Yüksek Mahkeme başkanının başkanlığında Senato tarafından muhakeme edilmesi gerekmektedir. Cezai sorumluluğun işletilebilmesi için başkanın vatana ihanet, zimmetine para geçirmek ya da ağır suçlar nedeniyle itham edilmiş olması gerekir.

Başkanın en önde gelen görevi, devletin başı olarak Amerika Birleşik Devletleri’ni temsil etmektir. A.B.D. başkanı, hükümet şefi, parti lideri ve devletin temsilcisi şeklinde üç fonksiyonu elinde bulundurur. Bu sıfatla çeşitli çevrelerden gelen ziyaretçileri kabul eder, resmi yemeklere ve galalara katılır. Başkanın bu temsille ilgili görevleri o kadar çoktur ki, bu yüzden başkan Truman bu işlerin asıl yürütme işlerine engel olduğunu bile söylemiştir.¹⁶⁵

Başkanın yürütme gücünün önemli bir organı olarak en önemli yetkilerinden biri hükümet üyelerini, çeşitli konularda kendisine yardımcı olmak üzere bakan olarak atamasıdır. Amerika’da kabine kavramı, diğer ülkelerden oldukça farklıdır. Anayasada kabineden söz edilmemektedir. Başkanın seçtiği kişilerden oluşan kabine tamamen başkana bağlıdır. Başkan istediği zaman kabinedeki bakanları istifaya zorlayabilir ve her bakanlığın politikasına müdahale edebilir. İngiltere’deki

¹⁶³ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s. 41

¹⁶⁴ Burhan Kuzu, a.g.m., 1996, s.18

¹⁶⁵ Mehmet Turhan, “Parliamentarism or Presidentialism?”, ASBFD, 1997, S. 47, s.156

kabinenin, Amerika'daki karşılığı başkandır. Kabine, başkanın istediği kişilerden oluşan sadece bir danışma kuruldur. Başkanlar, kabine üyeleri dışından da bir takım danışmanlar kullanırlar. Amerika'da başkanın kabine dışındaki danışmanlarını ifade eden “mutfak kabinesi” deyimini kullanır.¹⁶⁶

Başkanın bir diğer yetkisi, elçileri ve büyük memurları Senato'nun onayını alarak, ikinci derecedeki memurları ise doğrudan doğruya tayin etmektir. Başkan, bakanları ve her derecedeki memurları Senato'nun onayına gerek olmaksızın azledebilir. Başkanın, kanunların yürütülmesinden sorumlu kişi olarak yürütme emirleri çıkarma yetkisi vardır. Başkanın idari mekanizma üzerindeki bu mutlak hakimiyeti, kamu hizmetlerinin zamanla aşırı derecede siyasal niteliğe bürünmesine yol açmıştır. 19. yüzyıldan sonra oluşan “spoil system” geleneği ile her başkan idari kadrolara kendi partisinin yandaşlarını getirmiştir. Türkiye'de de zımni bir şekilde böyle bir mekanizma işlemektedir. Bu durum sakıncalı sonuçlar doğurabilme potansiyeline sahiptir. Ancak bazı memurlar için bu sistemin uygulanmasının iyi olduğu ve başkanı kendi çalışma arkadaşlarını seçme fırsatı vererek rahat bir çalışma ortamı sunduğu görüşünü savunanlar da vardır.¹⁶⁷ Başkanın atamalarının Senato'nun onayından geçmesi gerekmektedir. Böyle bir sistem, Senato ile Başkan arasında birbirlerini dengede tutabilmeleri için yaratılmıştır. Ancak, Senato'daki çoğunluğun Başkan'ın partisinden olmaması durumunda bile, Senato'nun genelde başkanın atamalarını onayladığı görülmektedir. Bunun nedeni Başkanın elinde Senatoya karşı kullanabileceği çeşitli baskı aletlerinin bulunması ve parti disiplininin olmamasıdır.

Başkanın bir diğer yetkisi, kanunların yürütülmesini, düzenini sağlamak ve uygulamasındaki bir takım ayrıntıları tespit etme yetkisini elinde bulundurmak. Ayrıca kanunları veto yetkisi vardır. Kongreden geçen kanunları başkan ya 10 gün içerisinde imzalamak ya da bu kanunu imzalamayıp kongreye iade etmek zorundadır. Başkan tarafından iade edilen bir kanunun kongre tarafından yeniden kabul edilebilmesi için, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Bu da oldukça güç bir durumdur. Bir de başkanın kullandığı cep vetosu vardır. Kongreden gelen bir kanunu başkan, eğer kongrenin tatil zamanı yakınsa, 10 gün içerisinde imzalamazsa ya da geri göndermezse, üstü kapalı bir

¹⁶⁶ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.94

¹⁶⁷ Bkz. Ali Yaşar Sarıbay, Siyasal Sosyoloji, İstanbul, 1994, s.137

şekilde kanun tasarısını veto etmiş sayılır. Bu durumda, Kongrenin tatilden sonraki açılışında süreç yeniden başlar. Kongrenin vetoya karşı çıkması oldukça nadirdir. Amerikan başkanları veto hakkını oldukça sık kullanmaktadır. Roosevelt kongre kararlarını 631 kez veto etmiş, kongre bu kararları sadece 10 defa aşabilmiştir.¹⁶⁸

Başkanın bir diğer yetkisi, kongreye mesaj gönderme yetkisidir. Başkan gerekli gördüğü bazı konularla ilgili uygulama ve tedbirleri kongreye tavsiye eder. Kongre genelde başkanın mesajlarına önem vermekte ve ona göre düzenlemeler yapmaktadır.

Başkan, yürütmenin başı olarak iç ve dış politikaya yön veren ve ana çizgilerini belirleyen araçtır. Başkan Amerikan diplomasisinin şefi olup, önemli kararları bizzat kendisi vermektedir. Elçileri ve konsolosları bizzat kendisi atamaktadır. Devletleri tanıyabildiği gibi, antlaşmaları görüşerek daha sonra Senato tarafından onaylanması kaydıyla imzalayabilmektedir.

Başkan Amerika Birleşik Devletlerine karşı işlenmiş suçlardan dolayı hüküm giyenleri (impeachment hariç) şartlı olarak veya tamamen affetme yetkisine de sahiptir.

Başkanın bir diğer önemli yetkisi, silahlı kuvvetlerin başı olarak, orduya en üst düzeyde komuta etmektir. Savaş ilan etme yetkisi kongreye ait olsa da, Amerikan ordusunun nerede, ne şekilde kullanılacağına başkan karar verir. Bu yetki parlamenter sistemlerdeki gibi sembolik bir yetki değildir, Başkanlar bu yetkilerini kullanmaktan çekinmemektedir.

Başkanın bir diğer yetkisi, kongre toplantılarını denetlemesidir. Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilir. Senato ve Temsilciler Meclisi, çalışma dönemlerinin bitiş tarihini belirleme konusunda anlaşamadıkları takdirde, bu tarihi başkan saptar. Gerekli kanunların çıkarılması amacıyla kongre çalışmalarını uzatabilir. Amerika'da başkanın üstlendiği bir diğer rol, eyaletler üzerinde birleştirici bir kuvvet olmasıdır.

Görüldüğü gibi Amerikan başkanlık makamı, sistemin bütününe egemen olan oldukça önemli bir kurumdur. Sistem içerisinde, başkan o kadar güçlüdür ki, sisteme

¹⁶⁸ Esen Dereli, Karşılaştırmalı Bir Bakışla A.B.D. ve Fransa Siyasal Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.45'den Aktaran Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s. 64

adını bile o vermiştir. Parlamenter sistemde asla görülemeyecek yetkilerle donatılmıştır. Ancak bu yetkilerini anayasal sınırlar içerisinde kullanır. Başkanın geniş yetkileriyle ilgili bir diğer durum da, bu yetkilerin hepsinin yürütme alanında olmasıdır. Amerikan başkanı her şeyi yapabilir sadece yasa yapamaz. M. Duverger Amerikan başkanı için “seçimle gelen kral” deyimini kullanmıştır. Duverger’e göre; “ABD’nin, İngiltere’nin ve Fransa’nın siyasi rejimleri görünüşte birbirinden farklıdır. Washington’da bir başkanlık rejimi, Londra’da bir parlamento rejimi, Paris’te ise karma rejim vardır. Fakat bu anayasal görünüşlerin çeşitliği arkasında aynı temel gerçek onları birbirine yaklaştırır: her üç rejimin de nabızı seçimle gelmiş bir hükümdarda atar ve parlamento sadece bir denge ağırlığı görevini taşır.”¹⁶⁹ Truman da başkanın yetkileri konusunda “başkan Sezar’ı veya Cengiz Han’ı veya Napolyon’u kışkırtacak kadar kuvveti bir araya toplamıştır” demiştir.¹⁷⁰

b) Başkana Yardımcı Kuruluşlar

Başkanın görevlerinin çeşitliliği ve fazlalığı başkana yardımcı olacak çok geniş bir danışmanlar kadrosunu da beraberinde getirmiştir. Başkanın en önemli yardımcısı başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcılarını önceleri bu kadar aktif değilken, başkanlık makamının boşalması durumunda başkan olacakları için önem kazanmışlardır. Başkan yardımcısı genelde seçiminde başkana en çok yardım eden kişiler arasından seçilir. Bu kişinin seçiminde kuzey-güney, sağ-sol dengesine dikkat edilir.¹⁷¹

Başkana yardımcı diğer kişiler bakanlardır. Ancak bakan denilince parlamenter sistemdeki bakanları anlamamak gerekir. Bunlara danışman demek daha doğru olur. Bakan olabilmek için bir anayasal koşul yoktur. Amerikan siyasal sisteminde başlangıçta dışişleri, maliye, savaş ve adalet olmak üzere 4 bakanlık mevcut iken, günümüzde bu sayı 13’e çıkmıştır. Başkan tarafından atanan bakanların Senato tarafından onaylanır. Bakan olarak atanacak kişilerin kamu görevlisi ya da

¹⁶⁹ Maurice Duverger, Seçimle Gelen Krallar, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986b, s.8

¹⁷⁰ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s. 47

¹⁷¹ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.116

kongre üyesi olmaması gerekir. Eğer bu tür görevleri varsa, bakan olabilmek için bu görevlerinden istifa etmeleri gerekir.¹⁷²

Başkana bakanların dışındaki yardımcı kuruluşlar, Bütçe Bürosu ve Beyaz Saray Bürosudur. Bütçe bürosunun oldukça önemli görevleri vardır. Bunlar;¹⁷³ kongreye sunulacak yasa tasarılarına son şeklini vermek, her yıl yapılan bütçe tahminlerini incelemek ve bu yoldan idareyi denetlemek, başkanın istemi üzerine yürütme organı ile ilgili idari incelemeler yapmaktır. Beyaz Saray Bürosu da, başkanla kongre arasında bir sekreterlik görevi görür. Bu büro, başkanlık tasarılarını kongreye iletir ve kendisine verilen özel konularla uğraşır.

Başkana yardımcı bir diğer kuruluş, Milli Güvenlik Kurulu'dur. Bu kurul danışma niteliğindedir. Bunların dışında başkana yardımcı pek çok ofis vardır. Bunlar;¹⁷⁴ başkanın kongreye verdiği iktisadi raporu hazırlayan "İktisat Danışmanları Konseyi", bilimsel ve teknolojik alandaki yeni gelişmeleri izleyen "Bilim ve Teknoloji Ofisi", başkanın ticari görüşmelerde temsil eden "Özel Temsil Edilme Ofisi", ulusal güvenlik konularında yardımcı olan "Ulusal Güvenlik Konseyi", havacılık ve uzayla ilgili gelişmeler konusundaki "Ulusal Havacılık ve Uzay Konseyi", iktisadi sorunlara ilişkin görev yapan "İktisadi Sorunlar Ofisi" ve planlamayla görevli olan "Planlama Ofisi"dir.

3) Yargı Organı : Yüksek Mahkeme ve Federal Mahkeme

A.B.D.'nin en yüksek yargı organı, 1787 Anayasası ile kurulmuş olan Yüksek Mahkeme'dir. Yüksek Mahkeme, Senato'nun onayıyla başkan tarafından ömür boyu atanan bir baş yargıç ve 8 yargıçtan oluşur. Yüksek Mahkeme oldukça önemli bir organdır ve baş yargıç devletin başkandan sonra gelen ikinci şahsiyetidir. Yüksek Mahkeme bütün federal yargı örgütünü denetler. Bu nedenle Amerikan sistemini bir yargıçlar yönetimi olarak da tanımlayanlar vardır. Yüksek Mahkeme, birinci derece mahkemesi olarak ancak bir bakanın, bir sefirin, bir konsolosun, bir devletin taraf olduğu davalara bakar.

¹⁷² Atilla Özer, a.g.k., 1988, s.29

¹⁷³ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.94

¹⁷⁴ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.66

Yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi A.B.D.'de her düzeydeki bütün mahkemelere tanınmıştır. Her federe devlet mahkemesi, yasalarının, kendi devlet anayasalarına uygun olup olmadığını denetleyebilir. Devletlerin yasalarıyla, federal yasaların A.B.D. anayasasına uygunluğunun denetimi ile Yüksek Mahkeme uğraşır. Ancak Yüksek Mahkeme bunu doğrudan doğruya yapamaz, taraflardan birinin talebi gerekir. Yüksek Mahkemenin yasaları denetleme yetkisi, aldığı kararlar, kendisine anayasa uygulamalarının yapıcısı ve yorumlayıcısı görüntüsü kazandırır. Bu sayede anayasa günün ihtiyaçlarına göre yorumlanır ve esneklik sağlanır.¹⁷⁵

Federal mahkemeler sadece Yüksek Mahkemeden oluşmamaktadır. Yüksek Mahkeme dışındaki İstinaf Mahkemeleri, Seyyar Mahkemeler ve Bölge Mahkemeleri de vardır.¹⁷⁶ İstinaf mahkemelerinde, Yüksek Mahkeme hakimlerinden biri bulunur, bölge mahkemelerinden temyize gelen davalara bakar. Bazı davaların oradan Yüksek Mahkemeye temyizi mümkündür. Seyyar mahkemeler 1912'de kaldırılmış, yetkileri İstinaf Mahkemelerine devredilmiştir. Vatandaşların federal hükümet aleyhine olan davalarına bakmak amacıyla bir Talep Mahkemesi kurulmuştur.

Amerikan adalet sistemi birçok yazar tarafından eleştirilmekte ve Amerika'nın bir yargıçlar hükümeti tarafından yönetildiği ileri sürülmektedir. Oysa Amerikan yargı sisteminde Yüksek Mahkeme'nin sadece yargı yetkisi olup, istişari yetkisi yoktur. İlk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.¹⁷⁷ Yani Yüksek Mahkeme her türlü denetimi yapar ama yasa yapamaz, bu nedenle bu düşünce çok anlamlı değildir.

4) Amerikan Siyasal Sisteminin Özellikleri

Amerikan siyasal rejimi, başkanlık sisteminin yapısına uygun olarak örgütlenmekle beraber, sistemi sadece bu yapının oluşturduğunu söylemek de doğru değildir. Siyasal düzenekte etkili olan pek çok aktör vardır. Bunların en önemlileri baskı grupları, siyasi partiler ve kamuoyudur.

¹⁷⁵ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.125

¹⁷⁶ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.70

¹⁷⁷ Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasal Rejimler, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1971, s.458

A.B.D. başkanlık rejimine uygun olarak, yasama-yürütme arasındaki ilişkilerde kuvvetlerin birbirinden kesin olarak ayrılığını benimsemiştir. Yasama-yürütmenin sert ayrılığının sonucu olarak, bu iki organın birbirlerinin varlıklarına son vermesi mümkün değildir. Kuvvetler hukuki olarak birbirine eşittir ancak uygulamada yürütmenin üstünlüğü söz konusudur. Başkanın yasama alanında herhangi bir yetkisi yoktur ve yasama yetkisi sadece kongreye aittir. Ancak başkanın düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır. Bu yetki ve meclise mesaj gönderme yetkisi dolaylı olarak yasama faaliyetine katılmasını sağlamaktadır. Başkan kongreye karşı sorumsuzdur, buna karşılık kongre de başkan tarafından feshedilemez. Kabine ve başkanın kongreden güvenoyu alması gerekmemektedir. Kural olarak bu düzenlemelerle yasama ve yürütmenin sert ayrılığı sağlanmıştır ancak yine de yasama ve yürütmenin ellerinde birbirlerine karşı kullanabilecekleri silahları mevcuttur.

Kongrenin başkan üzerindeki etki araçları arasında, başkanı suçlama yetkisi (impeachment), mali yetkiler, kongre komisyonlarının yargılama yetkisi, Senatonun Amerikan dış siyasetindeki yetkisi ve “koridor parlamentarizmi” denen kulis faaliyetleri dikkat çeker.¹⁷⁸ Buna karşılık başkanın da Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen ve onayına sunulan kanun tasarılarını veto etme yetkisi vardır. Ancak parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde başkana tanınmış olan, yasamanın kabul ettiği kanunları gerektiğinde referanduma sunma yetkisi A.B.D. başkanına tanınmamıştır. Yani, sistemde her ne kadar kuvvetler ayrılığı varsa da, sistemin işleyişi ‘checks and balances (denge ve denetim)’ ilkesi çerçevesinde şekillenir. Aslında bu prensip kuvvetler ayrılığı ilkesinin pratik ve uygulanabilir bir versiyonudur. Tek başına kuvvetler ayrılığının kabul edilmesi sistemde tıkanma ve kopukluğa yol açabileceği için böyle bir kurumun kabul edilmesi çok isabetli olmuştur.¹⁷⁹ Bu sistemin amacı, birbirinden bağımsız olan ve serbestçe karar alabilen organlar arasında uyum sağlamak ve kopukluğu önlemektir.

Kongrenin başkana karşı kullanabileceği impeachment yetkisi, anayasanın 4. maddesinde açık bir şekilde ifade edilmiştir; “başkan, başkan yardımcısı ve birleşik

¹⁷⁸ T. Zafer Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İÜHF Yayınları, No: 454, İstanbul, 1975, s.559

¹⁷⁹ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.80

devletlerin bütün sivil yetkilileri ihanet, rüşvet, öteki ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkum olursa, görevlerinden alınırlar. Suçlanan federal görevlileri yargılamaya yetkili tek makam Senato'dur. Mevcut üyelerin 2/3'nün kararı olmadan hiçbir kişinin suçluluğuna hükmedilemeyecektir." Kongrenin başkana karşı diğer bir önemli silahı, A.B.D.'nin gelir ve gider bütçesini yapma, vergileri tayin etme, başkanın ihtiyacı olan ödenekleri sağlama şeklindeki mali denetim yetkisidir. Kongrenin mali denetim yetkisi sadece yurt içinde gerçekleştireceği yatırım programlarına yönelik olmayıp, kim askeri harcamalar ile dış politika alanında da bir etki aracı olmaktadır.¹⁸⁰

Yasama-yürütme ilişkileri dışında sistemi belirleyen bir diğer faktör siyasi partilerdir. Siyasi parti sistemi Amerika Birleşik Devletlerinde başkanlık rejiminin düzgün işlemesinde önemli bir rol oynamaktadır. Amerikan siyasal sisteminde partiler içinde parti disiplini yoktur. Bu nedenle kongrenin çalışmasını başkan çok etkilemez. Yani kongre çoğunluğunun başkanın partisinden olması ya da olmaması başkan için çok büyük farklılıklar göstermez. Öyle ki kongrede başkanın partisi çoğunlukta olduğu dönemlerde bile başkanların sıkıntılı anlar yaşadığı ya da muhalefetten bazılarını başkanın bakan yaptığı görülmüştür. Dolayısıyla başkanın partisinin kongrede azınlıkta olduğu durumlarda bile sistemin kilitlenme ihtimali zayıftır. Amerikan siyasal partileri arasında ideolojik yönden köklü farklılıklar yoktur. Amerikan partileri tam bir kadro partisidir ve sadece seçim zamanlarında çalışırlar. Partilerde çalışanlar, oy toplamakta ganimet sisteminin sağladığı yönetim mevkilerini de ele geçirmek isteyen uzman kişilerden kurulu takımlardır.¹⁸¹ A.B.D.'de de, İngiltere'deki gibi iki parti sistemi vardır. Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti, yerel düzeyde örgütlenmiş kadro partileridir. Amerika'da, iki partili bir yapının oluşmasının nedenleri arasında, Amerikan halkının geleneklerine bağlılığı ve seçim sistemi yer alır. Burada da, İngiltere'deki gibi dar bölge esasına dayalı tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Dolayısıyla oylar iki partide kutuplaşmaktadır. Amerika'da adayların, aday gösterildikleri partinin üyesi olmaları şartı yoktur, kişilerin bir partiden diğerine kaymaları çok kolaydır. Nasıl ki İngiltere'de parti disiplininin sistemin işleyişinde önemli bir etkisi var ise,

¹⁸⁰ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.74

¹⁸¹ Maurice Duverger (Çev. Ergun Özbudun), Siyasi Partiler, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1974, s.58

Amerika'da da parti disiplinsizliğinin böyle bir önemi vardır. Durum bu şekilde olmasaydı yani A.B.D.'de partiler disiplinli olsaydı, başkanın kongrede çoğunluğa sahip partiden olması durumunda, 1787 Anayasasının kurmak istediği kuvvetler ayrılığı sistemi tamamen ortadan kalkardı ve diktatörlük bu gibi hallerde her rejimde olduğu gibi kolaylaşırdı.¹⁸² Dolayısıyla siyasal parti yapısı Amerikan başkanlık sisteminin sağlıklı işleyişinde önemli bir fonksiyona sahiptir.

Amerika'da siyasal sistemde etkili olan bir diğer unsur baskı gruplarıdır. Bilindiği gibi baskı gruplarının amaçları, iktidarı ele geçirmek olmayıp, siyasal sürece etkide bulunarak üyelerinin ortak çıkarları yönünde kararlar alınmasını sağlamaktır. A.B.D.'de üyeleri milyonları aşan binlerce baskı grubu vardır. Bunların önemli bir kısmı ekonomik amaçlıdır. Bunları ticari dernekler, şirketler, sendikalar, meslek grupları, kitle örgütleri, medya kuruluşları ve dernekleri şeklinde sınıflandırmaya tabi tutabiliriz. Baskı grupları, amaçlarına iki yoldan ulaşmaya çalışırlar. Birincisi, kamuoyunu etkilemeye çalışarak propaganda yapma yoludur. İkincisi, doğrudan doğruya yasama organı üyeleriyle ilişkiye girerek amaçları doğrultusunda onları etki altına almaya çalışmaktır. Bu ikinci yöneme kulisçilik (Lobbying) denir. Lobi, İngiltere Avam Kamarasında milletvekillerinin seçmenleriyle buluştukları, kendi aralarında toplanıp sohbet ettikleri salonun adıdır. Lobicilik kelimesi de Kongre'nin koridorlarında baskı gruplarının kongre üyelerini kendi çıkarları yönünde etkilemeye çalışmasından gelmektedir. Lobicilerin büyük kısmı örgütlü baskı ve çıkar grupları olmakla beraber sanayiciler, dernekler, şirketler, kiliseler de başlıca lobiciler arasında sayılabilir. 1946 yılında çıkarılan bir yasa ile Amerika'da lobicilik, bir iş olarak resmen tanınmış ve yasal düzenlemeye gidilmiştir. Bu yasa lobicilerin Amerikan Kongresine kaydolma zorunluluğunu getirmiştir. Bugün Amerikan Kongresine kayıtlı ikiyüzün üstünde lobici vardır. Lobiciler, her yıl yüz milyonlarca dolar harcayarak, Amerika'nın iç ve dış politikasını istekleri doğrultusunda etkilemenin yolunu bulurlar. Lobicilerin, Amerika'daki gücü, iki siyasal partiden de, hükümetten de daha büyüktür.¹⁸³ Özellikle, Amerika'da yaşayan etnik grupların oluşturdukları lobilerin dış politikada oldukça etkili olduğu gözlenmiştir. Yunan lobisinin, Ermeni lobisinin Türkiye aleyhindeki faaliyetleri

¹⁸² Orhan Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960, s.167

¹⁸³ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.89

bunlara örnektir. Amerika’da parti disiplini olmayışı da lobicilerin faaliyetlerini kolaylaştırmaktadır. Verecekleri oylarda partilerinin kararı ile bağlı olmayan parlamenterler, kolaylıkla lobicilerin istediği yönde hareket edebilmektedir.

Baskı gruplarının kullandığı propaganda yönteminin itici gücü olan kamuoyu da, siyasal karar alma sürecinde etkili olan bir diğer unsurdur. Belirli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına egemen olan kanaate kamuoyu denir.¹⁸⁴ Amerika’da kamuoyu oldukça güçlü ve kanaatleri siyasal iktidar tarafından dikkate alınan bir yapıya sahiptir. Amerikan halkının sahip olduğu siyasal kültür nedeniyle, kamuoyu siyasal iktidarların karar alma sürecinde çok etkili hale gelmiştir.

III. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER

A.B.D. dışında başkanlık sisteminden söz edildiğinde, akla ilk gelen yer Latin Amerika ülkeleridir. Güney, Orta ve Doğu Avrupa’nın yeni demokratlaşan ülkeleri siyasal sistem anlamında tercihlerini parlamentarizm ya da yarı başkanlıktan yana kullanırken, Latin Amerika ülkeleri Amerikan tipi saf bir başkanlıktan yana kullanmıştır. Bu ülkelerde başkanlık sisteminin genel anlamda başarısız olduğunu söylemek mümkündür. Başkanlık sistemi altında birbuçuk yüzyıl boyunca nispeten bunalımsız bir anayasal sürekliliğe sahip olan Şili demokrasisi bile 1970’lerde çökmüştür.¹⁸⁵ Uzun sürelilik açısından en iyi işlemiş bulunan Kosta Rika’dır, 1949’dan bu yana rejim kesintiye uğramamıştır, onu 1958’den beri rejimini sürdüren Venezuela, Kolombiya ve Peru izlemektedir. Latin Amerika ülkelerinin çoğu başkanlıkçı demokrasilerini ancak 1980’lerde yeniden kurabilmişlerdir. Bölge hala istikrarsız demokrasiler ve çökme tehlikesine büyük ölçüde maruz devletlerle doludur. Dolayısıyla, A.B.D. istisnası dışında, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin sicilinin, zayıfla berbat arasında değiştiğini söylemek mümkündür.¹⁸⁶ Başkanlık sistemi A.B.D.’de başarılı olurken, uygulandığı diğer ülkelerde neden darbelerle sonuçlanmıştır? Bu soru bizi siyasal sorunun başkanlık sisteminin kendisi olup olmadığını düşünmeye sevketmektedir.

¹⁸⁴ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1988, s.147

¹⁸⁵ Juan Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 144

¹⁸⁶ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.124

Başkanlık sisteminin genel özellikleri itibariyle Latin Amerika ülkelerindeki durumu incelenirse, bu ülkelerin çoğunun Amerikan rejimini aynen aldığı görülür. Sistemin en önemli özelliği olan devlet başkanının doğrudan veya doğrudana benzer bir şekilde halk tarafından seçilmesi burada da uygulanmaktadır. Örneğin; Arjantin’de ancak hiçbir aday halkın oylarının mutlak çoğunluğunu alamazsa başkan parlamento tarafından seçilir. Daha önceleri Şili’de de başkan doğrudana benzer bir seçimle işbaşına geliyordu. Bolivya’da, parlamentonun en çok oy alan üç aday arasında seçme yapması sistemini uygulamaktadır.¹⁸⁷ Ancak başkanın yeniden seçilmesiyle ilgili Latin Amerika ülkelerinde farklı uygulamalar mevcuttur. Örneğin, 1991 sonrası Kolombiya, Kosta Rika, Ekvador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksika ve Sri Lanka’da başkanın yeniden seçilmesi mümkün değildir. Buna karşılık Venezuela başkanın iki dönemden geçtikten sonra yeniden seçilebilmesini mümkün kılmıştır. Arjantin, Bolivya, 1991 öncesi Kolombiya, Panama ve Peru başkanın bir dönem geçmeden yeniden seçilemediği ülkelerdir. Nikaragua, Paraguay, Filipinler ve Dominik Cumhuriyetinde ise başkanın yeniden seçilmesinin önünde hiçbir engel yoktur.¹⁸⁸

Başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığı olarak tanımlansa da, A.B.D. dahil pek çok başkanlık anayasasının başkana sunduğu veto yetkisi ile yürütmenin yasama sürecinde etkili olmasına olanak sağladığı görülür. Bu veto yetkisi Latin Amerika ülkelerinde de vardır. Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvador, Venezuela uzun bir süreden beri anayasalarında başkana kısmi veto yetkisi tanıyan ülkelerdir. Ancak Amerika’da olduğu gibi 2/3 oy çoğunluğu ile bu veto yetkisini aşma olanağı söz konusudur. Brezilya ve Şili’de başkana kararname çıkarma yetkisi de tanınmıştır. Ancak bu yetkiye çeşitli sınırlar getirmişlerdir. 1988 tarihli Brezilya anayasasına göre başkan sadece acil durumlarda kararname çıkarabilir. 1989 tarihli Şili anayasasına göre ise, başkan tüm bakanların onayı ile harcamalara ilişkin kararname yayımlayabilmektedir. Şili ve diğer Latin Amerika ülkeleri anayasaları başkana olağanüstü dönemlerde oldukça geniş yetkiler tanımıştır. Şili’de olağanüstü hal ilan etmeye yetkili olan başkan, bu dönemlerde toplanma ve çalışma hakları ile bilgi edinme ve düşünce özgürlüklerini askıya almaya veya sınırlamaya yetkilidir. Aynı şekilde, 1991 öncesi Kolombiya’da başkanın bu yetkiyi sonuna kadar kullandığı

¹⁸⁷ A. k., s.115

¹⁸⁸ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s. 47

görülmüştür. El Salvador'da başkan, olağanüstü halin gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak üzere harcamada bulunmaya yetkilidir. Ekvador ve Bolivya'da başkanlar olağanüstü halin gerektirdiği bütçe ihtiyaçlarını karşılamak üzere vergi toplanmasını daha erken bir tarihe alabilir. Brezilya'da olağanüstü halin ilanı ile başkan temel hak ve hürriyetleri askıya almaya yetkilidir.¹⁸⁹

Latin Amerika ülkeleri, tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu gibi başkana kanun teklif etme yetkisi sunmuşlardır. Ancak başkanın bu yetkiyi sınırlı bir şekilde kullanmasına izin vermektedirler. Örneğin, Brezilya anayasası, askeri, idari, mali ve yargısal konularda sınırlı olarak kanun teklif etme yetkisini sadece başkana sunarken, Şili Anayasası, başkana bu yetkiyi ancak belli konulara mahsus olarak vermiştir. Buna karşılık A.B.D. başkanlarının böyle bir yetkisi yoktur, bunun yerine başkanlar kongre üyelerini etkilemeye çalışırlar.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem gibi kurumsal düzenlemelerin istikrar ve ekonomik performans açısından incelendiği araştırmaların ortaya koyduğu en dikkate değer sonuç, uygulandığı ülkelerde genel olarak başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlere göre istikrar ve ekonomik performans bağlamında daha zayıf olduklarıdır. ABD ile Kosta Rika ve Venezuela bir yana bırakıldığında, özellikle Latin Amerika ülkeleri örneğinde başkanlık sistemleri endişe verici bir kırılma ve istikrarsızlık siciline sahiptir.¹⁹⁰ Latin Amerika ülkelerinde böyle bir sonucun ortaya çıkmasının en önemli nedeni, bu ülkeleri çoğunun alt ve alt-orta gelir kategorisinde olması ve yanlış parti sistemleridir.¹⁹¹

IV. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

A) GENEL ANLAMDA BAŞKANLIK SİSTEMİNİN SAKINCALARI

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı doktrininin kurumsallaşmış bir biçimi olmasına rağmen, literatürde başkanlık sistemine yaygın bir antipati beslendiği gözlemlenmekte ve bu sistemin sakıncalarından hatta tehlikelerinden söz

¹⁸⁹ A. k., s.31-32

¹⁹⁰ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.124

¹⁹¹ S. Mainwaring, a.g.m., 1992, 113-114

edilmektedir. Bu bağlamda başkanlık sistemine yöneltilen belli başlı eleştiriler şunlardır:¹⁹²

Başkanlık rejiminde istikrar unsuru olarak gösterilen, başkanın belirli bir dönem için seçilmesi ve bu süre içinde, işletilmesi oldukça güç olan impeachment yolu dışında görevden uzaklaştırılmaması, aynı zamanda sistemin sakıncalı bir yanını da oluşturur. Başkanının sabit bir süre için bu makama seçilmesi, bir sonraki başkanlık seçimine kadar yürütme yetkisini kesintisiz olarak kullanacağı anlamına gelmektedir. Yasama organının, başkanın varlığını sona erdirecek, herhangi bir güce sahip olmaması nedeniyle, bu sistemlerde yürütme gücünün görev süresi sabittir. Başkanın görevden düşürülmesini sağlayan impeachment mekanizması vardır ama bu mekanizma, sadece anayasada öngörülen vatan hainliği, rüşvet gibi sınırlı hukuki nedenlerle işletilmekte, siyasi nedenlere dayanarak başkanın düşürülmesine olanak tanınmamaktadır. Üstelik bu süreç oldukça karmaşık ve güçtür. Amerika’da başkanın impeachment yoluyla düşürülebilmesi için, Temsilciler Meclisi tarafından suçlanması, Senato tarafından yargılanması gerekir. Senato bu amaçla toplandığında yemin ederek göreve başlar ve Yüksek Mahkeme başkanının başkanlığında toplanır. Hiç kimse, Senato’nun hazır bulunan üyelerinin 2/3 çoğunluğunun oyu olmadıkça suçlu ilan edilemez. Aslında sisteme istikrar kazandıran, yürütmenin görev süresinin sabit olması ilkesi, sistemi esneklikten yoksun bırakarak katılığa neden olmaktadır. Popülaritesini ve meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın görev süresi dolmadan değiştirilmesi mümkün değildir yani yeni seçimlere kadar toplumun hoşnut kalmadığı bir başkandan kurtulmasının yolu yoktur. Meşruiyetini kaybetmiş bir başkanının buna rağmen görevine devam etmesi, başkanlık sistemlerinde meşruiyet krizinin rejim krizine dönüşmesine ve demokrasinin çöküntüye uğramasına neden olabilir. Parlamenter sistemlerde ise yürütmenin görev süresinin sabit olmaması yani görev süresi dolmadan yeni seçimlere gidilebilmesi imkanı bu tür sorunları önlemektedir. Başkanlık sisteminde, bu sorunun diğer boyutu da tekrar seçilme yasağının bulunduğu ülkelerde, başarılı olan ve tekrar seçilebilme potansiyeli olan başkanların seçilmesinin yolunun kapatılmış olmasıdır. Başkanın yeniden

¹⁹² S. Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s. 111, F. W. Riggs, “Presidentialism: A Problematic Regime Type”, Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s.217

seçilememesi ile ilgili yasaklar 4 grupta ele alınabilir.¹⁹³ Başkanın yeniden seçilmesinin tümüyle yasaklandığı Kolombiya, Kosta Rika, Ekvador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksika, Sri Lanka gibi ülkeler, başkanın iki dönem geçmedikçe yeniden seçilemediği Venezuela, başkanın bir dönem geçmedikçe yeniden seçilemediği Arjantin, Bolivya, Panama ve Peru gibi ülkeler, başkanın ancak iki kez seçilebildiği Bulgaristan, Namıbya, Portekiz, Romanya, Birleşik Devletler gibi ülkeler ve son olarak da başkanın seçilmesine hiçbir sınırlama getirmeyen Dominik Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, Nikaragua, Paraguay ve Filipinler gibi ülkelerdir. Yeniden seçilme yasağının yol açtığı önemli bir problem, hesap sorma ile ilgilidir. Yeniden seçilemeyen bir başkanının, yönetiminden dolayı sorumlu tutulması veya yürütme icraatlarının hesabının sorulması oldukça zordur. Çünkü, yeniden seçilme ihtimali olmadığı için bu başkan kendini seçmenlere karşı sorumlu hissetmeyecektir. Seçmenlerin başkanın partisine oy vermemekten başka cezalandırma yöntemi kalmayacak, başkan seçmenin kendisi hakkındaki düşüncelerine önem vermeyecektir. Bununla birlikte başkanın görev süresinin sabit olması, seçmenin kimi sorumlu tutacağını ve kime hesap soracağını belirli hale getirmektedir. Gerçekten de başkanın görev süresinin sabit olmasının, sorumluluğun kimde olduğunun ve kime hesap sorulabileceğinin belli olması bakımından faydası vardır. Parlamenter sistemlerde de bunun olmamasının eksikliği yaşanmaktadır. Sürekli değişen istikrarsız hükümetler nedeniyle, seçmen geride kalan dönem için kimi sorumlu tutacağını bilememektedir. Bu yeniden seçilme yasağının ortaya çıkardığı bir diğer olumsuz sonuç A.B.D.'de “topal ördek (lame duck) ” isimli bir kavramın ortaya çıkmasına yol açmıştır. Buna göre;¹⁹⁴ başkanın belli bir süre için seçilmesi ve yeniden seçilmesinin mümkün olmaması, başkanı politikalarını uygulama bakımından psikolojik bir baskı altına sokar. Bir an önce sonuç alabilme isteği, iyice düşünülmemiş kararlara, acele girişimlere, muhalefetin engellemelerine karşı öfke ve sabırsızlıklara yol açar. Parlamenter rejimde ise, başında olduğu parti koalisyonun gelecek seçimleri de kazanabileceğini ümit edebilen bir başbakan, bu tür baskılardan nispeten uzaktır. Başkanlık dönemlerinin sonlarına yaklaşıldığında, yeni başkanlık seçimlerinin gündeme gelmesi, başkanı seçmiş olan koalisyonun yeni aday

¹⁹³ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.25

¹⁹⁴ Ergun Özbudun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993b, s.143

veya adaylara göre değişiklikler geçirmesi, yeni adayın aynı partiden bile olsa görevdeki başkanla arasına bir uzaklık koymak isteyebilmesi, başkanı büsbütün güçsüz kılar ve Amerikan siyasal literatüründe “topal ördek” olarak adlandırılan durum ortaya çıkar.

Başkanın görev süresinin sabit olmasıyla ilgili bir diğer durum da başkan yardımcısıdır. Bilindiği gibi başkan yardımcısı, başkanın ölümü, istifası ya da impeachment yoluyla düşürülmesi durumlarında başkanlık makamına geçmekte ve başkanlık süresi doluncaya kadar başkan olarak görev yapmaktadır. Dolayısıyla başkanlık görevini yerine getiremeyecek biri de başkan olabilir. Ya da seçmenlerin hoşlanmayacağı, oy verdikleri başkanla farklı görüşe sahip biri başkan olabilir. Bu da bir meşruiyet krizine yol açabilir. Seçmenler, başkan seçimini yaparken, başkanın gösterdiği başkan yardımcısı adayına o kadar da dikkat etmemektedir. Çünkü, önemli olan başkan adayının kendisidir. Başkan yardımcısının, başkan olabilme ihtimali de düşük bir ihtimal olduğu için, seçmenler bunu göz önünde bulundurmamaktadır.

Başkanlık sisteminin bir diğer sakıncası, seçimlerin kazananın herşeyi kazandığı, yani ya hep ya hiç kuralına göre işlemedir. Siyaseti kutuplaştıran, siyasi mücadeleyi sertleştiren ve kaybeden tarafı anayasa dışı yollara başvurmaya teşvik eden bu “toplam-sıfır” oyunu, kazanan başkanın kendisini milli iradenin temsilcisi olarak görmesine, dolayısıyla, muhalefete ve eleştirilere karşı daha hoşgörüsüz olmasına ve muhalefeti dar çıkarları temsil eden ve milli iradenin gerçekleşmesini engellemeye çalışan eylemler olarak görmesine yol açabilir. Başkanlık seçimlerinin bu “ya hep ya hiç” mantığı içerisinde geçmesi, başkanın, parti gruplarının marjinal oylarını almak için, fikir ayrılığı olduğu gruplara taviz vermesine neden olabilmektedir. Bu durum, özellikle etnik, dinsel açıdan bölünmüş toplumlarda ya da ılımlı seçmen kitlesinin azınlıkta bulunduğu ülkelerde vahim sonuçlara yol açabilmektedir. Başkanını görev süresinin sabit olması ile, seçimin bu niteliği bir araya geldiğinde gerilim ve kutuplaşma daha da artacaktır.¹⁹⁵

Başkanlık sistemi açısından sakıncalı bir diğer durum da, devlet başkanı ve yürütmenin başı sıfatlarının başkanda toplanması sonucu, sistem içerisinde dengeyi sağlayacak, parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanı gibi uzlaştırmacı bir kurumun

¹⁹⁵ Juan Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, Demokrasinin Küresel Yükseliş, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.148

olmayışıdır. Oysa, parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme arasında rejimi kopma noktasına sürükleyebilecek bir çatışmanın ortaya çıkması durumunda cumhurbaşkanı veya kral, bu iki organ arasındaki çatışmayı yumuşatabilir ve rejimi muhtemel bir çöküntüden kurtarabilir. Başkanlık sisteminin böyle bir şansı yoktur.

Başkanlık sistemi ile ilgili önemli bir eleştiri de çift meşruiyet olmasıdır. Başkan ve Kongre üyelerinin ikisi de halk tarafından seçilir, dolayısıyla demokratik meşruiyete sahip iki kurum vardır. Bu durum, yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de halk tarafından seçilmesinin doğal bir sonucudur. Özellikle parlamento çoğunluğunun ve başkanın farklı siyasi eğilimlerde olması durumunda bu çatışma daha fazla ortaya çıkar. Her iki organın da halk tarafından seçimle başa gelmiş olması, birbirlerinin varlıklarına son verebilecek araçlara sahip olmaması, yasama ve yürütme arasında bir meşruiyet yarışına neden olabilir. Başkanlık sistemi bu durumu çözecek bir mekanizmaya sahip değildir. Dolayısıyla bir arabulucu görev üstlenen ordunun müdahalesiyle karşılaşmaktadır. Hükümet krizlerini kolayca rejim krizlerine dönüştürebilecek bu uyumsuzluk, Latin Amerika ülkelerinde ordunun sivil rejime müdahalesine yol açmaktadır. Diğer yandan son yıllarda bu kontrolün bölünmüş olması nedeniyle her iki tarafında hareketsiz kalarak birbirlerini suçladıkları da bir gerçektir.¹⁹⁶ Bu çatışmaların Birleşik Devletlerde demokrasinin yıkılışına neden olmamış olması, A.B.D. tarihinin büyük bir bölümünde başkanlığı elinde bulunduran partinin aynı zamanda kongrenin iki kamarasını da kontrol etmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁹⁷

Başkanlık sisteminde doğabilecek bir başka olumsuz sonuç, başkanın iktidarı kişiselleştirmesidir. Başkan, kendini tüm beklentilerin odak noktası haline getirerek, kendi taraftarlarını halkın tümüyle karıştırabilir ve meşruiyet kaynağını kaybedebilir. Bu durum başkanda plebisitçi ve otoriteryen eğilimleri besleyebilir ve onun kriz yönetimini daimi hale getirmesine yol açabilir.¹⁹⁸ Başkana bağımsız görüş

¹⁹⁶ Juan Linz, “Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, (Çev. Ergun Özbudun-Levent Köker), BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s.119

¹⁹⁷ Juan Linz, “Parlamentarizmin Erdemleri”, Demokrasinin Küresel Yükselişi, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.178

¹⁹⁸ Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak, Liberal Düşünce Dergisi, C:1, S:2, Bahar 96, s.7

sunabilecek, onu uyarabilecek bir hükümetin bulunmaması, başkanın şahsında toplanan gücün bağımsızlığı ve sorumsuzluğu iktidarı kişiselleştirir.

B. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJLARI

Başkanlık sisteminin faydalı yanları olarak gösterilen özellikleri, aynı zamanda bu rejimin sorunları olarak nitelendirilen yanlarından kaynaklanır.¹⁹⁹ Örneğin; başkanının görev süresinin sabit olmasının, belirtilen sakıncaları olmasına rağmen, bu sistemi savunanların en büyük dayanak noktası olan istikrar ve etkinlik olgusunu sağlamaktadır. Tek ve ülkenin tümü için ulusal bir liderin seçilmesine olanak sağlayan başkanlığın sisteme kararlılık kazandırmasının yanında, yasama dışından ve geniş bir çevreden devşirilen başkanlık kabinelerinin sürekliliği de dile getirilen erdemler arasında yer almaktadır.²⁰⁰ Sistemin, istikrarsızlıkla karşılaşılan uygulamaları mevcuttur ancak sırf Latin Amerika örneklerinden hareket ederek sistemin diktatörlüğü teşvik ettiği söylenemez. Dikkat edilirse, bu sakıncaların hiç biri tipik başkanlık sistemi uygulayıcısı Amerika’da ciddi boyutlarda ortaya çıkmamaktadır. Nitekim, bu gözlemlerin hemen hemen hepsi başkanlık sisteminin Latin Amerika’daki başarısız taklitlerinden hareketle yapılmıştır. Oysa, söz konusu ülkelerdeki sorun, benimsenen modelin başkanlık sistemi olmasıyla ilgili değildir, asıl sorun bu ülkelerde genellikle demokrasinin yerleşik olmamasından ve bir takım ciddi iktisadi problemlerden kaynaklanmaktadır.²⁰¹ Dolayısıyla başkanlık sisteminin performansı incelenirken, demokratik rejimlerdeki başkanlık sistemi ile otoriter rejimlerdeki başkancı sistemleri birbirinden ayırmak gerekir. Yani asıl mesele A.B.D.’deki başkanlık sistemi ile Latin Amerika’daki başkanlık sistemleri arasındaki fark değil, otoriter rejimlerle demokrasiler arasındaki farklılıktır.²⁰² Horowitz, Linz’in gösterdiği başarısız Latin Amerika başkanlık sistemleri örneklerinin aksine, sömürgecilik sonrası istikrarsızlığın sorumlusunun başkanlık sistemi değil de, parlamenter sistemler olduğunu ileri sürmektedir. Ayrıca, Horowitz’e göre başkanlık sisteminin sakıncası olarak gösterilen yasama ve yürütme arasındaki çatışmalar,

¹⁹⁹ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993b, s.140

²⁰⁰ Larry Diamond, “Demokrasinin Üç Paradoksu”, Demokrasinin Küresel Yükselişi, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.134

²⁰¹ Mustafa Erdoğan, a.g.m., 1996, s.7

²⁰² Mainwaring, a.g.m., 1992, s.111

kuvvetler ayrılığının doğal bir sonucudur ve iki organ farklı partilerin denetiminde bulunuyorsa, sistemin ya hep ya hiç oyununa dönüşmesine engel olmaktadır.²⁰³

Başkanlık sistemi ile ilgili belirtilen bir diğer avantaj, özellikle az gelişmiş ülkelerde sistemde başkanın kişiliğinin ön plana çıkması, özellikle bölünmüş toplumlarda başkanın birleştirici bir sembol haline gelmesidir.

C. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Ülkemizde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem tartışmalarında öncelikle şunu belirtmek gerekir, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu istikrarsızlık sorunu ile hükümet sistemi arasında doğrudan bir ilişki kurmak doğru değildir. Hükümet sistemi istikrarsızlığın bir nedenidir ancak tek nedeni değildir. Bunun dışında siyasal istikrarsızlığa yol açan birçok etken vardır. Sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmesini hızlı, dengeli ve sağlıklı biçimde yapamayan toplumlarda siyasi rejim ve demokrasi sık sık kesintiye uğramaktadır. Bu ülkelerdeki temel sorunlar formel ve kanuncu yaklaşımlardan çok, sosyal-siyasal problemlere doğru teşhis koyan ve uygun tedavi gösteren yöntemlerle yani mikro plandaki sosyo-ekonomik ve kültürel tedbirlerle çözümlenebilir.²⁰⁴ Türkiye için başkanlık sistemi tartışılırken de sistemin uygulanabilirliği bu bakış açısıyla incelenmeli, sistemin faydalı özelliklerinden çok, bu özelliklerin kendi iç dinamiklerimiz göz önünde bulundurularak doğurabileceği sonuçlar irdelenmelidir. Türkiye'de başkanlık sisteminin uygulanabilirliği ile ilgili bugüne kadar pek çok tartışma yapılmıştır. Bu tartışmaların geneli sistemin Türkiye için uygun olmadığı görüşü ile sonuçlanmıştır. Ancak başkanlık sistemi lehinde de görüşler mevcuttur.

Başkanlık sistemi taraftarlarının en önemli gerekçesi, bu sistemin etkinliği, istikrarı ve sorumluluğu sağlayacağıdır. Başkanın belirli bir süre için seçilmesi, hükümet istikrarsızlığı sorununu çözecektir. Ayrıca yürütme yetkisini bir tek kişinin belli bir zamanda kullanması, o dönem yönetiminden sorumlu tutulacak kişiyi açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Parlamenter sistemde yaşanan sorunlardan en

²⁰³ Donald L. Horowitz, "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak", Demokrasinin Küresel Yükselişi, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.162-167

²⁰⁴ Burhan Kuzu, a.g.m., 1996, s.74

önemlileri bu sorumluluk ve istikrar olayıdır. Ülkemizde de sık sık karşılaşılan kısa süreli hükümetler, hem yönetimde etkinliğin sağlanmasını engellemekte, hem de koalisyon ortaklarından herbirinin sorumluluğu diğerinin üzerine atması sonucunda, kimden hesap sorulabileceği belli olmamaktadır. Kısa süreli hükümetler, programlarını uygulama imkanı bulamadan görevden ayrılmakta, dolayısıyla o hükümetin başarısız veya başarılı olduğu anlaşılmamaktadır. Ayrıca yürütmenin tek kişiden oluşmasının kriz dönemlerinde ve acil durumlarda, karar alımına hız kazandıracağı, homojen oluşu nedeni ile de izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığı belirtilmektedir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, parlamenter sistemin istikrarsız hükümete neden olduğu görüşünü savunanların bu tezi, tek bir partinin iktidarı ile sonuçlanan 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimlerle çürümüştür. Bu seçimler ile istikrarsızlığın sadece parlamenter sistemden kaynaklanmadığı, bu sistemde de istikrarlı hükümetler kurulabileceği ortaya çıkmıştır.

Başkanlık sistemi taraftarlarının savundukları diğer konu, bu sistemin Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısına uygun olduğudur. Bu görüştekiler, aslında Cumhuriyetin ilk yıllarında da ismi belirlenmeden bir başkanlık hükümeti sisteminin uygulandığını, bunun İnönü'nün Milli Şeflik döneminde devam ettiğini, Osmanlı'dan kalan 600 yıllık bir monarşik geleneğimiz olduğunu ve başkanlık hükümeti sisteminin ülkemizin topraklarına ve iklimine yabancı olmayan bir sistem olduğunu savunurlar.²⁰⁵ Türkiye'nin başkanlık sistemine uygun düşecek bir yönetim mirasına sahip olduğu doğrudur ancak demokrasi öncesi dönemlerin güçlü devlet başkanlığı bizim şimdiki tercihimiz için emsal olamaz. Ayrıca, 1982 anayasasının cumhurbaşkanlığı makamı için öngörmüş olduğu hukuki statü ve ona vermiş olduğu otorite, söz konusu beklentiyi karşılamaya yetecek durumdadır. Yapılması gereken, bu statüdeki belirsizlikleri ortadan kaldırmaktır.²⁰⁶

Cumhuriyetten bu yana yürütmenin güçsüz ve pasif yapısını kırmak, hızla artan ihtiyaçlara cevap vermek için güçlü bir yürütme ihtiyacı ve bunun da ancak başkanlık sistemi ile sağlanacağı belirtilen bir diğer avantajdır. Ayrıca yürütme,

²⁰⁵ Bkz. Halil Şıvgın, Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Yayını, No: 1, Ankara, 1997, s. 10, Atilla Özer, a.g.k., 1988, s.100

²⁰⁶ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 1993, s.96

meclis araya girmeden doğrudan halk tarafından seçildiği için, temsil ilişkisi daha doğrudan sağlanır, halk egemenliği ve ulusal temsil gerçekleşir. Başkanlık sisteminin dayandığı güçler ayrılığı esasının sağladığı bölünme, uzmanlaştırmayı kolaylaştırarak, yönetimi etkinleştirir. Halka yürütmeyi doğrudan seçme imkanı veren bu sistem, halka izlenecek politikaları da doğrudan onaylama, ya da reddetme imkanı sağladığı ve yürütmenin davranışlarını tahmin edilebilir kılarak, siyasi katılımı genişlettiği kısaca, yönetimi demokratikleştirdiği söylenebilir.²⁰⁷

Başkanlık sisteminin ülkemiz için bu gibi avantajlarının yanında dezavantajları da vardır. Burada bakılması gereken, avantajlarının dezavantajlarından fazla olup olmadığıdır. Başkanlık sisteminin uygulanabilirliği ile ilgili genel kanı, sistemin Türkiye'ye uygun olmadığı yönündedir. Sistemin Türkiye'de uygulanması durumunda ortaya çıkacak muhtemel sakıncaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Başkanlık sisteminin en önemli sakıncası, başkanın bir diktatöre dönüşme olasılığıdır. Gerçekten de şahsında önemli yetkiler toplanan başkanın, bunları kötüye kullanma, dolayısıyla bir diktatör olma ihtimali yüksektir. Özellikle meclis çoğunluğu ile başkanın aynı partilerden olması durumunda, parti disiplininin de kuvvetli olduğunu düşünürsek tehlikenin boyutları daha da artacaktır. Böyle bir durumda başkan tamamen denetimsiz kalacak ve adeta “devlet benim” diyecektir.²⁰⁸ Meclis çoğunluğu ile başkanın farklı partilerden olması durumunda da sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu organların her ikisi de seçimle iş başına gelmiş olduğu için, yani her ikisi de meşru bir dayanağa sahip olduğundan birbirlerinden daha etkili olmaya çalışacaklar, anlaşmazlıklar ve krizler ortaya çıkabilecektir. Başkanlık sisteminde başkanın yürütmenin tek hakimi olarak yürütme organını yönlendirmesi, kabineye dışardan bakan atama yetkisi ile düşünüldüğünde, çeşitli sakıncaları beraberinde getirecektir. Başkanın istediği bakanları kabineye alması ve kabine üyelerini dilediği gibi değiştirebilmesi kabine istikrarsızlığına neden olabilir. Türkiye Cumhuriyetindeki cumhurbaşkanlarının anayasanın kendilerine verdiği sınırlı yetkilerle bile, siyasetin içinde olmayı başarabildikleri ve sistem üzerinde her zaman etkili oldukları düşünülürse, başkanlık sisteminde sınırsız yetkilere sahip devlet başkanının bir diktatöre dönüşmesi uzak bir ihtimal değildir. Çeşitli yazarlar,

²⁰⁷ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s.130

²⁰⁸ Mustafa Erdoğan, a.g.k., 1993, s.95.

başkanın diktatör olabilme ihtimalini, halkın en iyiyi bilememesine, kabiliyetsiz birini başkan seçebilmesine bağlamaktadır.²⁰⁹ Bu düşünceye hak vermemek mümkün değildir. Türk siyasetini biçimlendiren popülizm, başkanlık seçimleri sırasında da sınırlarını zorlayacak ve belki de sadece medyatik özellikleriyle popüler olmuş birinin bilerek veya bilmeyerek başkan seçilmesine neden olabilecektir.

Türkiye açısından bir diğer sorun da, askeri darbelerdir. Başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre askeri darbeler açısından daha uygun bir sistemdir çünkü tek kişinin yönetiminin yol açtığı diktatörlük eğilimleri askeri müdahaleyi davet eder bir hal alabilir. Bütün başkanlık rejimleri darbe deneyimi yaşamıştır ve kesintiye uğramışlardır. ABD bu duruma istisna oluşturur. Türkiye'ye başkanlık sisteminin getirilmesi durumunda da aynı tehlike mevcuttur. Devlet başkanlığı makamının olağanüstü yetkilerle donatılmış olduğu bir sistemde, kendisini merkezin ve değerlerinin asli unsuru olarak gören ordunun, başta laiklik olmak üzere cumhuriyetin kurucu ideolojisini ve değerlerini dışlayan adayların seçilme şansının yüksek olduğunu hissettikleri anda seçime müdahale etme eşiği düşecektir.²¹⁰

Başkanlık sisteminin halkın yönetime daha fazla katılımını sağlayacağı ve halka yürütmeyi doğrudan seçme, onun politikalarını takip etme ve denetleme imkanı vereceği bir gerçektir. Ancak siyasal katılımı arttırma açısından iyi olan bu durum, yürütmenin yasamayı arka plana itmesi, işbiriciliğin ortaya çıkması ve başkanın yeniden seçilebilmek için politik davranışlar içerisine girmesine neden olabilir. Duverger demokrasisi güçlü olmayan devletler için başkanlık sistemini bir çılgınlık olarak nitelemektedir. Duverger'e göre; kendisini bir programa bağlamayan ve kimseye sonuçta hesap vermek zorunda olmayan bir başkan popülist bir demagog olur. Böyle bir sistem, yerine getirilemeyen seçim vaatlerinin sürekli katlandığı bir oyun ve güçsüz bir parlamentoyu bir demagogla baş başa bırakmak demektir. Sonuç diktatörlüktür.²¹¹

V. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ : TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Siyaset bilimi literatürüne Fransız V. Cumhuriyet anayasası ile giren yarı başkanlık sistemi, başkanlık rejimi ile parlamenter rejimin unsurlarını birleştiren bir

²⁰⁹ Murat Yanık, a.g.k., 1997, s. 125

²¹⁰ Gülgün Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.124

²¹¹ Nilgün Cerrahoğlu, Milliyet, 25.09.1997

ara rejim olarak kabul edilmektedir. Bu model literatürde, iki kutuplu yürütme (bipolar executive), bölünmüş yürütme (divided executive), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (parliamentary presidential republic), yarı başkanlık hükümeti (semi-presidential government), yarı parlamenter sistem (quasi-parliamentary) gibi isimlerle ifade edilmektedir.²¹²

Duverger bu sistemin belirleyici unsurlarını şöyle tanımlamaktadır;²¹³ Cumhurbaşkanının genel oyla seçildiği, oldukça geniş yetkilere sahip olduğu ve karşısında parlamentonun, kendilerine muhalefet etmediği sürece işbaşında kalabilen yürütmenin ve hükümet etme iktidarına sahip başbakan ve bakanlar kurulunun bulunduğu bir sistem yarı başkanlık sistemidir. 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 rejime benzemektedir. Cumhurbaşkanının hak tarafından seçilmesi yarı başkanlık sisteminin zorunlu şartı olmakla beraber, yeterli şartı değildir. Bunun dışında cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerle de donatılmış olması gerekir. Anayasanın cumhurbaşkanına ancak önemsiz veya sembolik yetkiler verdiği hatta anayasadaki yetkiler hayli geniş olsa bile bunların kullanılmasına ülkenin siyasal kültürünün ve anayasa geleneklerinin engel olduğu ülkelerde, gerçek bir yarı başkanlık sisteminden değil, böyle bir sistem görüntüsü altında parlamenter rejimden söz etmek daha doğru olur.²¹⁴ Nitekim Duverger, Avusturya, İrlanda ve İzlanda'daki rejimleri bu şekilde nitelendirmektedir.²¹⁵ Bu yüzden bir sistemin parlamenter mi yoksa yarı başkanlık sistemi mi olduğunu tespit edebilmek için, devlet başkanının anayasal yetkilerinin genişliği ile bu yetkilerin uygulamada ne ölçüde kullanılabildiğine bakılması gerekir. Meclis çoğunluğuna göre, sistem bazı durumlarda başkanlık, bazı durumlarda parlamenter sistem gibi işlemektedir. Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda, siyasi süreç, yarı başkanlık sisteminin kurallarına göre işlediği halde,

²¹² Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.91

²¹³ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", Parliamentary Versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, s.18

²¹⁴ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993b, s.139

²¹⁵ Maurice Duverger, a.g.m., 1992, s.143

devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda bu süreç, parlamenter sisteme benzer bir şekilde işlemektedir.

Başkanlık sistemlerinde başkanın kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, parlamentonun etki ve müdahalelerinden korunup, yalıtılmasına karşılık yarı başkanlık sistemleri kuvvetlerin bölünmezliği temelinde işlemekte, başkan iktidarı bir başbakanla paylaşmak zorunda iken, başbakan da parlamentonun sürekli desteğini arkasında görmek zorundadır.²¹⁶

Duverger, yarı başkanlık sistemini bir terazi ibresinin dengesine benzeterek, sistemin başkanlık ve parlamenter sistemin mantığı arasında kalmasından dolayı temelinde bir çelişki olduğu, bu nedenle başkanlık ve parlamenter sistem arasında sürüklendiğini söylemektedir.²¹⁷

VI. FRANSIZ YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

A. TARİHSEL GELİŞİM

Fransa, 1789 Devriminden günümüze dek onbeş anayasal rejim yaşamıştır. Fransa tarihindeki bu rejimler çeşitli tiplerde ortaya çıkmıştır. Mutlakiyet (konsüllük, I. ve II. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (II. Cumhuriyet) ve parlamenter cumhuriyet (III. ve IV. Cumhuriyet). Bu çeşitlilik, büyük oranda Fransız tarihi boyunca sıralanmış olan devrimlerin eseridir. Bir öncekine tepkiyle belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüz Fransız siyasal ve idari kurumlarının biçimlenmesine katkıda bulunmuştur.²¹⁸

Fransa'da 1789 Fransız Devrimi ile birlikte mutlak monarşinin hakim olduğu düzen sona ermiş, modern siyasal kurumlar oluşmaya başlamıştır. 1789 öncesinde, Fransız siyasal düzenini belirleyen en temel faktör feodal yapıdır. Feodal düzenin hakim olduğu eski rejimde iktidar parçalanmıştır ancak, kral yine mutlak otoritedir. İngiltere'de olduğu gibi Fransa'da da Concilium ve Curia Regis gibi kuruluşlar vardır. Toplumun yapısında bulunan üç sınıf olan ruhbanlar, asiller ve Tiers Etat halk, Etats Generaux denilen ve sadece danışma niteliği olan meclislerde temsil edilmiştir. Etats Generaux'lar, başlarda kralın vassalların düşüncelerini öğrendiği ve

²¹⁶ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.161

²¹⁷ Maurice Duverger, a.g.k., 1986b, s.109

²¹⁸ Onur Karahanoğulları, "Fransa", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004, s. 31.

onlardan yardımlar istediği bir meclis niteliğindedir. Önceleri sadece soylular ve din adamlarından oluşan bu meclis, daha sonra kentli burjuvaların da katılımıyla genişlemiştir. Etats Generaux'u gerçek anlamda bir meclis olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu meclisin kralın iktidarına katılması, iktidarı kral ile paylaşması söz konusu değildir. Eski rejimin niteliklerini, parlamenter kurumların bulunmaması, ayrıcalıkların baskı ve adaletsizliklerin yaygın olması, bütün güçleri elinde toplayan kralın, Allah'ın yeryüzündeki temsilcisi sayılması biçiminde özetlemek mümkündür.²¹⁹ 16. yüzyıldan itibaren Fransa'da feodal düzen yerini merkezi monarşiye bırakmıştır. Yasama ve yürütme yetkileri tamamen kralın elindedir. Yargı yetkisi de krala aittir, bu yetkiyi kral adına yargıçlar kullanmaktadır ama kral yargılamanın her aşamasında davaya müdahale edebilmektedir. Bu dönemde krala danışma meclisi niteliğinde yardımcı olan Etats Generaux'lar, zamanla bu özelliklerini kaybetmişler ve bir süre sonra krallar yeni vergiler koyarken, her defasında Etats Generaux'un onayını almaya gerek olmadığına karar vermişlerdir. 5 Temmuz 1788'de kral, soyluların baskısı altında Etats Generaux'u toplayacağına söz verir. Etats Generaux toplantısında tiers yani halk grubu 17 Haziran 1789'da ulusal meclis olduğunu ilan eder. Böylece tiers bütün ulusu temsil eden tek meclis olduğunu ve vergi koyma yetkisine sahip olduğunu ilan etmiş olur. Ulusal meclis bir anayasa yapmak üzere çalışmalara başlar, 9 Temmuz 1789'da ulusal meclis kendini kurucu meclis olarak kabul eder. Kral ve soyluların kurucu meclisi dağıtma çabalarıyla başlayan olaylar 14 Temmuz 1789'da İhtilalle sonuçlanır. 1789 Devrimi fikri yönden Voltaire, Montesquieu ve Rousseau'dan esinlenmiştir. 14 Temmuz 1789'da halk ayaklanmasıyla mutlak monarşi rejimine son verilmiş ve yerine liberal demokrasi ilkelerine dayanan demokratik doktrinli rejim yerleştirilmek istenilmiştir. Fransız anayasalarına daima başlangıç olarak konulacak olan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi oluşmuştur. Bu bildiri ile kişi hürriyetleri, bütün sosyal eşitliklerin kaldırılması, yasa önünde eşitlik, vergilendirmede adalet, dokunulmaz ve ilahi nitelikteki mülkiyet hakkı, seyahat ve düşünce özgürlüğü öngörülmüştür. 3 Eylül 1791'de hazırlanan anayasa ulusal egemenlik, temsili rejim ve kuvvetler ayrımı ilkelerine dayanıyordu.²²⁰ 1791 Anayasası ile feodal yapı tamamıyla yıkılmaktadır. Anayasa katı bir kuvvetler ayrılığı öngörmüştür. Yasama yetkisi 750 kişilik bir

²¹⁹ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.147

²²⁰ A.k., 1993, s.149

meclise, yürütme yetkisi de krala bırakılmıştır. Bir yıl uygulanabilen 1791 Anayasası İngiliz parlamenter sisteminden çok, Amerikan sistemine yakın bir yapı oluşturuyordu²²¹. Anayasa, sınırlı monarşiyi öngörüyor, kralın iktidarını ulusal meclisin iktidarı ile sınırlandırıyor. Meclis üyeleri monarşinin devam etmesine taraftar iken, olayların gelişimi ile 10 Ağustos 1792 tarihindeki ayaklanma sonucu kralın bütün yetkileri elinden alınmış ve böylece bütün gücü elinde toplayan meclis ile fiilen Birinci Cumhuriyet başlamıştır. Birinci Cumhuriyetle birlikte Robespierre döneminde oluşturulan 1793 Anayasası, ulusal egemenlik ilkesi yerine halk egemenliği ilkesini benimsemiştir. Kuvvetler ayrılığı kuvvetler birliği rejimine dönüştürülerek meclis hükümeti sistemi yaratılmış, ancak bu anayasa hiç uygulanmamıştır. Robespierre'in düşüşünden sonra oluşturulan Kurucu Meclis, 1794 yılında yepyeni bir anayasa hazırlamıştır. Bu anayasa kuvvetler birliği yerine kuvvetler ayrılığını öngörmüş, ilk defa çift meclisli bir yasama organı yaratılmış, yürütme yetkisi de iki meclisin seçtiği beş üyeli bir “direktuar”a bırakılmıştır. Direktuar üyelerinin ve bakanların siyasal sorumlulukları yoktur. 9 Kasım 1799’da Direktuar yönetimi Napolyon’un darbesiyle son bulmuş, böylece Birinci Cumhuriyet dönemi sona ermiştir. Napolyon yönetimi ile birlikte 1799 Anayasası yapılmıştır. Anayasa Cumhuriyet rejimi gibi görünmekle beraber, fiilen bir diktatörlük getirmiştir. Anayasaya göre, genel oy ilkesi vardır ama gerçek anlamda bir seçim yoktur. Anayasa Devlet Konseyi, Tribunat, Yasama Meclisi ve Senato olmak üzere dört meclisli bir parlamento öngörmüştü ama asıl iktidar tek kişinin elinde toplanıyordu. Anayasanın uygulandığı 1814’e kadar konsüllük rejiminden monarşi rejimine ve imparatorluk rejimine geçilmiştir. Napolyon’un iktidarından sonra 4 Haziran 1814’de anayasa koşulu ile kralın üstünlüğü temsili bir rejim içerisinde tekrar yerleşmiştir. Kral, üstün organ olarak tek başına yürütmeye egemen olmuş ve yasaları önerme ile beraber, yürürlüğe girmesi için yasaları imzalama, devlet güvenliği ile yasaların uygulanmasını için gerekli kararnameler çıkarma yetkilerini elinde tutmuştur. Koşulun yürürlüğe girmesinden bir süre sonra Napolyon’un ikinci kere iktidara gelmesiyle, koşul geçici bir süre uygulanamamış, Napolyon’un Waterloo yenilgisinden sonra tekrar yürürlüğe konulmuştur. Bu koşul ile yaratılan rejimin aksayan yönü, kral ve bakanlar arasında çok kere uyum ve anlaşmanın

²²¹ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.538

yokluğu olmuştur. 10. Charles'ın diktatörlük hevesleri, 1830 İhtilaline sebep olmuş ve aynı durum 1848 İhtilalinde de ortaya çıkmış ve I. Philippe'nin İngiltere'ye kaçışını izleyerek 4 Kasım 1848'de bir anayasa ile II. Cumhuriyet ilan edilmiştir.²²² 1848 Anayasası, demokrasi ilkesine yer veriyor, yasama için tek bir meclis, yürütme için de cumhurbaşkanını yetkili görüyordu. Yasama meclisi tek dereceli seçimle ve genel oyla üç yıllık süre için seçiliyordu. Yürütme yetkisi de dört yıllık bir süre için işbaşına gelen cumhurbaşkanına bırakılmıştı. Diktatörlüğü önlemek için, aradan bir seçim dönemi geçmeden bir kişinin yeniden cumhurbaşkanı seçilmesi engellenmiştir. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınmıştır. Anayasanın yürürlüğe girebilmesi için, cumhurbaşkanı seçilmesi gerekiyordu ve tam bir halk plebisiti ile Napolyon'un yeğeni, Louis Napolyon Bonaparte cumhurbaşkanı seçilmiş ve bir diktatörlük dönemi daha başlamıştır. Kısa bir süre sonra II. Cumhuriyet yerini, II. İmparatorluğa bırakmıştır. Sonuçta, Louis Napolyon Bonaparte, 1851'de bir hükümet darbesi yapar ve yeni bir anayasa yapılır. 1852 Anayasasında, rejimin temeli on yıl için seçilen cumhurbaşkanına dayanmaktadır. Cumhurbaşkanı oldukça güçlüdür, yürütme gücünün sahibidir ve bakanlar da direkt cumhurbaşkanına bağlıdır. 1852 Anayasası rejimini başkanlık rejimine benzetilmiştir. Fakat bunu başkanlık sistemi değil, halkın rızasına dayanan bir diktatörlük rejimi olarak nitelendirmek daha doğrudur.²²³ Louis Napolyon'un oluşturduğu II. İmparatorluk, Almanların Sedan Savaşında galip gelmeleriyle son bulmuş ve 1870'de III. Cumhuriyet ilan edilmiştir. III. Cumhuriyet 1875 Anayasasına dayanmaktadır. 1875 anayasası yasama yetkisini senato ve milletvekili meclisinden oluşan parlamentoya vermiştir. Cumhurbaşkanı, 7 yıl süre için iki meclisin ortak toplantısında çoğunlukla seçilen ve yürütme gücünü elinde toplayan devlet şefi olarak tanımlanmıştır. Bakanların her iki meclise karşı siyasal sorumluluğu sağlanmıştır. 1875 Anayasasında uygulamadaki kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetler birliğine dönmüş ve parlamenter sistem lehine bazı özellikler ortaya çıkmıştır. Sistem içerisinde cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahip olmasına rağmen, uygulamada yetkilerini ilgili bakanın imzası olmadan kullanamamaktadır. Ayrıca parlamentonun hükümet için siyasal sorumluluk ilkesini işletmesi de mümkündür. Bakanlar milletvekilleri meclisine ve senatoya karşı siyaseten sorumludur ve bir meclisin güvensizlik oyu

²²² Esat Çam, a.g.k., 1993, s.153

²²³ Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.555

vermesi durumunda kabine istifa eder. 1875 Anayasası Fransa’da en uzun ömürlü anayasa olmuş ve daha önceki anayasaların aksine 65 yıl gibi uzun bir süre yürürlükte kalmıştır. Bu dönemde parlamenter rejimin yürütmenin meclisi fesih yetkisini kullanamaması ve çok partili sistem nedeniyle tam anlamıyla uygulandığını söylemek mümkün değildir. Bundan sonra parlamenter sistemin 1946 Anayasası ile Dördüncü Cumhuriyet döneminde uygulanmaya başlamıştır. 1946 Anayasası parlamenter bir rejim yaratmış ve meclise ağırlık vermiştir. Anayasa, yasama yetkisini gizli ve genel oyla seçilen milletvekillerinden oluşan Millet Meclisi ve dolaylı oylama ile il ve komünlerin temsilcileri tarafından seçilen ve her seçim döneminde üyelerinin yarısı yenilenen senatörlerden oluşan Cumhuriyet Konseyinden oluşan parlamentoya bırakmıştır. Ayrıca Millet meclisine kabineyi düşürme ve yasama konusunda son söze sahip olma yetkileriyle üstünlük tanımıştır. 1946 Anayasası yürütme yetkisini cumhurbaşkanı, hükümet başkanı ve bakanlara vermiştir. Cumhurbaşkanı iki meclisin ortak oturumunda 7 yıllık bir süre için seçiliyordu. Cumhurbaşkanı, başbakanı belirliyor, ancak başbakanın ulusal meclisten güven oyu alması gerekiyordu. Güvenoyu aldıktan sonra bakanları belirleniyordu. Anayasası başbakanın şahsen güven oyu almasını önceden bir koşula bağlamakla, Bakanlar konseyi başkanına güç kazandırmış ve yürütmenin şefi yapmıştır. Cumhurbaşkanının, başbakanın isteği üzerine meclis başkanlarının görüşünü aldıktan sonra meclisi feshetme yetkisi vardır. Dördüncü Cumhuriyet döneminde Fransa sürekli hükümet bunalımlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Oniki yıl içinde yirmi hükümet değişikliği olmuştur. Bu siyasal istikrarsızlığa 1956-1958 arasında çözüm arama girişimleri yoğunluk kazanır ve bu süreç 1958 yılında Dördüncü Cumhuriyetin sonunu getirir. 1 Haziran 1958’de parlamento General de Gaulle’ü hükümet başkanlığına getirir ve 28 Eylül 1958’de yapılan referandumla 1958 Anayasası kabul edilir ve Beşinci Cumhuriyet başlar.

B. 1958 ANAYASASININ OLUŞURDUĞU SİSTEM

1) Yürütme

1958 Fransız Anayasasına göre, yürütme organı devlet şefi olan cumhurbaşkanı ile Başbakan ve Bakanlardan oluşan hükümetten meydana gelmektedir.

a) Cumhurbaşkanı

a.a) Seçimi

Cumhurbaşkanı, 5 yıllık bir süre için (2 Ekim 2000 tarihli anayasa değişikliği ile gerçekleşti) genel oyla, halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için; en az 23 yaşında olmak, parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri veya en az otuz ayrı ilden gelen temsilcilerle birlikte toplam 500 kişilik sunucular listesi tarafından aday gösterilmiş olmak ve bu isteğin de Anayasa Konseyi tarafından kabul edilmiş olması gerekmektedir. Böyle bir aday gösterilme mekanizmasının getirilmesi ciddiyetsiz adaylıkları önlemek amaçlıdır. Cumhurbaşkanlığı seçiminde tüm ülke bir seçim bölgesi olarak kabul edilmekte, cumhurbaşkanı gizli oyla, iki turlu çoğunluk usulüyle seçilmektedir. Adaylardan biri ilk turda geçerli oyların mutlak çoğunluğunu alamadığı takdirde, en fazla oy alan iki aday 15 gün sonra yapılan ikinci turda yarışmakta, bu turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. Yeniden cumhurbaşkanı seçilmenin yolu açıktır.

a.b) Görev ve Yetkileri

Fransız cumhurbaşkanı, hem devletin, hem yürütmenin başıdır ve cumhurbaşkanının yürütmenin başı olma niteliği parlamenter sistemlerdeki gibi sembolik değildir. Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler anayasanın 8-18. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanının yetkilerini olağan dönemdeki yetkileri ve olağanüstü dönemdeki yetkileri olarak ikiye ayırmak mümkündür. Olağan dönemdeki yetkileri; hükümete ve idari örgütlere karşı olan yetkileri, yargısal yetkileri, parlamentoya karşı olan yetkileri ve referandum yetkisidir.²²⁴ Cumhurbaşkanı bu yetkilerinin bir kısmını tek imzayla, bir kısmını karşı imza ile kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının karşı imza ile kullandığı yetkileri sadece cumhurbaşkanı için değil, başbakan ve bakanlar için de sonuçlar doğurmaktadır. Bir yetkinin cumhurbaşkanı ve bakanlar konseyi ile birlikte kullanıyor olması demek, bu yetkinin cumhurbaşkanı olmadan kullanılamayacağı anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanının tek imza ile kullandığı yetkilerinin de oldukça önemli olduğu göz önünde bulundurulursa, hükümet sistemi içindeki önemi anlaşılacaktır.

²²⁴ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.165

Cumhurbaşkanının hükümetle ilgili yetkilerinden en önemlisi, başbakanı atamak ve başbakanın önerisiyle hükümetin bakanlarını atamaktır. Atadığı başbakanın teorik olarak görevine son verme yetkisi olmayıp, ancak hükümetin toplu bir şekilde istifa etmesiyle başbakanın görevi son bulmaktadır. Anayasa tarafından cumhurbaşkanına başbakanı atama konusunda bir sınırlandırma getirilmemekle birlikte, cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanırken parlamento çoğunluğunu göz ardı etmemelidir. Cumhurbaşkanının hükümet ve idari örgütle ilgili bir diğer yetkisi, üst düzey sivil kamu görevlilerini atamak, yabancı ülkelere elçi ve özel temsilciler göndermek, Bakanlar Konseyine başkanlık etmek ve askeri güçlerin başı olmaktır.

Cumhurbaşkanının parlamento ile ilgili en önemli yetkisi, meclisi dağıtma yetkisidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini başbakana ve meclis başkanlarına danıştıktan sonra kullanabilir. Bu yetkiye getirilen tek kısıtlama birbirini izleyen iki fesih arasında bir yıllık sürenin geçmesidir. Fransız cumhurbaşkanının bu yetkisi, bizdeki hükümet bunalımlarının çözülmesi için kullanılan meclis seçimlerinin yenilenmesi yetkisinden farklıdır. Fransa'da bu yetki tamamen cumhurbaşkanının takdirine kalmıştır ve koşullara bağlı değildir. Dağıtma kararının alınması durumunda, en az 20, en çok 40 gün içerisinde genel seçimlere gidilir.

Cumhurbaşkanının parlamentoya mesaj gönderme yetkisi vardır. Cumhurbaşkanının kendisi bu mesaj için meclislere gelmez, meclisler toplantı halinde değilse, bu iletileri dinlemek için olağanüstü toplanırlar. Cumhurbaşkanları parlamentoya mesaj gönderme usulünden çok, ulusa mesaj göndermeyi tercih etmektedir.²²⁵ Cumhurbaşkanı parlamentonun kabul ettiği yasaların yürürlüğe girmesini sağlamak için 15 günlük bir süreye sahiptir. Bu süre içinde kanunun parlamentoda ikinci kez görüşülmesi talebinde bulunabilir. Kanun ikinci kez görüşüldüğü takdirde, önüne gelen kanunu aynı şekilde yayınlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanının yargısal yetkileri de vardır. Bunlar Yüksek Yargıçlar Konseyine başkanlık etmek ve üst düzey yargıçları atamaktır. Bunların dışındaki Anayasa Konseyi üyelerini atama ve Yüksek Hakimler Kurulu üyelerini atama yetkisini, başbakan ve ilgili bakanının katılımı ile kullanır.

Cumhurbaşkanının karşı imza kuralına gerek duymadan kullandığı bir diğer önemli yetki, referanduma başvurma yetkisidir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi prosedür

²²⁵ Maurice Duverger, a.g.k., 1986b, s.129

olarak tek imza ile kullanır ancak uygulamada hükümetin ve parlamentonun katılımı olmadan referanduma gidemez. Hükümet referanduma başvurulmasını cumhurbaşkanına teklif edebilir. Hükümet teklifi de iki şekilde gerçekleşir: ya meclis görüşmeleri yapılırken cumhurbaşkanına ulaştırılır ya da her iki meclisin önerisi olarak ortaya atılabilir. Burada referandum insiyatifi hükümetle parlamentonun elinde bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı bunların önerilerini isterse kabul edebilir, fakat onların görüşlerini almadan hareket edemez.²²⁶

Anayasanın 16. maddesi cumhurbaşkanın olağanüstü dönemlerde kullanabileceği yetkilerini tanımlamıştır. Cumhurbaşkanı, bu yetkilerini ancak, ‘Cumhuriyet kuruluşları, ulusun bağımsızlığı, toprak bütünlüğü ya da uluslararası yükümlülükleri yerine getirme olanağı büyük ve apansız bir tehlikenin tehdidi karşısında bulunduğu ve anayasal kamu organlarının işlemez hale geldikleri zaman kullanabilir. Bu maddeyi harekete geçirmeye yönelik karar verme yetkisi sadece cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı olağanüstü dönem yetkilerini kullanmaya karar vermeden önce, başbakan, meclis başkanları ve anayasa konseyi başkanlarına danışır. Fakat bu danışma prosedürel nitelikte olup, cumhurbaşkanı gerekli formaliteler tamamlanır tamamlanmaz kararları alır. Duverger’e göre, cumhurbaşkanı böyle bir durumda, durumun gerektirdiği tedbirleri alan bir diktatöre dönüşebilir.²²⁷ Cumhurbaşkanı bütün yetkilerini kullanırken, vatana ihanet hali dışında mutlak bir sorumsuzluğa sahiptir.

b) Hükümet

Ulusal siyaseti yapmakla görevlendirilmiş olan hükümet yani Bakanlar Konseyi başbakan, bakanlar ve müsteşarlardan meydana gelmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan, hükümetin diğer üyeleri olan bakanlar ile müsteşarların ataması için cumhurbaşkanına önerilerde bulunur ve önerilen kişilerin cumhurbaşkanınca atanmasıyla hükümet oluşur. Hükümet yapısında cumhurbaşkanının üstünlüğü yanında, başbakana hükümet üyeleri arasında tanınan önemli rol, yürütmeye iki başlı bir görüntü kazandırmaktadır. Ancak, hükümet şefi

²²⁶ A.k., s.126

²²⁷ A.k., s. 126

sıfatı, kollektif karar alma gücüne sahip olan Bakanlar Kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanındadır.²²⁸

Yürütme organı içerisinde başbakanın en önemli yetkisi, kararnamelerle hukuk kuralı koyabilmesidir. Başbakanın bir diğer yetkisi, cumhurbaşkanının atadığı üst düzey kamu görevleri dışındaki görevlere getirileceklerin tayini için cumhurbaşkanının yetkisini almak ve sonrada bakanlıkların faaliyetleriyle ilgili olan tayinlerin ayrı ayrı yapılabilmesi amacıyla bu yetkisini ilgili bakanlara devretmektir. Ancak bu yetkileri isterse sonradan geri alabilir. Başbakan ayrıca yürütme işlerini görebilmek amacıyla, dilediği taktirde kabinesine yardımcı elemanlar alabilir ve bunları bakanlar kurulunun çeşitli kısımlarında görevlendirebilir. Zira Fransa'da bu bakanlıkların yapısıyla ilgili bir anayasa hükmü yoktur. Her hükümette, bakanların yalnızca sayısı değil, unvanları ve görevleri de değişebilmiştir. Uygulamaya bakılırsa cumhurbaşkanı ve başbakan dışında bakanlar kurulunun üyeleri şöyle sıralanabilir:²²⁹ devlet bakanları, bakanlar, özel görevli bakanlar ve devlet sekreterleridir. Başbakan parlamentonun olağanüstü toplanmasına karar verebilir. Bunların dışında, cumhurbaşkanına bazı telkinlerde bulunma gibi yetkileri de vardır. Cumhurbaşkanı başbakanın görüşlerini almakla birlikte, son kararı yine kendisi verir.

Genel olarak hükümetin yürütme içerisindeki konumuna baktığımızda, hükümet ulusal siyaseti yapmak ve yürütmekle görevlidir. Ancak kollektif bir organ olarak, kendine has yetkileri yoktur. Zira hükümet yalnız başına karar alamaz. Bütün kararlar, cumhurbaşkanının katılımıyla alınır. Cumhurbaşkanının katılmadığı Kabine Konseyi denen hükümet toplantıları, hazırlık mahiyetinde olup buralarda karar alınmaz. Kollektif bir organ olarak hükümetin kendine has yetkileri yoksa da başbakanın yukarıda sayıldığı gibi yetkileri ve bakanların da kendine has yetkileri vardır.²³⁰

Hükümet, parlamento önünde sorumludur. Bu sorumluluğu ortaya çıkaran olgu, parlamentonun güvensizlik oyu mekanizması ile hükümeti düşürme yetkisinden kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümetin uygulama alanı oldukça geniş olan kimi yetkileri ortaklaşa kullanmaları da söz konusudur ve bu durum, yürütmenin iki organı arasında işbirliğine yol açmaktadır.

²²⁸ Esat Çam, a.g.k., 1993, s.165

²²⁹ Cem Eroğul, a.g.k., 2001, s.176

²³⁰ Yaşar Gürbüz, a.g.k., 1987, s.132

2) Yasama

1958 Anayasasında daha önceki anayasalara göre, yasamanın yetkilerinin kısıtlandığı, itibarının azaltıldığı görülür. Fransa'da yasama faaliyetini meydana getiren Parlamento Ulusal Meclis ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşur. Bunlardan birincisinde halkın, ikincisinde ise yerel yönetimlerin temsili öngörülmüştür. Millet Meclisi tek dereceli seçimle işbaşına gelen 577 milletvekilinden oluşmaktadır. Bunların 555'i anavatandan, 5'i denizaşırı topraklardan, 15'i deniz aşırı illerden ve 2'si denizaşırı yerel yönetimlerden seçilmektedir. Fransa'da meclislerin üye sayıları, dönemleri anayasa ile değil, organik yasa ile belirlenmektedir. Dolayısıyla meclislerin üye sayıları hükümetlere göre değişiklik gösterebilmektedir. Senato, 322 üyeden oluşur. Bunların 296'sı anavatandan, 4'ü denizaşırı topraklardan, 8'i denizaşırı illerden, 2'si deniz aşırı yerel yönetimlerden, 12'si de Fransa dışında oturan Fransızlardan seçilmektedir.²³¹

1958 Anayasasında yasama gücünü sınırlandıran çeşitli hükümler bulunmaktadır.²³² Bir kere parlamentonun istediği konuda yasa yapması engellenmiş, anayasa parlamentonun yasa yapabileceği konuları teker teker sınırlı olarak saymıştır. Ayrıca cumhurbaşkanına referandum mekanizması ile parlamentoyu aşma yetkisi tanınmış, böylece yasamaya ait bir yetki referandum mekanizması ile bir anlamda halkın desteği aracılığıyla yürütme organına verilmiştir. Yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi güçlendirilmiş, ayrıca hükümetin güvenoyu istemesi durumunda, yasaların oylanmadan kabul edilebilmesinin yolu açılmıştır.

Fransız parlamentosunun bu sınırlanmış alan dışında üç temel yetkisi vardır. Bunlar, yasa yapma yetkisi, bütçe çıkarma yetkisi ve Anayasada değişiklik yapma yetkisidir. Yasa yapma konusunda parlamento anayasada belirtilen konuların dışına çıkamaz. Anayasa bu konuda her iki meclise de eşit yetkiler tanımıştır. Bir tasarının yasalaşabilmesi parlamentonun olumlu oylaması ile mümkündür. Tasarıların her iki mecliste de iki kez oylanıp, bir sonuç ortaya çıkmaması durumunda, iki meclis üyelerinin oluşturduğu karma komisyon bir uzlaşma metni hazırlar. Bu metnin hükümet tarafından uygun görülmesinin ardından, meclislere sunumunda son karar Millet Meclisine aittir. Böylesi bir durum ortaya çıktığı takdirde, yasaların Senato

²³¹ Cem Eroğul, a.g.k., 2001, s. 151

²³² Ayferi Göze, a.g.k., 1995, s.576

katkısı olmadan yapılması nedeniyle tasarının Millet Meclisinin kabul etmesiyle yasalaştığı görülür. Yasa önerisinde bulunma yetkisi başbakan ve parlamento üyelerine aittir.

Parlamentonun bunların dışında, hükümeti kontrol etme, denetleme yetkisi vardır. Hükümete güvenoyu verme, gerektiğinde düşürme yetkisi Millet meclisindedir. Ayrıca, olağanüstü hal ve savaş ilanına karar verme ile af yetkisine de sahiptir. Parlamento faaliyetlerini kurmuş olduğu komisyonlar aracılığıyla yürütür.

3) Yargı

Fransa'da yargı organı, Anayasa Meclisi ve Yüksek Mahkemeden oluşur. Anayasa Meclisi hem bir siyasi yargı kurumu, hem de bir danışma kurumu olarak görev yapar. Anayasa Meclisi, kanunların anayasaya uygunluğunu denetler, Millet Meclisi ile Senato'nun kapatılması durumunda cumhurbaşkanına danışmanlık görevi yapar. Bu yargı organının üyelerinin üçü cumhurbaşkanı, üçü Millet Meclisi başkanı ve üçü de Senato Başkanı tarafından seçilmektedir. Görev süreleri dokuz yıl olup, üyelerinin üçte biri üç yılda bir yenilenmektedir.

Diğer yargı organı olan Yüksek Mahkeme ise, 24 asil ve 12 yedek üyeden oluşur. Bu kurum üst düzey kamu görevlileri ile devletin varlığı aleyhine suç işleyenleri yargılama görevini üstlenmiştir. Verdiği kararlar kesin olup, bunların bir başka üst mercide temyiz edilme imkanı yoktur.²³³

C. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI DİĞER ÜLKELER

Yarı başkanlık sisteminin Fransa dışında uygulandığı yerler olarak Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Sri Lanka, Portekiz, Romanya ve 1919-1933 arasındaki Alman Weimar Cumhuriyeti sayılmaktadır.²³⁴ Bunlardan Finlandiya ve Portekiz'de, sistem dengeli biçimde işlediği için, bu ülkelerdeki uygulamalar dengeli başkanlık ve hükümet şeklinde değerlendirilmektedir. Buna karşılık, devlet başkanının bir yandan anayasayla olağanüstü dönemlere özgü geniş yetkilerle donatılmış olması, diğer

²³³ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.109

²³⁴ Bu ülkeler Duverger'in yarı başkanlık sistemi olarak kabul ettiği ülkelerdir. Sartori ise, Duverger'in devlet başkanlarının sadece sembolik yetkilere sahip olduğu kategorisinde yer verdiği Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı yarı başkanlık sistemine dahil etmemekte ve bu ülkeleri parlamenter sistem olarak tanımlamaktadır. Bkz. Maurice Duverger, a.g.k., 1986b, s.109, Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.167

yandan ise normal dönemlerde az yetkilere sahip olmasına rağmen uygulamada anayasa ihlal edilmeden çok önemli yetkiler kullanması nedeniyle, Fransa'da tam yetkili bir başkanlık vardır.²³⁵

Yarı başkanlık sisteminin ilk uygulaması sayılabilecek Alman Weimar sistemi 1919 ile 1933 yılları arasında uygulanmıştır. O zamanlar yarı başkanlık sistemi kavramı mevcut olmadığı için, Weimar sistemi güçlü bir başkanlıkla dengelenen parlamenter sistem olarak algılanmıştır. Weimar Anayasasında başkana kararnamelerle hükümet etme yani Şansölye'nin katılımıyla olağanüstü hallerde kanun gücünde kararnameler çıkarma, kendi takdiriyle başbakanı atama ve azletme, tek bir bakanı azletme ve parlamentonun güven oyuna tabi olmayacak hükümetler kurma, kendi takdiriyle parlamentoyu feshetme, meclisin kabul ettiği bir kanunu veto etmek yerine halk oylamasına sunma gibi yetkiler verilmişti. Başkanın sahip olduğu bu geniş yetkilerin -olağanüstü hal, fesih ve referandum gibi- üzerine, uygulanan seçim sisteminin nispi temsil olması da eklenince Weimar sisteminin sonu gelmiştir.²³⁶

Yarı başkanlık sisteminin bir başka uygulama yeri olan Portekiz, 1976 anayasasında, 1982'de değiştirilmesinden önce de, sonra da cumhurbaşkanının halk tarafından tek dereceli ve iki turlu mutlak çoğunluk usulüne göre seçilmesini öngörmüştür. Portekiz'de cumhurbaşkanı yasama meclisini fesih yetkisinin gerçek sahibidir. Cumhurbaşkanının bunun dışında tek başına kullanabileceği pek önemli yetkileri olmamakla birlikte, bu yetki, Portekiz sisteminin hukuken bir yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilmesine gerekçe gösterilebilir.

Romanya Anayasası da cumhurbaşkanının halk tarafından tek dereceli ve iki turlu bir seçimle işbaşına gelmesini öngörmektedir. Anayasa cumhurbaşkanına, karşı imzaya gerek olmaksızın sadece her iki meclisin başkanlarına danıştıktan sonra parlamentoyu feshetme yetkisini tanımıştır. Ancak bu yetki mutlak değil, koşullu niteliktedir. Cumhurbaşkanı ancak, yeni bir hükümetin ilk güvenoyu isteminden başlayan 60 gün içinde güvenoyu alamamış olması durumunda, bu yetkiyi kullanabilir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının ulusal çıkarların gerektirdiği durumlarda herhangi bir konuyu halkoylamasına sunabilmesi, Anayasa Mahkemesi

²³⁵ Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, a.g.k., 1999, s.118

²³⁶ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.169-170

üyelerinden üçünü seçmesi, bir kanunu önleyici denetim için Anayasa Mahkemesine gönderebilmesi ve anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmesi gibi hayli önemli diğer yetkileri de göz önünde bulundurulursa, Romanya'yı da bir yarı başkanlık sistemi olarak kabul etmek yerinde olur.²³⁷

1978 tarihli Sri Lanka anayasası da Fransız modelinden esinlenmiş, ama başkanın iktidarını güçlendirmekte daha da ileri gitmiştir. Weimar anayasası gibi, Sri Lanka anayasası da başkana, parlamentonun reddettiği herhangi bir kanunu halkoyununun onayına sunmak suretiyle yasama organını tek taraflı olarak ve kendi takdiriyle etkisiz kılma yetkisini vermiştir. Ayrıca, Sri Lanka başkanı, hem devletin hem hükümetin başıdır. Dolayısıyla, kanunlar gerçekte başkan tarafından önerilmekte, bakanlarını başkanın kendisi seçmektedir. Bu nedenle de Sri Lanka'nın, yarı başkanlık sistemi olmaktan çok tam başkanlık sistemi mi olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır.²³⁸

Maurice Duverger, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeleri başkanın yetkilerine göre bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Buna göre bu ülkeler üçe ayrılmaktadır; devlet başkanlığına sembolik yetkiler sunan ülkeler, devlet başkanlığı ile hükümetin dengede olduğu ülkeler ve bu makamın çok geniş yetkilerle donatıldığı ülkeler.²³⁹ Duverger, anayasanın devlet başkanına sunduğu yetkiler kadar, o konumda bulunan kişiye göre bu yetkilerin kullanımının uygulamada değiştiğini belirtmektedir. Tablo 1'de bu durumu açıklamaya çalışmıştır.

Başkanın Gücü	
Anayasada	Uygulamada
1. Finlandiya	1. Fransa
2. İzlanda	2. Finlandiya
3. Weimar	3. Weimar
4. Portekiz	4. Portekiz
5. Avusturya	5. Avusturya
6. Fransa	6. İrlanda

²³⁷ Ergun Özbudun, a.g.k., 1993b, s.148

²³⁸ Giovanni Sartori, a.g.k., 1997, s.172

²³⁹ Maurice Duverger, a.g.m., 1992, s. 142-147

7. İrlanda	7. İzlanda
------------	------------

Tablo 1. Yarı Başkanlık sistemlerinde devlet başkanının gücü.

Kaynak: Maurice Duverger, a.g.m., 1992, s.147

Devlet başkanlığına sembolik yetkiler sunan ülkeler grubuna Avusturya, İrlanda ve İzlanda girmektedir. Her üç ülkenin de anayasaları, yarı başkanlık niteliğine sahip olduğu halde, siyasi uygulamalar parlamentarizme benzemektedir. Örneğin, İrlanda anayasasına göre²⁴⁰, “başkana tanınmış olan yetkiler ve verilmiş olan görevler yalnız başkan tarafından hükümete danışılarak kullanılır ve yerine getirilir.” Yani başkan, hükümetin iradesi dışında bir şey yapamaz. Öyle ki başbakanın seçilmesi konusunda bile karar yetkisi yoktur, öneri milletvekillerinden gelir. Bu durumda başkan genel oyla seçilmiş olsa bile, konumu parlamenter sistemdeki devlet başkanından farklı değildir. İzlanda anayasası başkana İrlanda anayasasından daha çok yetki vermektedir ancak bu bile sistemin parlamenter sistem gibi işlemlerini engelleyememektedir. İzlanda başkanının, ulusal meclisi istediği zaman dağıtma, yürürlükteki yasaya doğrudan doğruya kendisi veya hükümet eliyle örf ve adete uygun istisnalar tanıma ve bir bakanı görevden alma gibi yetkiler vardır. Ancak buna karşılık anayasa, başkanı meclis önünde sorumlu tutmuş ve gerektiğinde üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ve başkanın görevden alınması konusunda bir referanduma karar vermeye yetkili kılmıştır. Avusturya anayasası başkanın yetkilerini İzlanda anayasasından çok daha fazla kısıtlamaktadır. Anayasaya göre başkanın alacağı bütün kararlarda başbakanın ve ilgili bakanın yan imzasına ihtiyaç vardır. Dolayısıyla başkanın tek başına hareket etme ve karar alma yetkisi yoktur. Bütün kararlarını hükümetin önerisiyle alır. Bu durum Avusturya yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistem gibi işlemesine yol açmaktadır.

Duverger’in ikinci gruplandırması, devlet başkanlığı ile hükümetin dengede olduğu yarı başkanlık uygulamalarıdır. Böyle sistemler, halk tarafından seçilen geniş yetkilere sahip bir devlet başkanı yanında, parlamentonun güvenine tabi, yürütmeden sorumlu başbakan ve kabinesine de yer vererek devlet hayatında bir düalizme yol açar. Bu gruptaki yarı başkanlık modelleri, devlet başkanları ile başbakanların nispeten eşit yetkilere sahip olduğu Finlandiya, Portekiz gibi ülkelerdir. Finlandiya anayasası başkana oldukça geniş yetkiler sunmaktadır. Başkan, meclisi dağıtma

²⁴⁰ Maurice Duverger, a.g.k., 1986b, s.110-114

yetkisini tek başına kullanır, kanunlar üzerinde veto hakkı vardır, hükümette ilk söz sahibi olan merciidir, dış politikanın güdümü, idari mekanizmanın gözetimi, silahlı kuvvetlerin komutası ona bağlıdır. Bunların yanında, sistem dengeyi sağlamak için başkanın kararname çıkarma yetkisine sınırlandırma getirmiştir. Buna göre, başkan kanunların uygulanması, kamu görevlilerinin ve idare mekanizmasının işlemesi ile ilgili kararnameleri, ancak bakanlar kuruluna bu hak tanınmamışsa çıkarma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla bakanlar kurulunu ve başbakanı da sistem içerisine dahil eden dengeci bir yapı söz konusudur. Üçüncü grup yarı başkanlık sistemleri devlet başkanlığına geniş yetkiler sunan sistemlerdir. Duverger, bu grubun tek örneği olarak Fransa'yı tanımlamaktadır.

D. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AVANTAJLARI

Yarı Başkanlık sistemleri, saf başkanlık sistemleri karşısında bir takım avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Başkanlık sisteminin en önemli eleştirisi olan başkanın sabit görev süresinin yol açtığı katılık, yarı başkanlık sistemlerinde sadece yürütmenin bir kanadını teşkil eden devlet başkanı bakımından gerçekleşebilir. Çünkü yürütmenin diğer kanadı olan başbakan ve kabinenin popülaritesini veya meşruiyetini kaybetmesi halinde parlamento tarafından gensoru yetkisi kullanılarak düşürülmesi mümkündür. Ancak, hükümet ile parlamento çoğunluğunun aynı görüşten olması durumunda, gensoru teorik bir mekanizmadan ibaret kalmaktadır. Böyle bir durumda da, meşruiyetini kaybeden bir hükümetin hukuki varlığına son verme yetkisi devlet başkanının fesih yetkisine kalır. Yarı başkanlık sisteminin, katılığa engel olan bir diğer yönü, cumhurbaşkanının yeniden seçilmesinin yolunun açık olmasıdır. Ayrıca, hükümetin de yeniden seçilmesi mümkündür. Dolayısıyla, yürütme gücünün her iki kanadı bakımından da, bu tür yasakların mevcut olmadığı yarı başkanlık sistemleri, seçimler aracılığıyla, hesap verme mekanizmalarının işletilmesine olanak tanır.

Yarı başkanlık sistemlerinde de başkanlık sistemindeki gibi bir çift meşruiyetten söz edilebilir. Cumhurbaşkanının ve başbakanın her ikisinin de seçimle işbaşına gelmesi bu iddiayı ortaya çıkarmaktadır. Ancak burada şöyle bir önemli ayrım vardır. Başkanlık sistemlerinde bu çift meşruiyet iddiası yasama ve yürütme

arasında ortaya çıkarken, yarı başkanlık sistemlerinde yürütmenin iki kanadı arasında ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi görüşten olması durumunda yarı başkanlık sistemleri çift meşruiyet iddialarına olanak vermez, ancak farklı görüşten olmaları durumunda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında böyle bir üstün gelme savaşı başlayabilir. Başkanlık sisteminde bu tartışmalar askeri müdahaleye kadar gidebilirken, yarı başkanlık sisteminde en fazla cumhurbaşkanının meclisi feshetme yetkisini kullanmasıyla sonuçlanır. Ayrıca yarı başkanlık sistemleri, devlet başkanı ile parlamentonun aynı eğilimde olmaması durumunda, başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan, kazananın herşeyi 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, başkanın fesih yetkisinin doğuracağı mekanizmalar işleyecektir.

E. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEZAVANTAJLARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye'de siyasal istikrarsızlığın yürütmenin güçlendirilmesi yoluyla aşılacağını savunan görüşlerin bir kısmı başkanlık sistemini önerirken, bir kısmı da yarı başkanlık sistemini önermektedir. 1980'lerden sonra ortaya çıkan bu görüşler gücünü arttırmak isteyen siyasi liderler tarafından da savunulmuştur. 1987 yılında dönemin başbakanı Turgut Özal, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlamak üzere anayasa değişikliğini savunarak, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine geçiş tartışmalarını yeniden başlatmıştır. Özal'a yakın kaynaklara göre, başbakanın gerçek amacı başkanlık sistemini kurmaktı, yarı başkanlık sistemini de bir geçiş aşaması olarak görüyordu. Özal'ın bu düşünceleri hukuki bir metin haline dönüşmeksizin sona ermiştir. Türkiye'de parlamenter sistemin terk edilmesini savunan bir diğer devlet adamı Demirel'dir. Cumhurbaşkanı Demirel'in hükümet sistemi değişikliği için bir anayasa taslağı hazırlattığı iddiası ortaya atılmış ancak Demirel böyle bir taslağın olmadığını ileri sürmüştür.²⁴¹

²⁴¹ Serap Yazıcı, a.g.k., 2002, s.161-163, Süleyman Demirel tarafından hazırlatıldığı iddia edilen bu anayasa taslağı için bkz. Milliyet, 30 Aralık 1998

Yarı başkanlık rejiminden yana olan görüşler, sistemin, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yolu ile vatandaşların katılımını arttıracaklarını ve yürütme organının bir kanadının belirlenmesinde söz sahibi yapacağını dolayısıyla, siyasal katılım açısından olumlu sonuçlar doğuracağını savunmaktadırlar. Bu yaklaşım taraftarlarına göre, demokratik meşruluğu takviye edilmiş, birleştirici ve işlevsel olan bir cumhurbaşkanına Türkiye'nin ihtiyacı vardır.²⁴² Ülkemizdeki parti sisteminin parçalanmışlığı dikkate alındığında, bir siyasal partinin adayı olarak seçime girecek cumhurbaşkanının birleştirici olması oldukça güçtür. Üstelik, sistemde istikrar aramaya çalışırken, cumhurbaşkanının kendisi istikrarsızlığın kaynağı olabilir. Başkanın halktan aldığı meşru yetki, onu sistemin denge unsuru olmaktan çıkarıp, sultan gibi davranmasına neden olabilir. Hiç şüphesiz bu sistemi savunan görüşler, sistemin Fransa'da başarılı olmasından esinlenmektedir. Yarı başkanlığın Fransa'yı topladığı ve hükümet krizlerine kesin çözümler ürettiği doğrudur ancak bu başarıda De Gaulle'ün karizmatik ve tarihi kişiliği, dağılık Fransız sağını kendi liderliği etrafında toplayabilmesi ve 5. Cumhuriyetle birlikte seçimlerde nisbi temsil sisteminin terk edilerek, iki turlu çoğunluk sistemine geçilmiş olmasının en az yarı başkanlık sistemi kadar etkisi vardır.²⁴³

Bu sistemin uygulanmasında karşılaşılabilecek en önemli sorun, kuvvetlerin bölünmesi temelinde işleyen yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı iktidarı bir başbakanla paylaşmak zorunda kaldığı için, cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı partilerden olması durumunda ortaya çıkacak düalist yapının doğuracağı çatışmalardır. Parlamenter sistemlerde hükümet istikrarı, sadece hükümetin parlamentoda sahip olduğu çoğunluğun sağlamlığına bağlı iken, yarı-başkanlık sisteminde hükümetin istikrarı cumhurbaşkanı ile siyasal uyuma da bağlıdır. Bu daha zor bir ihtimaldir. Üstelik halk oyuyla gelmiş bir başkan da hükümet istikrarını tehdit edecek yeni bir silah olabilir. Fransa'da 1986-1988 yılları arasında olduğu gibi, cumhurbaşkanının ve başbakanın ayrı partilerden olması durumunda, iki makam arasında uyumlu ilişkiler, cumhurbaşkanının nispeten pasif bir tutum içine girmesi ve Fransız seçmeninin uyumsuz olanı desteklememesi eğilimi dolayısıyla

²⁴² Mustafa Erdoğan, *Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji, Siyasal Kitabevi*, Ankara, 1995, s.79

²⁴³ Meltem Dikmen Canikoğlu, "Türkiye'nin Sistem Sorunu mu Var?", www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm, 25.03.2005

sağlanabilmiştir.²⁴⁴ Bu da Fransa'da bu sistemin başarılı bir şekilde işlemlerini sağladığıdır. Uzlaşma kültürünün fazla gelişmediği ülkemizde ise, cumhurbaşkanıyla başbakanın farklı partilerden olması durumu çatışmaya yol açacaktır. Cumhurbaşkanına bu tıkanıklıkları önlemek için meclisi feshetme ve meclisin güvenini taşıyan bir hükümeti azletme yetkisi tanınsa bile bu yetkilerin kötüye kullanılmasının önünde hiçbir engel yoktur. Sistemin olumlu sonuçlar verdiği örneklerde, başkanın yasama ve yürütme arasındaki çatışmayı durdurmak için anayasal yetkilerini kullanmaktan kaçınarak, geri plana çekildiği yani fiili iktidar kullanımını başbakan ve hükümete bıraktığı gözlenmiştir. Ülkemizde parlamenter sistem içerisinde bile yetkilerinin sınırlarını zorlayan cumhurbaşkanlarının meşruluğunu doğrudan halktan aldığı bir düzende böyle bir özveri göstermesi mümkün değildir.

Sistemin bir diğer sakıncası, başkanlık sisteminde olduğu gibi halkın oyuyla iktidarının meşruluğuna sonuna kadar inanan cumhurbaşkanının, sistemde birleştirici ve dengeleyici unsur olması yerine kral gibi davranma tehlikesi yani diktatörlüğe dönüşebilmesidir. Başkanın seçimle gelip seçimle gittiği ve bundan başka görevden uzaklaştırılma mekanizması olmadığı düşünülürse durumun daha da tehlikeli olacağı açıktır. Cumhurbaşkanının burada asıl oynaması gereken rol toplumun tüm kesimlerini birleştirici ve sistemin tıkanmasını önleyici olmasıdır. Bu da karizmatik bir başkanla mümkündür. Ayrıca, cumhurbaşkanına tanınan, tıkanıklıkları önlemek için meclisi kendi insiyatifıyla fesih yetkisinin keyfi kullanımının önüne geçecek bir mekanizmanın olmaması, ülkemizde sık aralıklarla yinelenen seçimlere dolayısıyla hükümet istikrarsızlığına neden olacaktır.

Sonuç olarak, yarı başkanlık sistemi Fransa'daki siyasi kültür ortamında demokrasi içinde istikrar sağlamıştır. Ancak Türkiye'de uygulanabilmesi için, yargı bağımsızlığının sağlanması, yasama ve yürütmenin kendi görev alanlarında güçlü olmaları, sivil toplum örgütlenmelerinin, baskı gruplarının çeşitliliğinin ve bu yolla halkın sisteme aktif katılım ve denetiminin sağlanması, demokratik, katılımcı bir siyasi kültür ortamının varlığı zorunludur. Bu koşulların mevcut olmadığı ülkemizde yarı başkanlık sistemi popülist bir dikta önerisinden başka bir şey değildir.²⁴⁵

²⁴⁴ Metin Heper, Milliyet, 27.11.1997

²⁴⁵ Ersin Kalaycıoğlu, "Yarı-Başkanlık: Diktaya Çağrı", Milliyet, 1 Mayıs 1996

SONUÇ

Türkiye’de siyasal istikrarsızlığı hükümet istikrarsızlığına indirgeyen görüşler, hükümet sistemi tartışmalarını, demokratik sistemler arasında bir tercih sorunu olarak görmekten çok, demokrasi ile diktatörlük arasında bir tercih olarak görmek yanılığına düşmektedirler. Siyasal düzenekte ortaya çıkan bütün sorunlar, kısa süreli koalisyon hükümetlerine indirgenmekte, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi arayışları bununla gerekçelendirilmektedir. Bu arayışlar çerçevesinde ortaya çıkan tartışmalar, her iki sistemin ideal modelleri göz önünde bulundurularak yapılmakta, toplumsal özellikler, siyasal kültür, siyasal gelenekler ve yerleşik parti sistemi göz ardı edilmektedir.

1982 Anayasasıyla oluşturulan sistemin yapısına bakıldığında, parlamenter sistemden ciddi sapmaların olduğu görülür. Bunun en önemli göstergesi, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin genişliğidir. Bu durum, anayasanın hazırlandığı dönemin yürütmeyi güçlendirme ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Ancak, anayasa yanlış bir tercih yapmış, yürütmenin sorumlu kanadı başbakan yerine, sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Bu da cumhurbaşkanlarının, sembolik yetkilerin ötesinde aktif bir tutum içerisine girmelerine ve cumhurbaşkanı-hükümet gerginliklerine neden olmalarına yol açmıştır.

Anayasanın oluşturduğu parlamenter hükümet sisteminin en çok eleştirilen yönü, bu sistemin siyasi istikrarsızlığa neden olmasıdır. Parlamenter sistemin Türkiye’de hükümet istikrarsızlıklarına yol açtığı doğrudur ancak sistemin uygulandığı diğer ülkelerde özellikle İngiltere gibi iki parti sisteminin ve parti disiplinin güçlü olduğu ülkelerde istikrarsız hükümetler görülmemektedir. Öyleyse, kısa ömürlü koalisyon hükümetlerinin nedeninin, parlamenter sistemden çok, parti sistemindeki parçalanma ve seçim sistemi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Kaldı ki ülkemizde yapılan son genel seçimler, çok partili ülkelerde parlamenter sistemin mutlaka koalisyon hükümetlerine neden olduğu görüşünü yanıltmıştır. Sık sık değişen hükümetleri hedef gösteren, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi taraftarları, siyasal sistemle ilgili sorunları sadece siyasal partiler yelpazesinin parçalanmış olması ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan koalisyon hükümetlerine indirgemekte,

ve diğ er sorunların yeni hükümet sistemi ile kendiliğ inden çözüleceğini varsayan bir tutum içerisine girmektedirler.

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin hükümet istikrarı konusunda, parlamenter sisteme göre avantajlar taşıdığı doğrudur ancak bu avantajların çeşitli olumsuzlukları da beraberinde getirdiğini unutmamak gerekir. Başkanlık sisteminde başkanın görev süresinin sabit olması ve impeachment dışında görevden uzaklaştırılmaması istikrar için olumlu bir durumdur. Parlamenter sistemde ise, yasama ve yürütme birbirlerinin hukuki varlıklarına son verecek mekanizmalara sahiptirler. Yasama organı, güvensizlik oyu ve gensoru yöntemi ile parlamentoda sağlam bir çoğunluğa dayanmayan bir hükümeti düşürme olanağına sahiptir. Dolayısıyla, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre yürütme istikrarını garanti eden bir yönü olduğu açıktır. Yarı başkanlık sistemlerinde ise cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı görüşte olduğu durumlarda istikrarlı bir yapı ortaya çıkar. Başkanlık sistemlerinin istikrarı garanti eden bu yapısının olumsuz yanları da vardır. Meşruluğunu kaybetmiş bir başkan, görev süresi sona ermeden görevden uzaklaştırmanın hiçbir yolu yoktur. Dolayısıyla bu başkanın anti-demokratik eğilimler göstermesi durumunda o seçim dönemi sona erinceye kadar yapılabilecek bir şey yoktur. Sistemin bu katılığı askeri darbeyi davet eder bir nitelik taşımaktadır ve Türkiye gibi ülkeler için de askeri müdahaleyi kaçınılmaz hale getirmektedir. Ayrıca, görev süresi sona ermeden hiçbir şekilde uzaklaştırılmayan, geniş yetkilere sahip, kimseye hesap vermek zorunda olmayan üstelik meşruluğunu halktan alan bir başkanın diktatöre dönüşme olasılığı da göz ardı edilmemelidir. Başkanın yürütmenin tek hakimi olması, kabineyi dilediği gibi oluşturabilmesi, seçimle işbaşına geldiği için kendinde sonsuz bir yönetme hakkı görmesi diktatörlük eğilimlerini tetikler. Türkiye’de 1982 Anayasası ile parlamenter sistem çerçevesinde –sıpmalar olmakla birlikte- oluşturulan alanla bile, Türkiye Cumhuriyetinin “sorumsuz ve sembolik yetkileri olan” cumhurbaşkanları, hükümeti yönlendirmeye çalışmışlar ve etkili olmayı başarmışlardır. Bu kadar sınırlı yetkilerle bunu başarabilen cumhurbaşkanlarının, başkanlık sistemindeki gibi geniş yetkilerle donatıldığı düşünülürse, bir diktatöre olma ihtimali zayıf değildir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin getireceği bir diğ er olumsuz durum, başkanın kendi şahsında iktidarı kişiselleştirmesidir. Hem devlet başkanı, hem hükümet başkanı sıfatlarını

bünyesinde taşıyan başkan, devleti ve bütün halkı temsil ettiğini düşünerek, iktidarı kişiselleştirme yoluna gidebilir, kendini bir imparator, bir kral gibi hissedebilir. Ayrıca, seçmenlerine yaranmak ve bir daha seçilememek korkusu ile işbitirici ve kayırmacı politikalar içerisine girebilir.

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de, olumsuz sonuçlar yanında olumlu sonuçlar doğuracağı da açıktır. Ancak önemli olan olumsuz sonuçlarının fazla olmamasıdır. Türkiye’de görünen tablo bu yönde olduğu için, hükümet istikrarını korumak ve sağlam bir demokrasi yaratmak için başkanlık ve yarı başkanlık sistemine geçiş gibi köklü bir değişiklik yerine, parlamenter sisteme eklenecek tali kurumsal düzenlemeler ile bu ihtiyacın giderilmesi daha mantıklıdır. 1982 Anayasası, bu dönemden önce de var olan hükümet istikrarsızlıklarını önlemeye yönelik bir takım önlemleri zaten almıştır. Hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında basit çoğunluk, hükümetin düşürülmesi esnasında yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk araması, cumhurbaşkanına meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınması, cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler bunlardan bazılarıdır. Bu düzenlemeler sistemin istikrarı için yeterli değildir. Bunların dışında, cumhurbaşkanının parlamenter sistemle uyumlu olmayan yetkilerinin sınırlandırılması ve gerçekten parlamenter yapıya uygun olarak sembolik yetkilerle donatılması gerekir. Olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile birlikte kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, yargı alanındaki önemli atama yetkileri, cumhurbaşkanına hükümetin işlerine karışma imkanı vermekte, parlamenter yapıya aykırı düşmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanının yetkilerinde derhal bir düzenlemeye gidilmelidir.

Parlamenter sistemin aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik çeşitli yöntemler mevcuttur. Bunlardan biri “yapıcı güvensizlik oyu”dur. Bu yöntemle göre, bir hükümet ancak yeni başbakanın seçilmesiyle birlikte düşürülebilir. Yani, hükümeti yıkmakta birleşen parlamento çoğunluğunun, yapmakta da birleşmesi şartı koşulmuştur. Böylece meclisteki partiler, yeni bir hükümet alternatifi yaratmadan eskisini düşüremeyecekleri için istikrar sağlanacaktır. Bu yöntem Türkiye gibi, zayıf koalisyon hükümetlerinin olduğu ülkeler için yararlı bir yöntem olabilir ancak çeşitli sakıncaları da vardır. Örneğin, etkinliğini yitiren bir hükümet, meclis içinden bir

alternatif çıkmaması, ya da parlamentoda organize olmuş bir muhalif grup oluşturulamaması durumunda düşürülemeyebilir. Ancak bu ihtimallerden birincisi cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisiyle aşılabılır. İkinci durumun da yapıcı güvensizlik oyu olmayan parlamenter sistemlerde de ortaya çıkma ihtimali zaten vardır. Hükümete istikrar kazandırabilecek bir diğer düzenleme, parlamento üyeliği ile meclis üyeliğinin aynı kişide birleşmemesi olabilir. Bu yöntem hükümet üyelerinin seçmen baskısı altında olmadan, rahatça işlerini yapmalarına olanak sağlayacaktır. Ayrıca, parlamenter sistemlerde hükümetin düşürülmesi sonucunu verebilecek gensoru mekanizmasının, milletvekillerinin yeni kurulacak kabinede görev almak gibi kişisel çıkarları ile harekete geçirilmesini engelleyecektir.

Türkiye’de istikrar için yapılması gereken bir diğer düzenleme seçim sistemi ile ilgilidir. Parti sistemindeki parçalanmanın ortadan kalkması ve iki partili bir sistem Türkiye için gerçekçi olmayan bir beklenti olduğundan, yapılması gereken seçim sistemi yoluyla istikrarı sağlamaya çalışmak olmalıdır. Nispi temsil sistemi yerine, iki turlu çoğunluk sisteminin tercih edilmesi, birbirine yakın görüşte olan seçmenlerin aynı parti etrafında birleşmesini sağlayacaktır. Siyasi partilerle ilgili olarak parti içi demokrasi de güçlendirilmelidir. Liderlerin egemen olduğu ve milletvekillerinin, parti liderinin kararını onaylamaktan başka bir fonksiyonunun olmadığı partiler daha demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Her sistemin kendine ve uygulandığı yere göre olumlu ve olumsuz özellikleri vardır. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri, model alındıkları ülkeler olan Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’da demokrasinin etkinliğini ve istikrarını sağlamıştır. Ancak, Türkiye şartları düşünüldüğünde, bu sistemlerin uygulanabilirliği ile ilgili, Duverger’in, demokrasisi gelişmemiş ülkeler için başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerini çılgınlık olarak nitelemesi görüşüne katılmamak mümkün değildir. Aslında her iki rejiminde çok başarılı ve çok başarısız örneklerinin olması, sorunun sadece anayasa mühendisliğiyle ilgili olmadığını gösterir. Türkiye’de yaşanan istikrarsızlığın altında aslında, seçim sistemi, siyasi parti sistemi, hükümet sistemi gibi teknik sorunlar yanında, Türk toplumunun demokratik değerleri içselleştirememesi, sivil toplum geleneğinin gelişmemiş olması, siyasal kültürün zayıflığı, seçmenlerin popülist söylemlere göre değişen davranışları gibi toplumsal ve kültürel nedenler de vardır. Bu nedenle, Türkiye, parlamenter sistemi özgül

değerleriyle yorumlamış ve ideal tipten farklı bir parlamenter sistem işleyişi ortaya çıkmıştır. Yapılması gereken Türkiye'nin kendi iç dinamiklerini ve sosyo-kültürel özelliklerini göz önünde bulundurarak, parlamenter yapıyı iyileştirmeye çalışmaktır.

Ek-1: Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri

TÜRKİYE CUMHURİYETİ HÜKÜMETLERİ	
1 I. İnönü Hük. (30.10.1923-06.03.1924)	31 II. Demirel Hük. (03.11.1969-06.03.1970)
2 II. İnönü Hük. (06.03.1924-22.11.1924)	32 III. Demirel Hük. (06.03.1970-26.03.1971)
3 Okyar Hük. (22.11.1924-03.03.1925)	33 I. Erim Hük. (26.03.1971-11.12.1971)
4 III. İnönü Hük. (03.03.1925-01.11.1927)	34 II. Erim Hük. (11.12.1971-22.05.1972)
5 IV. İnönü Hük. (01.11.1927-27.09.1930)	35 Melen Hük. (22.05.1972-15.04.1973)
6 V. İnönü Hük. (27.09.1930-04.05.1931)	36 Talu Hük. (15.04.1973-26.01.1974)
7 VI. İnönü Hük. (04.05.1931-01.03.1935)	37 I. Ecevit Hük. (26.01.1974-17.11.1974)
8 VII. İnönü Hük. (01.03.1935-01.11.1937)	38 Irmak Hük. (17.11.1974-31.03.1975)
9 I. Bayar Hük. (01.11.1937-11.11.1938)	39 IV. Demirel Hük. (31.03.1975-21.06.1977)
10 II. Bayar Hük. (11.11.1938-25.01.1939)	40 II. Ecevit Hük. (21.06.1977-21.07.1977)
11 I. Saydam Hük. (25.01.1939-03.04.1939)	41 V. Demirel Hük. (21.07.1977-05.01.1978)
12 II. Saydam Hük. (03.04.1939-09.07.1942)	42 III. Ecevit Hük. (05.01.1978-12.11.1979)
13 I. Saraçoğlu Hük. (09.07.1942-09.03.1943)	43 VI. Demirel Hük. (12.11.1979-12.09.1980)
14 II. Saraçoğlu Hük. (09.03.1943-07.08.1946)	44 Ulusu Hük. (20.09.1980-13.12.1983)
15 Peker Hük. (07.08.1946-10.09.1947)	45 I. Özal Hük. (13.12.1983-21.12.1987)
16 I. Saka Hük. (10.09.1947-10.06.1948)	46 II. Özal Hük. (21.12.1987-09.11.1989)
17 II. Saka Hük. (10.06.1948-16.01.1949)	47 Akbulut Hük. (09.11.1989-23.06.1991)
18 Günaltay Hük. (16.01.1949-22.05.1950)	48 I. Yılmaz Hük. (23.06.1991-20.11.1991)
19 I. Menderes Hük. (22.05.1950-09.03.1951)	49 VII. Demirel Hük. (21.11.1991-25.06.1993)
20 II. Menderes Hük. (09.03.1951-17.05.1954)	50 I. Çiller Hük. (25.06.1993-05.10.1995)
21 III. Menderes Hük. (17.05.1954-09.12.1955)	51 II. Çiller Hük. (05.10.1995-30.10.1995)
22 IV. Menderes Hük. (09.12.1955-25.11.1957)	52 III. Çiller Hük. (30.10.1995-06.03.1996)

23 V. Menderes Hük. (25.11.1957-27.05.1960)	53 II. Yılmaz Hük. (06.03.1996-28.06.1996)
24 I. Gürsel Hük. (30.05.1960-05.01.1961)	54 Erbakan Hük. (28.06.1996-30.06.1997)
25 II. Gürsel Hük. (05.01.1961-20.11.1961)	55 III. Yılmaz Hük. (30.06.1997-11.01.1999)
26 VIII. İnönü Hük. (20.11.1961-25.06.1962)	56 IV. Ecevit Hük. (11.01.1999-28.05.1999)
27 IX. İnönü Hük. (25.06.1962-25.12.1963)	57 V. Ecevit Hük. (28.05.1999 - 18.11.2002)
28 X. İnönü Hük. (25.12.1963-20.02.1965)	58 Gül Hük. (18.11.2002 - 14.03.2003)
29 Ürgüplü Hük. (20.02.1965-27.10.1965)	59 Erdoğan Hük. (14.03.2003 -)
30 I. Demirel Hük. (27.10.1965-03.11.1969)	

Kaynak: www.tbmm.gov.tr/hukumetler.htm, 20.05.2005

KAYNAKÇA

AKIN, Özden, “Federal Almanya”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004

AKŞİN, Sina, “Siyasal Tarih: 1789-1908”, *Türkiye Tarihi 3 Osmanlı Devleti 1600-1908*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000

ALDIKAÇTI, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982

ALDIKAÇTI, Orhan, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, İstanbul, 1960.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *AİD*, C.21, Mart 1988

ARMAOĞLU, Fahir, *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*, Ankara, 1994

ARSEL, İlhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Mars Matbaası, Ankara, 1965

ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya, 2002

CANİKOĞLU, Meltem Dikmen, “Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var?”, www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm, 25.03.2005

ÇAĞLAR, Bakır, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul, 1989

ÇAM, Esat, *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1993

ÇİTCİ, Oya, “Başkanlık Sistemi Çözüm mü?”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30-4, Aralık, 1997

DEMİR, Fevzi – **KARATEPE**, Şükrü, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Evrim Yayınları, İstanbul, 1989

DİAMOND, Larry, “Demokrasinin Üç Paradoksu”, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

DURGUN, Şenol, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Nobel Yayın, Ankara, 1999

DUVERGER, Maurice (Çev. Ergun Özbudun), *Siyasi Partiler*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1974

DUVERGER, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992

DUVERGER, Maurice, *Seçimle Gelen Krallar*, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986b

DUVERGER, Maurice, *Siyasal Rejimler*, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, Ankara, 1986a

ERDOĞAN, Mustafa, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce Dergisi*, C:1, S:2, Bahar 96

ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Liberte Yayınları, Ankara, 2004

ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1993

ERDOĞAN, Mustafa, *Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995, s.79

ERDOĞAN, Mustafa, Siyasal Rejim Tartışmaları, TESEV, http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php, 25.03.2005

ERDOĞAN, Mustafa, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara, 2003

EROĞUL, Cem, *Anatüzeeye Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2000

EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997

EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001

EROĞUL, Cem, *Kapitalist Ülke Rejimleri*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1990

ESEN, Selin, “İspanya”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004

GÖZE, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1995

GÖZLER, Kemal, *Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası İçin Bir Savunma*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001

GÖZLER, Kemal, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Tartışması*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000b

GÖZLER, Kemal, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000a

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997

GÜRBÜZ, Yaşar , *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987

HEPER, Metin – **ÇINAR**, Menderes, “Parliamentary government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience”, *Political Science Quarterly*, C:111, S:3, 1996

HEPER, Metin, *Milliyet*, 27.11.1997

HOROWITZ, Donald L., “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

ISAKSSON, Guy-Erik, “Parliamentary Government in Different Shapes”, *West European Politics* 24, October 2001

KARAHANOĞULLARI, Onur, “Fransa”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Yarı-Başkanlık: Diktaya Çağrı”, *Milliyet*, 1 Mayıs 1996

KAPANİ, Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1988

KUBALI, Hüseyin Nail, *Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasal Rejimler*, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1971

KUZU, Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, *AİD*, C: 29, S:3, Eylül 1996

KUZU, Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, *Liberal Düşünce Dergisi*, C. 1, S. 2, Bahar 1996

LİNZ, J. Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992

LİNZ, Juan, “Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, (Çev. Ergun Özbudun-Levent Köker), *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993

LİNZ, Juan, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

LİNZ, Juan, “Parlamentarizmin Erdemleri”, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Der. Larry Diamond-Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

MAINWARİNG, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992

MONTESQUIEU, Charles L., (Çev. Fehmi Baldaş), *Kanunların Ruhu Üzerine*, Toplumsal Dönüşüm Yayınevi, Ankara, 1998.

ÖZBUDUN, Ergun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993b

ÖZBUDUN, Ergun, *Siyasal Partiler*, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993a

ÖZER, Atilla, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara, 1988

ÖZTÜRK, N. Kemal, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, *AİD*, C. 25, Mart 1992

ÖZTÜRK, N. Kemal, *Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem*, Atilla Yayınevi, Ankara, 1999

PARLA, Taha, *Türkiye’de Anayasalar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002

PARLA, Taha, *Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995

RİGGS, Fred. W., “Presidentialism: A Problematic Regime Type”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992

SARIBAY, Ali Yaşar, *Siyasal Sosyoloji*, İstanbul, 1994

SARTORİ, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997

SCHLESİNGER, Arthur M., “Leave The Constitution Alone”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992

SEZEN, Saim, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994.

SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993

ŞIVGIN, Halil, *Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Yayını, No: 1, Ankara, 1997

TANÖR, Bülent, “Siyasal Tarih: 1980-1995”, *Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980-1995*, Cem yayınları, İstanbul, 1997

TANÖR, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980*, Afa Yayınları, İstanbul, 1996

TEZİÇ, Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1987

TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1991

TOSUN, Gülgün Erdoğan – **TOSUN**, Tanju, *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999

TUNAYA, T. Zafer, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İÜHF Yayınları, No: 454, İstanbul, 1975

TURAN, İlter, *Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri*, Ankara, 1997

TURHAN, Mehmet, “Parliamentarism or Presendetialism?”, *ASBFD*, 1997, S. 47.

TURHAN, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989

TÜRK, Hikmet Sami – **TUNCER**, Erol, *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi*, TESAV Yayınları, Ankara, 1995.

TÜRK, Hikmet Sami, “Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları*, İstanbul, TÜSİAD, 1997

VERNEY, V. Douglas, “Parliamentary Government and Presidential Government”, Lijphart A. (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992

YANIK, Murat, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997

YAVUZ, K. Haluk, *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000

YAZICI, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002

www.tbmm.gov.tr/hukumetler.htm

www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php

www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm

www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Şadiye DENİZ

Doğum Yeri : Antalya- Serik

Doğum Yılı : 20.02.1981

Medeni Hali : Evli

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise 1994-1997 : Hasan Güçlü Ticaret Meslek Lisesi

Lisans 1997-2001 : Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Yabancı Dil : İngilizce

MESLEKİ BİLGİLER

2002-..... : Araştırma Görevlisi