

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Mahmut Nedim ELDEM

**ANAYASALARIMIZDA SİYASİ REJİM ARAYIŞI VE YARI
BAŞKANLIK ÇÖZÜMÜ**

Yüksek Lisans Tezi

TEZ YÖNETİCİSİ:
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin DEMİR

KIRIKKALE – 2007

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Mahmut Nedim ELDEM tarafından hazırlanan **ANAYASALARIMIZDA SİYASİ REJİM ARAYIŞI VE YARI BAŞKANLIK ÇÖZÜMÜ** adlı tez çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Başkan

Yrd. Doç. Dr. Rauf KARASU

Üye

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin DEMİR

Üye

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
KİŞİSEL KABUL/AÇIKLAMA.....	vii
ÖNSÖZ.....	viii

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Yönetim ve Siyaset.....	1
1.2. Siyasal Sistem.....	1
1.3. Siyasal Rejim.....	2
1.4. Güçler Ayrılığı.....	4
1.5. Parlamenter Rejim.....	8
1.5.1. Parlamenter Rejimin Temel Özellikleri.....	9
1.5.1.1. İki Başlı Yürütme.....	9
1.5.1.2. Hükümetin Parlamentodan Çıkması.....	9
1.5.1.3. Parlamentoya Karşı Siyasi Sorumluluk.....	10
1.5.2. Parlamenter Rejimin Güçlü Yanları.....	10
1.5.2.1. Parlamenter Rejimde Tıkanıklıkların Çözüm Yolu Vardır.....	10
1.5.2.2. Parlamenter Rejim Esnektir.....	11
1.5.2.3. Parlamenter Rejim Kutuplaşmaya Yol Açmaz.....	11
1.5.2.4. Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Ilımlaştırıcı ve Uzlaştırıcı Bir Etkisi Vardır.....	11

1.5.3.Parlamenter Rejimin Zayıf Yanları.....	11
1.5.3.1. Parlamenter rejim istikrarsız hükümetlere yol açar.....	11
1.5.3.2.Parlamenter rejim zayıf hükümetlere yol açar.....	12
1.5.3.3. Parlamenter rejim düşük nitelikli bir demokrasiye yol açar...13	

İKİNCİ BÖLÜM

YARI-BAŞKANLIK REJİMİ

2.1. Yarı-Başkanlık Rejiminin Doğuşu ve Temel Felsefesi.....	15
2.2. Yarı Başkanlığın Tanımlayıcı Özellikleri.....	16
2.3. Yarı-Başkanlık Rejiminin Türleri ve Ülkelerin Sınıflandırılması.....	22
2.4. Yarı-Başkanlık Rejiminin Zayıflıkları.....	25
2.5. Yarı-Başkanlık Rejiminin Değerlendirilmesi.....	29
2.6. Başlıca Yarı-Başkanlık Uygulamaları.....	35
2.6.1. Örnek Model: Fransa.....	35
2.6.1.1. Genel Özellikler.....	35
2.6.1.2. Tarihsel Süreç.....	43
2.6.1.3. Beşinci Cumhuriyetin Siyasi Arka Planı ve Felsefi Dayanakları.....	48
2.6.1.4.Yürütme Organı.....	53
2.6.1.4.1. Cumhurbaşkanı.....	53
2.6.1.4.2. Hükümet	63
2.6.1.5.Parlamento.....	67
2.6.1.6.Siyasi Partiler, Parti Sistemi ve Seçim Sistemi.....	70
2.6.1.7.Anayasa Konseyi.....	73
2.6.2. Başarısız model: Weimar Cumhuriyeti.....	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ANAYASALARIMIZDA SİYASİ REJİM ARAYIŞI

3.1. Genel Olarak.....	81
3. 2. 1876 Anayasası.....	81
3.3. 1921 Anayasası.....	85
3.4. 1924 Anayasası.....	93
3.5. 1961 Anayasası.....	99
3.6. 1982 Anayasası.....	111
3.6.1.Yürütme.....	117
3.6.1.1. Cumhurbaşkanı	124
3.6.1.2.Hükümet.....	133
3.6.2. Siyasi rejim tercihi.....	136

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
REJİM TARTIŞMALARI

4.1.Genel Olarak.....	146
4.2.Sorun Siyasal Rejim mi?	150
4.3. Siyasi Rejim Arayışına Yarı-Başkanlık Çözümü.....	158
4.3.1. Destekleyen Görüşler	158
4.3.2. Karşı Çıkan Görüşler.....	166
SONUÇ.....	177
KAYNAKLAR.....	181
ÖZGEÇMİŞ.....	190

KISALTMALAR

A.B.D: Amerika Birleşik Devletleri

a.g.e: Adı geçen eser

a.g.m: Adı geçen makale

A.Ü.H.F.: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

A.Ü.S.B.F.: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

C: Cilt

Çev: Çeviren

Ed.: Editör

s: Sayfa

S: Sayı

TDV: Türk Demokrasi Vakfı

İ.Ü.S.B.F.: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Vol.: Cilt

ÖZET

Bu çalışmanın ilk bölümünde kavramsal altyapıyı oluşturmak ve dil birliği amacıyla temel kavramlara yer verilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye'nin istikrarsızlığına çözüm olarak gösterilen yarı-başkanlık rejiminin kuramsal analizi, başarılı Fransız ve başarısız Weimar örnekleri çerçevesinde bu rejimin başlıca uygulamalarından söz edilmektedir. Üçüncü bölümünde anayasalarımızın dayandığı siyasal rejimler ve neden-sonuç ilişkisi içinde bu rejimlerin gelişim süreci yer almaktadır. Son bölümde ise yarı-başkanlık rejiminin Türkiye'nin istikrarsızlığına çözüm olacağını savunan görüşler ile karşıtı olan görüşler ele alınmaktadır. Ayrıca bu bölümde sorunun kaynağının siyasi rejim olmadığından hareketle parlamenter rejimi rasyonelleştirmeyi, yeni bir toplumsal sözleşmeyi öneren üçüncü bir yaklaşım da yer almaktadır.

Bu çalışma ile ülkemizin anayasal serüveni doğrultusunda siyasal rejim arayışına ışık tutmak ve bu yolla Türkiye'nin istikrarsızlığının aşılması için önerilen yarı-başkanlık rejiminin çözüm olup olamayacağını farklı görüşler çerçevesinde irdelemek amaçlanmaktadır.

Bu amaçla yapılan çalışmada anayasalarımızın dayandığı siyasal rejimlerin genel olarak parlamenter bir yapıyı hedeflediği, ancak bu hedefin otoriter etkiler nedeniyle gerçekleşmediği görülmüştür. 1961 Anayasası'na tepki olarak bu yıllarda başlayan "etkin yönetim" ve "güçlü yürütme" arayışının anayasa değişiklikleri ve 1982 Anayasası'na rağmen devam ettiğini, yarı-başkanlık ve başkanlık rejimi önerilerinin bu arayışın parçası olduğu saptanmıştır. Getireceği değişim maliyeti ve riskler nedeniyle yarı-başkanlık rejimi yerine parlamentarizmin rasyonelleştirilmesinin daha uygun olduğu görülmüştür. Ancak bu da, istikrarsızlığın tüm boyutlarıyla sona ermesi için yeterli değildir.

ABSTRACT

In the first chapter of this study, fundamental concepts are reflected in order to provide a conceptual infrastructure and language unity. In the second chapter, theoretical analysis of semi-presidential regimes which is shown as a solution to the destabilization of Turkish experiment is taken into consideration in the context of successful French and Weimar experiments. In the third chapter, the political regimes on where our constitutions are based on and the development process of these regimes are analyzed with a deterministic approach. In the last chapter, arguments in favor of and opposing to the semi-presidential regimes are analyzed together. Furthermore in this chapter, a third point of view which says that because the problem is not related to the political regime, it is necessary to establish a new social contract, is analyzed.

This thesis aims at shedding light on political regime explorations under the light of our country's constitutional adventure and by doing so, to evaluate semi-presidential regime which is suggested as an alternative solution in order to get rid of destabilization problem in Turkey by taking different point of views into consideration.

For this purpose, it was determined in this thesis that our constitutions generally aim at parliamentary structures, but this aim has not taken place yet due to the authoritarian inclinations. "Active and strong administration" target is still alive although amendments made in the Constitution of 1961 and despite the Constitution of 1982. Seeking political regime solutions are because of this phenomenon. In this context, it is suggested that because of its costs and damages, racionalization of parliamentary regime is much more suitable than establishment of semi-presidential regime. But in the struggle to tackle destabilization problem, it will not be enough.

KİŞİSEL KABUL/AÇIKLAMA

Yüksek lisans tezi olarak hazırladığım “Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım. 26.03.2007

Mahmut Nedim Eldem

ÖNSÖZ

“Etkin yönetim” arayışı devlet olgusuyla eş zamanlı bir arayıştır. İnsanoğlunun daha iyi yaşama duygusundan kaynaklanan bu arayışta iktidarın sınırlandırılması anlayışı bir dönüm noktası olmuş, güçler ayrılığı ve güçler birliği kuramları gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda güçler ayrılığı kuramını esas alan parlamenter rejim ve bu rejime alternatif olan yarı-başkanlık ve başkanlık rejimleri toplumun yönetim ihtiyacını karşılamaya çalışmaktadırlar. Ancak yarı-başkanlık ve başkanlık rejimleri “etkin yönetim” olgusunu “yürütmenin güçlendirilmesine” indirgeyerek kurumsal düzenlemelerle her türlü sorunun çözüleceği yanılgısına kapılmışlardır. Türkiye’de de son on beş yıldır kimi çevreler biriken ülke sorunlarına çözüm olarak parlamenter rejim yerine yarı-başkanlık ya da başkanlık rejimlerini önermektedirler. Bu doğrultuda bir başka öneri ise parlamenter rejim içinde kalmak kaydıyla cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesidir. Bu önerilerden hangisi kabul edilirse edilsin her önerinin Türkiye’ye bir değişim maliyeti olacağı kuşkusuzdur. Dolayısıyla Türkiye için olası bir rejim değişikliğinin yeterli, ikna edici biçimde açıkça gerekçelendirilmesi zorunluluğu vardır.

Bu çalışmada yer alan “siyasal rejim” kavramı daha çok Kara Avrupası ekolünde yasama-yürütme arasında ve yürütmenin kendi (devlet başkanı-bakanlar kurulu kanatları vb.) arasındaki ilişkileri belirleyen kurallar bütünü olarak

kullanılmaktadır. Kimi yazarlar ise bu kavram yerine “hükümet sistemi”, “siyasal sistem” gibi kavramları tercih etmektedirler.

Bu çalışma her şeyden önce her zaman ve her yerde geçerli olabilecek evrensel düzeyde bir siyasal projenin yalnızca bir hayal olduğunu göstermiştir. Siyasal rejimleri uygulandığı toplumun koşulları ve dönemin ihtiyaçları dışında ele almak olanaklı değildir. Yine bu çalışmada siyasal rejimlere ilişkin bilimsel araştırmaların disiplinlerarası bir çalışmayı zorunlu kıldığı görülmüştür.

Tez çalışması boyunca özellikle tezin bütünlüğü, kurgusu ile akademik araştırma ve çalışma disiplini konusunda beni yönlendiren tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Demir’e, her türlü desteği veren bilge insan Mustafa Atasoy’a, Abstract’ın yazımında eksiklerimi tamamlayan arkadaşım Deniz Yıldırım’a, tez çalışmalarım nedeniyle evle ilgili yükümlülüklerimi üzerimden alıp anlayışını ve özverisini eksiltmeyen eşime ve birlikte paylaşacağımız saatlerden özveride bulunan oğluma teşekkürü bir borç biliyorum.

Mahmut Nedim Eldem

Ankara, 2007

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

1.1 Yönetim ve siyaset: İşbölümü ve diğer etkenler toplumda farklılaşma yaratır ve yönetim ihtiyacına yol açar. Bu ihtiyaç bir grup insanın toplumun ortak çıkarını belirleme ve gerçekleştirmeye çalışması ile karşılanır. Böylece fonksiyona dayalı işbölümünün egemen olmasıyla farklılaşma artar ve devlet olgusu ortaya çıkar. Varlığını sürdürebilmek için güce ve otoriteye ihtiyaç duyan devlet ise bu gücü kullanırken çok çeşitli araçlara sahiptir. Bu araçlar, iktidarı kullanma biçimi ve temel görevleri yerine getiren mekanizmaları kullanır ve özgün bir yapı oluştururlar. Bu açıdan devlet aynı zamanda bir yönetim aygıtı olarak tanımlanabilir.

Yönetim “geniş anlamda” çok farklı girdilerin yönetilme sürecinde uyumlaştırılmasıyla sağlıklı yönetim çıktısına ulaşılmasıdır. “Dar anlamda” ise yasaların uygulanmasını sağlamaya ve yasaları yurttaşların yararına dönüştürmeye yarayan maddi ve manevi araçların bütünüdür. Bu bütün içinde ise aslolan karar verme ve uygulamadır. Yönetimin nasıl olacağına ve en iyi yönetime nasıl ulaşılacağına ilişkin arayışlar yönetim bilimini doğurmuştur. “Yönetim bilimi; yönetim çarkının nasıl işlediğini, karşılaşılan sorunların neler olduğunu, niçin bu sorunlarla karşılaşıldığını, en iyi işleyen bir yönetimin gereksinim duyduğu şartları, yönetsel sistemlerin gelişme kurallarını, zaman-yer ve insan unsuruna göre değişen faktörlerin durumunu, çağımız insanının davranışlarına egemen olan faktörleri bilimsel bir yaklaşımla tespit etmeye çalışan disiplinler arası bir bilim dalıdır.”¹ Bir sistem olarak yönetim; yürütme, yasama, idare, diğer devlet birimleri, siyasal partiler, baskı grupları, ekonomik ve sosyal grupların yer aldığı politik sistemin bir üst sistemidir. Yönetimin unsurlarından biri de siyasal sistemdir.

1.2. Siyasal Sistem: Siyasal sistem, siyasetle ilgili tüm toplumsal yapıları içeren geniş bir alanı tanımlar. Siyasal sistemi oluşturan unsurlardan devlet, partiler, siyasal birlikler, baskı grupları, işleyiş biçimi, anayasa ve normlar, bunlara ilişkin

¹ Nuri TORTOP ve Eyüp Günay İSBİR, “Yönetim Bilimi”, Ankara: Bilim Yayınları, 1986, s.20

ideolojiler, politikacıların nitelikleri, sosyal çevre, uluslararası çevre en çok belirleyici olan unsurlardır.²

Siyasal sistem, toplulukların amaçlarını belirleme ve gerçekleştirmek için geliştirdikleri bağlantılı örgütler bütünü ve dizisidir. Başka bir anlatımla siyasal sistem, bir kararlar ve uygulamalar bütünüdür. Siyasal sistem, siyasal değer ve düşünceleri birleştirme, siyasal katılma, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi sürecidir. Toplumun yönetildiği örgüt ve işleyiş “siyasal sistem”i oluşturur.³

Rejim terim olarak, düzenleme(regulation) fikrini, ritm idesini çağrıştırır. Oysa sistem, aralarında ilişki bulunan elemanlar bütünü, uyumlu bir bütün kuracak biçimde eşgüdümlü ve birbirine bağlı kavramlar, hipotezler ve ilkeler bütünü olarak anlaşılır.⁴

Anayasal uygulamalar açısından belirleyici olan, bir ülkede siyasal sistemin işleyiş biçimidir. Bu biçim siyasi partiler sistemi, yapısı ve seçim sistemi gibi anayasa kurumlardan ibaret değildir. Ülkenin tarihsel mirası, dinsel yapısı, kültürel değerleri, sosyo-ekonomik yapısı da, siyasal sistem üzerinde belirleyicidir. Bu bakımdan bir siyasal sistemi incelerken olması gerekeni öngören anayasa hukukunun yanısıra olanı inceleme konusu yapan siyaset bilimin verilerini de dikkate almak gerekir.⁵ Siyasal rejimler olması gerekeni inceleyen anayasa hukukunun temel konularından biridir. Siyasal rejim kavramı bu çalışmanın belirleyici kavramlarından biridir.

1.3. Siyasal Rejim :Geniş anlamda, belli bir sosyal grupta, yönetenlerle yönetilenler arasındaki ayrımın aldığı biçime siyasal rejim denir. Daha dar anlamda, siyasal rejim, sadece insan toplumunun özel bir biçimi olan “ulus”un yönetim yapısını belirtir.⁶

Siyasal rejim, bir siyasal topluluktaki yönetenlerin örgütlenmelerinden ve varlıklarından kaynaklı sorularının cevapları toplamıdır. Yönetenler nasıl seçilmiştir? Yönetim işlerini nasıl bölüşürler? Yönetilenler karşısında yetkilerinin bir sınırı var mıdır? Siyasal rejimlerin analizini yapmak, bu soruları ve çeşitli cevaplarını

² K.Haluk YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, Ankara: Seçkin Y., 2000, s.57

³ Mert BAYAT, “Milli Güç ve Devlet”, İstanbul: Belge Yayınları, 1986, s.10-29”

⁴ İbrahim Ö. KABOĞLU, “Anayasa ve Toplum”, Ankara: İmge Kitabevi, 2000, s.132

⁵ KABOĞLU, a.g. e., s.134

⁶ Maurice DUVERGER, “Siyasal Rejimler”, (Çev. Teoman Tunçdoğan), İstanbul: Sosyal Y., 1986, s.8-9

incelemeyi gerektirir. Siyasal rejim kavramı hükümet sistemi kavramı ile aynı anlamda kullanılır.

Siyasal sistemlerin demokratik yönetiminin küresel ilgi uyandırması, ancak yirminci yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşmiştir. Demokrasiyi, halkın kendi kendini yönetebilmesi için düzenlenen yapısal, hukuksal ve davranışsal öğelerin oluşturduğu bir model olarak kabul edebiliriz. Bu yönetim modelinin ne tür kurum ve kuruluşlar eliyle ve hangi kurallara göre işleyeceğini belirleyen temel tasarıma da demokrasinin siyasal rejimi adını verebiliriz. Yazılı anayasa, temel yasası ve ilgili siyasal yasaları olan siyasal sistemlerde, bu hukuk metinleri o siyasal sistemin rejimini oluştururlar. Bu bağlamda siyasal rejim bir siyasal sistemde yönetme gücünü elinde bulunduranların oynadıkları oyunun kuralları ve bu kurallara göre sahnelenen siyaset oyunudur.⁷

Siyasal rejim, kısaca bir ülkenin tabi olduğu hükümet(yönetim) tarzı olarak da kabul edilebilir. Başlıca unsurları, -meşruiyet ilkesi dışında-siyasal kurumlar, partiler sistemi ve devlet aygıtıdır.⁸

Bu bakımdan Maurice Duverger'ye göre, bir rejim sadece kurumlar bütünü değildir; fakat aynı zamanda, “partiler sisteminin, seçim tarzının, bir ya da birden çok kararlar tipinin, baskı gruplarının yapılanma biçimlerinin belli bir kombinezonu”dur.⁹

Siyasal rejim, anayasal kurallar bütünü olarak kabul edilse de, bu rejim, anayasa kavramıyla özdeş değildir.¹⁰ Çünkü eğer rejim, belli bir dönemde bir ülkenin yönetiminde etkili olan ideolojik, kurumsal ve sosyolojik nitelikli öğeler bütünü olarak alınırsa, aynı rejim, farklı anayasalar döneminde de geçerliliğini sürdürebilir. Tam tersine, aynı anayasa, farklı rejimlerin uygulanmasına da olanak tanıyabilir. Rejim türlerini birbirinden ayırt etmeye yarayacak ölçütler, anayasaca öngörülür. Bu şekilde, iktidarların görev ve yetkileriyle görevden alınmasına ilişkin kurallar, parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık rejimlerinin birbirinden ayırt edilmesini sağlar. Ülkeler arasında neden farklı rejim uygulandığını, aynı siyasal rejimin başka

⁷ Ersin KALAYCIOĞLU, “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi”, İktisat Dergisi, Nisan 1999, S.388, s.5

⁸ KABOĞLU, “Anayasa ve Toplum”, s.131

⁹ Jean Louis QUERMANNE, “Régime Politique”, Dictionnaire Constitutionnel, (Sous la direct. d'O.Duhamel-Y.Meny) PUF, Paris, 1992, s.887; Aktaran: KABOĞLU, a.g. e, s.131

¹⁰ KABOĞLU, a.g. e, s.132

bir ülkede uygulandığında neden farklı işleyiş tarzları ortaya çıktığını anlamak için, siyasal sistem kavramı anahtardır.¹¹ Bu çerçevede siyasal rejimler siyasal sistemleri ne denli etkileyebilir? Yoksa siyasal rejimi bütünüyle belirleyen siyasal sistem mi?

“Zorlamalı rejim” formülleri ile siyasal sistemleri etkilemek kuşkusuz olanaklıdır. Siyasal rejimlerin zorlama yeteneğini belirleyen araçlar ise başkanın halkoyu ile seçilmesi, milletvekillerinin seçiminde çoğunluk tekniğinin kullanılması, başkan ya da başbakana gerçek fesih yetkisinin tanınmasıdır. Bu doğrultuda V. Cumhuriyet Fransa’sı “ zorlamalı rejimlerin” belirgin bir örneğidir. Zorlamasız rejimlere ise IV. Cumhuriyet Fransa’sı ve özellikle İtalya örnek gösterilebilir.¹²

Toplumsal dengelerin iyice bozulduğu, sosyo-ekonomik eşitsizliğin arttığı, mezhepsel ve etnik çatışmaların baş gösterdiği toplumlarda rejimin sistemi belirleyebilme gücünden söz edilemez. Siyasal rejimler güçler birliği ya da güçler ayrılığına dayanır. Bu çalışmanın temel konusu yarı-başkanlık rejimi güçler ayrılığına dayandığından bu kavramın felsefi kökenini, tarihsel ve güncel anlamını inceleme gereği vardır.

1.4. Güçler ayrılığı :

Güçler ayrılığı kuramı güçlerin ayrılıp bağımsızlaşmasına olanak vererek güçlerin tek elde toplanmasını ve iktidarı sınırlayarak yönetimin keyfileşmesini önlemeye çalışır.¹³ Bu bakımdan güçler ayrılığı yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrı ayrı organlara verilmesi olarak tanımlanabilir. Güçlerin klasik tanımı ve güçler ayrılığı kavramının oluşumu 16. ve 17.yüzyılda doğal hukuk ve insan hakları anlayışı ile birlikte gelişen devletin sınırlandırılması yaklaşımlarına dayanmaktadır. Güçler ayrılığı kavramının kökleri Eski Yunan felsefesine kadar uzanmaktadır.

Güçler ayrılığı kavramının oluşumunu hazırlayan devletin sınırlandırılmasına ilişkin görüşler monarşiler içinde gelişme göstermiştir. 17.yüzyılda İngiltere’de yaşanan karışıklıklar sırasında Kral ve parlamento arasındaki çekişme, iktidarı sınırlama ve güçler ayrılığı fikirlerinin oluşmasında önemli rol oynamıştır. Güçler

¹¹ Siyasal rejim, daha çok Avrupa’da anayasacılar tarafından geliştirilen ve kullanılan bir kavram olmasına karşılık, siyasal sistem, daha çok Amerika’da ve siyaset bilimi uzmanlarınca kullanılan bir kavramdır.

¹² Bakır ÇAĞLAR, “Bir Anayasacının Seyir Defteri”, İstanbul: Su Y., 2000, s.20

¹³ Murat GÜVENİR, “Locke ve Montesquieu’de Güçler Ayrılığı ve İdeolojik İşlevi”, 100.Doğum Yılında Atatürk ‘e Armağan, Dizi:28, AÜSBF Yıllık, C.VI, Ankara: AÜSBF BYYO Basımevi, 1982, s.507-520

ayrılığı kavramının oluşmasında bir dönüm noktası olan “Hükümet Üzerine İki Tez” adlı eserini John Locke İngiltere’ye tekrar dönüşünde bu dönemde yayımlamıştır. 17.yüzyılda İngiltere’deki bunalımın iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan ilki krala karşı parlamentonun yetkilerinin artması, güçlerin merkezileşen yapısına rağmen güçler ayrılığının doğması ve yürütmenin yetkilerinin bir bölümünün parlamentoya geçmesidir. İkincisi ise monarşilerin temelini oluşturan kralın iktidarının tanrısal olduğu anlayışına karşı bireyci rasyonalist düşüncenin gelişmesidir.

Yasama, yürütme ve yargı arasındaki üçlü ayırım ise Montesquieu ile biçimlenmiştir. Montesquieu’nun bu ayrımı biçimlendirdiği “Kanunların Ruhı” isimli eseri ise gerek anayasa hukuku ve gerekse de siyasal bilimde güçler ayrılığı kuramının en önemli dayanaklarından biri olarak gösterilmektedir. 1689-1755 yılları arasında yaşayan ünlü bir Fransız sosyal ve siyasal bilimcisi ve sosyolojinin öncüsü olan Montesquieu bu eserinin XI. kitabının VI. Bölümünde “yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişiye ya da aynı memurlar topluluğuna verilirse, ortada özgürlük diye bir şey kalmaz”¹⁴ diyerek güçlerin ayrılmasının zorunlu olduğunu savunur. Yine Montesquieu “yargı kuvveti yasama kuvvetinden ayrılmazsa ortada yine özgürlük diye bir şey kalmaz”¹⁵ demektedir. Montesquieu her devlette üç gücün olduğuna ve her gücün ayrı bir organ tarafından kullanılması gerektiğine inanır. Montesquieu bu üç gücü şöyle tanımlıyor; “Yasama iktidarı ile hükümdar ya da işe memur edilmiş kimse ya bir süre için ya da her zaman için yürürlükte olacak yasalar yapar veya yapılmış yasaları düzeltir ya da kaldırır. Yürütme iktidarı ile savaş ve barış yapar, elçiler gönderir, elçiler kabul eder, asayiş sağlar, ülkeyi düşmanlardan korur. Yargı iktidarı ile de, suçluları cezalandırır ve uyuşmazlıkları çözer.”¹⁶

Anayasa hukuku ve siyasal bilimde üzerinde en çok düşünülen konulardan biri olan güçler ayrılığı bugün gelişmiş ülkeler için büyük ölçüde tartışma konusu olmaktan çıkmıştır. Bunun nedeni söz konusu ülkelerin siyasal istikrarın sağlandığı, yönetim sorununun aşıldığı ülkeler olmasıdır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde güçler ayrılığı kuramı ve bu kuram çerçevesinde başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter rejim arayışları tartışılmakta, gündeme gelmektedir. Çünkü bu ülkelerde

¹⁴MONTESQUIEU, “Kanunların Ruhı Üzerine”, (Çev. Fehmi Baldaş), Ankara: Milli Eğitim Basımevi, 1963, s.201-200

¹⁵ MONTESQUIEU, a.g.e., s.201-200

¹⁶ MONTESQUIEU, a.g. e., s.200

siyasal kurumlar yerine oturmadığı gibi siyasal istikrar da hala bir sorundur ve sık sık yönetim krizleriyle karşılaşılabilir.

Devletin bugünkü işlevleri temelinde güçlerin birbirinden ayrılıp ayrılmayacağı sorununu çözmeden güçler ayrılığı kuramını günümüz açısından anlayabilmek, bir yere oturabilmek mümkün değildir. Bu anlamda anayasacılıkla birlikte gelişen güçler ayrılığı ilkesine göre klasik ayırım yasama, yürütme ve yargı arasındadır. Ama sosyal devlet anlayışının gelişimi ve devletin üstlendiği yeni görevler devletin işlevlerini karmaşık hale getirirken, bu işlevleri yerine getiren yasama, yürütme ve yargıyı birbirinden ayıran sınırları da belirsizleştirmiştir.

Güçlerin birbirinden ayrılıp ayrılmayacağı konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Her biri belli oranda doğruluk payı taşıyan bu görüşlerden ilki, organlarının yaptığı çeşitli fonksiyonlara göre güçlerin ayrılacağını savunur. Bu yaklaşıma göre devletin üç organı birbirinden farklı üç fonksiyonu yerine getirir ve bu fonksiyonlar devletin tüm iktidarını karşılamaktadır. Kısaca yalnızca üç fonksiyon vardır ve bu üç fonksiyon birbirinden ayırt edilebilir. Güçler ayrılığı konusunda önemli bir kitap yazmış olan Vile bu yaklaşımı 1650 ve 1750 yılları arasında ve özellikle Montesquieu tarafından ortaya atıldığını belirterek şöyle savunmaktadır; “Yasama yasa yapmak, yürütme bu yasaları uygulamak, yargı da anlaşmazlıklarda hukukun ne olduğunu belirtmek demektir”¹⁷

Siyasal bilimde emek vermiş birçok yazarda bu açıklama türünü biraz değiştirerek benimsemişlerdir. Örneğin Almond ve Powell bu fonksiyonu siyasal sistemin çıktı fonksiyonları olarak yeni adlarla savunmaktadır; “Yasama fonksiyonu “kural yapma fonksiyonu, “yürütme fonksiyonu” kural uygulama fonksiyonu ve “yargı fonksiyonu” kurallara göre hüküm verme fonksiyonu.”¹⁸ Carl J.Friederich ise Montesquieu’un üç fonksiyon üç iktidar görüşüne uygun olarak devletin fonksiyonlarını “kural yapımı”, “önlem alımı” ve “uyuşmazlıkların çözümü” olarak üçe ayırmıştır.¹⁹

¹⁷ M. J. VİLE, “Constitutionalism and the Speration of Powers”, Oxford: Oxford University Pres, 1967, s.16; Aktaran: Mehmet TURHAN, “Hükümet Sistemleri”, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993, s.10

¹⁸ Gabriel ALMOND and Bingham POWELL, “ComparativePolitics”, Boston:Little Brown and Company, s.128-164; Aktaran: TURHAN, a.g. e., s.10

¹⁹ Carl J.FRIEDRİCH, “Man and His Government”, New York: Mc Graw Hill Book Company, Inc., 1963, s.423-484; Aktaran:TURHAN, a.g. e., s.10

Bu konuda farklı görüşlerin ortaya çıkmasında Montesquieu'nun sınıflandırmasının yasama, yürütme ve yargı adları verilen organları açıklamaya yetip yetmediği tartışması rol oynamıştır. Montesquieu'ya bu konuda birçok eleştiri yöneltilmiştir. İlk eleştiri, Montesquieu'nun üçlü sınıflandırmasını ve bunların birbirinden ayırt edilebileceğini kabul etmekle birlikte her organın mutlaka tek bir fonksiyonla yetinmesi gerektiğini belirten yazarlardan gelmiştir. “Bunlara göre devletin organları birden çok fonksiyonu yerine getirir: Yasama yalnızca yasa yapmaz; yürütme yalnızca yasaları uygulamaz; yargıda yalnızca kurallara göre hüküm ve karar vermez. Yasama yürütmeye karışır, yürütme yasaların çoğu zaman çıkma nedeni olur ve yargı da yasaları yorumlarken yeni kurallar yapar”²⁰

Bir diğer eleştiri ise devletin fonksiyonlarının birbirinden kesin bir biçimde ayrılmayacağı eleştirisidir. Buna göre, “...devletin fonksiyonları kuramsal olarak birbirinden ayrılrsa da uygulamada bunları birbirinden ayırmak mümkün değildir. Yeni kural yapan ise ister istemez eski kuralı uygulamakta ve bir başka kurala göre de hüküm vermektedir. Kuralların uygulaması ve hayatın akışı içinde yeni kurallar ihtiyacı doğurur. Kuralların uygulanması, kurallara göre hüküm vermeden ayrılmaz.”²¹

Ciddi bir eleştiri de Montesquieu'nun her türlü işlemi yasama, yürütme ve yargı sınırları içinde görmesi ve devlete bunların dışında hiçbir görev yüklememesi noktasında gelmektedir. Gerçekte dış ilişkiler ne yürütme, ne de yasama fonksiyonu olarak nitelendirilemez. Kurallarla ilgisi olmayan birçok fonksiyonun yürütmenin alanına girdiği çağımız devlet yapısından kaynaklanan bu eleştiri devletin tüm fonksiyonlarının salt kurallarla sınırlı olmadığını, bunların dışında da fonksiyonları olduğunu belirtmektedir.²²

Güçler ayrılığı kuramı, güçlerin sert ayrılığı (başkanlık rejimi) ile güçlerin yumuşak ayrılığı (parlamentar rejim) karşıtlığı şeklinde formüle edilen iki farklı uygulamayı kapsamına alır.

²⁰ Herman FİNER, “Theory and Praticce of Modern Government”, New York: Henry Holt and Company, 1949, s.95; Aktaran: TURHAN, “Hükümet Sistemleri”, s.11

²¹ Anthony KİNG, “Executives”, Handbook of Political Science, Vol:5, California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, s.93; Aktaran: TURHAN, a.g.e., s.11

²² Dr. Recai Galip OKANDAN, “Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, y.1-11, İstanbul, 1973, s.15

Bununla birlikte, devlet güçleri arasında tam ve esnek ayırım modelleri, sadece teorik modeller olup, uygulamada farklı düzenleme biçimlerini ortaya çıkarmaya elverişlidirler.

Bireysel hakları ve özgürlükleri güvence altına almayı amaçlayan güçler ayrılığı kuramı bugün teknik bir sürece dönüşmüştür. Bu da tanımlanmış işlevlerini yerine getirecek farklı organların varlığına indirgenmiştir. “Başka bir deyişle, her bir devlet görevinin ifa edilebilmesi için, onların mahiyetine uygun üç ayrı türde hukuki güce ihtiyaç vardır. Bu değerlendirme, bugünkü anlayış ve uygulamada güçler ayrılığıyla ilgili düzenlemelerin, genellikle, orijinal ”kuvvetler ayrılığı teorileri”nden bağımsız, teknik bir hukuki sorun olarak anlaşıldığını göstermektedir”²³

Bu nedenle, siyasal rejimleri açıklamada klasik güçler ayrılığı yaklaşımı yetersiz kalmaktadır. Ancak güçler ayrılığını temel alan parlamenter rejimin analizi yapılmadan ne başkanlık rejimi ne de yarı-başkanlık rejimi anlaşılabilir. Çünkü başkanlık rejimi parlamenter rejime yöneltilen eleştirilerden, yarı-başkanlık rejimi ise parlamenter rejim temel alınarak ortaya çıkan rejimdir. Bu nedenle, öncelikle parlamenter rejimin kapsamını, özelliklerini, güçlü ve zayıf yanlarını ele almak gerekir.

1.5. Parlamenter Rejim: Parlamenter rejim demokratik ülkelerde yaygın olarak var olan bir rejimdir. Meclis hükümetinden temel farkı yürütme işlevinin yasamadan ayrı bir organ tarafından yerine getirilmesidir. Başkanlık rejiminden temel farkı ise ayrı organlara sahip olan yasama ve yürütmenin arasındaki işbirliği ve yürütmenin iki başlı oluşudur. Yürütmenin, yasamanın içinden çıkması; yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğun olması; “parlamenter” rejimde güçler ayrılığı kavramının, başkanlık rejimdeki güçler ayrılığından farklı olmasına ve yumuşak güçler ayrılığı olarak tanımlanmasına neden olmaktadır.

"Parlamenter rejimler, adlarını kurucu ilkelerine, yani parlamentonun egemen oluşuna borçludurlar. Dolayısıyla parlamenter rejimler parlamento ile hükümet arasında bir güçler ayırımına izin vermezler; bunların tümü, yasama yürütme arasında güçler paylaşımına dayanır.”²⁴

²³ Mustafa ERDOĞAN, “Anayasal Demokrasi”, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2.Baskı, 1997, s.107

²⁴ Giovanni SARTORİ, “Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme”,(Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Y.,1997, s. 137

Parlamente rejimler kendi ilerinde bütünsellik göstermez. Bu bağlamda" ... parlamente sistemlerin en azında nü belli başlı türü vardır. Bu uçta İngiliz tipi, yürütmenin parlamentoya güçlü biçimde egemen olduğu başbakanlık veya kabine sistemi; öbür uçta yönetmeyi hemen hemen imkansız hale getiren Fransız tipi (III ve IV. Cumhuriyet) meclis hükümeti ve orta bir yol olarak parti denetimde parlamenteizm."²⁵

Bütün parlamente rejimler türü ne olursa olsun disiplinli partiler sayesinde yaşayabilir. Çünkü disiplinsiz partilerle parlamente rejimler, işlemeyen meclis hükümeti sistemlerine dönüşürler.

1.5.1 Parlamente rejimin temel özellikleri:

1.5.1.1 İki Başlı Yürütme

Parlamente rejimin en temel özelliklerinden biri, iki başlı yürütmedir. Bunun nedeni mutlak monarşilerde kralın otoritesi parlamento tarafından sınırlanırken, bakanları ve yürütme erkini krala karşı sorumlu bir yapıdan parlamentoya karşı sorumlu bir yapıya dönüştüren tarihsel süreçtir. Bu süreçte başbakanlık kurumu doğmuştur. Bu süreç danışma işlevini yerine getiren meclislerden parlamento dönüşüm süreci ile paralellik içerir.

1.5.1.2 Hükümetin Parlamentodan Çıkması

Parlamente rejimde hükümet parlamentodan çıkmaktadır. Hükümetin ve kabinenin üyeleri genellikle, aynı zamanda parlamentonun da üyeleridir.

"Buna rağmen dışarıdan hükümet veya kabineye bakan alınabilir. Ancak başbakanın parlamento üyesi olması parlamenteizmin zorunlu şartlarındanıdır. Buna karşılık bakanların tümünün parlamente olması şart değildir."²⁶

Parlamente rejimde devlet başkanı çoğunluk liderini başbakan olarak atamakta ve hükümet meclisten güvenoyu almaktadır.

İşlevsel olarak hükümet ve parlamento birbirinden ayrılrsa ve bağımsız olsa da hükümet ve üyelerinin parlamento komisyonlarında görev alması ile güçler ayrılığı zedelenmektedir.

²⁵ SARTORİ, "Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği", s. 137-138

²⁶ ERDOĞAN, "Anayasal Demokrasi", s.116

1.5.1.3 Parlamentaoya Karşı Siyasi Sorumluluk

“Parlamente rejimin ayırt edici niteliği bakanlar kurulunun parlamentoğun güvenine sahip olması ve bu güveni taşıdığı sürece görevde kalmasıdır.”²⁷

Hükümetin varlığının parlamentoğun güvenine bağlı olması bir tür siyasi denetim mekanizması oluşturmaktadır.

Parlamentoğun hükümet üzerindeki denetimi ile ilgili iki tür siyasi sorumluluk mekanizması vardır: Hükümetin ortak sorumluluğu ve hükümet üyelerinin tek tek kişisel sorumlulukları. Doğrudan halk tarafından seçilmemesi nedeni ile hükümetin halka karşı doğrudan sorumluluğu bulunmamaktadır. Buna karşın devlet başkanının da siyasi sorumluluğu yoktur. Parlamento görev süresi sonuna kadar devlet başkanını görevden alamaz.

Buraya kadar anlatılanlar parlamente rejimin tanımlayıcı özellikleridir. Ancak parlamente rejime alternatif olarak gündeme gelen yarı-başkanlık rejimini anlaşılabilirliği için parlamente rejimin üstün ve zayıf yanlarını saptamaya dönük daha ayrıntılı bir değerlendirmeye gerek vardır.

1.5.2.Parlamente Rejimin Güçlü Yanları:

1.5.2.1 Parlamente Rejimde Tıkanıklıkların Çözüm Yolu Vardır²⁸

Parlamente rejimde, yürütme organı yasama organının içinden çıktığına ve onun güvenine dayandığına göre, yasama organı ile yürütme organı arasında bir kriz çıkması pek olası değildir. Böyle bir kriz çıksa da, bu krizin "güvensizlik oyu" ve "fesih" gibi araçlarla çözülmesi mümkündür. Fesihden sonra yeni seçimlerde parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlık halk tarafından çözümlenir. Bu nedenle, parlamente rejimlerde rejimin kilitlenmesi, tıkanması olasılığı daha azdır.²⁹

²⁷ Mehmet TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, Diyarbakır: Dicle Üniv. Hukuk Fakültesi Y., 1989,s.55

²⁸ Nur ULUŞAHİN, “Anayasal Bir Tercih Olarak başkanlık Sistemi”, Ankara:Yetkin Y., 1999, s.84-92

²⁹ Türkiye’de 1970’lerin sonunda parlamente sistem tıkanmıştı. Ne var ki, 1961 Anayasası parlamentoğun feshini imkansız kılan zor şartlara bağlamıştı. Belki bu nedenle de, 1970’lerin sonunda Türk parlamente sistemi rejim krizi içine girdi ve bu kriz de ancak askeri bir darbe ile çözülebildi. Kemal GÖZLER, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırabilir?”, Türkiye Günlüğü, S.62, s.26

1.5.2.2 Parlamenter Rejim Esnektir³⁰

Güvensizlik oyu ve fesih araçlarıyla, parlamenter rejimlerdeki tikanıklar aşılabılır. Halkın desteğini yitirmiş, iş göremeyen hükümetleri değiştirmek için başkanlık rejiminde olduğu gibi, dört ya da beş yıl beklemek zorunluluğu yoktur.

1.5.2.3 Parlamenter Rejim Kutuplaşmaya Yol Açmaz³¹

Başkanlık rejiminde "kazanan her şeyi kazanmakta ve kaybeden de her şeyi kaybetmektedir."³² Buna karşılık, parlamenter rejimde, hükümetin her şeyi kazandığı iddia edilemez; çünkü parlamentonun güvenine görevde kalması için sürekli ihtiyacı vardır. İktidar olamayanlarında siyasal rejimde işlevleri vardır. Onlar muhalefet partisini oluştururlar. Aynı zamanda parlamento üyesidirler. Kanunların yapılmasına ve hükümetin denetlenmesine katılırlar.

1.5.2.4 Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının İlimlaştırıcı ve Uzlaştırıcı Bir Etkisi Vardır

Parlamenter rejimde yürütme organı iki başlıdır. Bir tarafta sorumsuz olan devlet başkanı vardır. Devlet başkanları tarafsız ve genellikle partiler üstü bir konumdadır. Devlet başkanları, devletin ve ulusun bütünlüğünü temsil ederler. Tarafsız bir devlet başkanının siyasal mücadeleyi ılımlştırıcı bir işlevi vardır. Devlet başkanı, çatışan taraflar (parlamento-hükümet) arasında arabulucu veya hakem rolü üstlenebilir.³³

1.5.3.Parlamenter Rejimin Zayıf Yanları:

1.5.3.1 Parlamenter rejim istikrarsız hükümetlere yol açar:

Parlamenter rejime yöneltlen en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlığına yol açmasıdır.³⁴ Çünkü bu rejimde hükümet, parlamentonun güvenine dayanır; dolayısıyla parlamento tarafından her zaman görevden alınabilir. Bu nedenle parlamenter rejimin kendisinde potansiyel bir hükümet istikrarsızlığı saklıdır.³⁵

Parlamenter rejim yanlıları bu olumsuzluğa karşı iki tip savunma geliştirmiştir. Birincisi İngiltere gibi disiplinli iki-partili parlamenter rejimlerde istikrarsızlığın görülmemesidir. Çünkü bunlara göre, hükümet istikrarsızlığının

³⁰ ULUŞAHİN, "Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi", s.92-98

³¹ ULUŞAHİN, a.g.e., s.110.

³² ULUŞAHİN, a.g.e., s.126

³³ GÖZLER, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", s.27

³⁴ Arend LİJPHART, "Çağdaş Demokrasiler", (Çev.Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara:Yetkin Yayınları, Tarihsiz, s.67

³⁵ ULUŞAHİN, a.g.e., s.79

gerçek nedeni, parlamenter rejim değil, çok-partili sistem ve partilerin disiplinsizliğidir.³⁶

İkinci savunma ise parlamenter rejimdeki hükümet istikrarsızlığının görünüşte olduğudur. Bu rejimde, başkanlık rejiminde görülmeyen tarzda bir "personel istikrarı" vardır. Ayrıca aynı kişilerin birçok defa başbakanlık ve bakanlık yaptıkları görülmektedir. Bu savunmaya karşı Sartori'nin eleştirisi vardır. Sartori'ye göre, "personel istikrarı" kavramı, hükümet istikrar sorununa getirilmiş "yanılgı dolu bir çaredir"³⁷, bu şekilde hükümetteki istikrar problemi daha da kötüleştirilmiş olur. Çünkü aynı kişinin yedi defa başbakan, birçok defa bakan olması, "onun için harika bir şey"dir; ancak ülke için olumlu bir şey olduğu söylenemez.

Bu tartışmalar, parlamenter rejimin doğrudan istikrarsızlığa yol açmadığını, ancak başkanlık rejiminde olduğu gibi kendi başına hükümetin istikrarını sağlayıcı bir mekanizmadan yoksun olduğunu göstermektedir. Çok partili sistemin ve dolayısıyla koalisyon hükümetlerinin görüldüğü bir parlamenter rejimde hükümet istikrarsızlığı olasılığı her zaman vardır. Bu çerçevede Türkiye'de de çok partili sistem vardır ve yakın gelecekte de bu sistemin iki parti sistemine dönüşmesi olasılığı yoktur. Buna göre, varolan parti sistemi doğrultusunda Türkiye'de parlamenterizm sürekli olarak hükümet istikrarsızlığına neden olabilir.³⁸

1.5.3.2 Parlamenter rejim zayıf hükümetlere yol açar

Parlamenter rejime getirilen ikinci eleştiri, zayıf, etkinliği düşük hükümetlere yol açmasıdır. Bunun başlıca dört nedeni vardır: a) Parlamenter rejimde hükümet, hiçbir zaman başkanlık rejimindeki başkan kadar güvende değildir. Her zaman parlamentodaki çoğunluğu dikkate almak zorundadır. b) Parlamenter rejimde yürütme organının iki başlı olması da sorunlara yol açabilir, devlet başkanı ile hükümet arasında çatışma çıkabilir. Devlet başkanının sembolik rolüyle yetinmek istememesi durumunda, parlamenter rejimde yetki ve sorumluluk karmaşası ortaya çıkar; hükümet etkinliğini yitirebilir, c) Parlamenter rejimde hükümet kolektif bir organdır. Bu nedenle tek partiden oluşan hükümetlerde de sorunlar ortaya çıkabilir. Bu rejimde bakanlar kurulunun karar alabilmesi için oy birliği gerekir. Kurulun

³⁶ TURHAN, "Hükümet Sistemleri", s.61

³⁷ SARTORİ, "Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği", s.152

³⁸ GÖZLER, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir", s.29

içinde bir bakan muhalif kaldığı zaman, bu bakanın istifa etmesi veya azledilmesi gerekir. Her iki durumda kamuoyunda tartışmalar yaratır. d) Parlamenter rejimde çoğunlukla koalisyon hükümetleri gündeme gelir. Koalisyon partileri birbiriyle rakip ve farklı olduklarından karar alma yeteneği zayıftır, güçsüz hükümetlere yol açarlar. Bu hükümetlerde uzun pazarlıklar ve siyasi dengeler içinde kararlar alınır, icraat kolay olmaz.³⁹

Yukarda sayılan olumsuzluklar parlamenter rejimler için kaçınılmaz değildir. Seçim sistemi, parlamenter rejimi rasyonelleştirici önlemler ile siyasal kültür ve tarihsel miras bu tür olumsuzlukların önüne geçebilir.

1.5.3.3 Parlamenter rejim düşük nitelikli bir demokrasiye yol açar

Güçlü yürütme arayışı sonucu ortaya çıkan başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ilkesi, başkanlık sisteminin demokratik değer açısından parlamenter rejime üstün olduğu yorumuna yol açmaktadır. Parlamenter rejim karşıtları bu görüşlerini dört gerekçeye dayandırmaktadır: a) Parlamenter rejimde, halk, hükümeti doğrudan doğruya belirleyememektedir. Halk parlamento üyelerini seçmekte, parlamento üyeleri de, hükümeti seçmektedir, b) Hesap sorulabilirlik bakımından parlamenter rejim, özellikle koalisyon hükümetlerinde sorumluluğun saptanması oldukça güçtür. Bu durumda, başbakanın sorumluluktan kurtulması, suçu ortaklarının üstüne yıkması olanaklıdır, c) Hükümet istikrarsızlığı sorumluluğun belirsizleşmesine yol açmakta, kısa süre iktidarda kalmış partilerden hesap sorulmasında zorluk çıkmaktadır. Çünkü onlar aldığı kararları da uygulayabilme şansına sahip olamamaktadır, d) Seçmenin oy pusulasını atarken oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükümet olacağını bilmesi anlamına gelen “önceden bilinebilirlik” açısından parlamenter rejim düşük değerdedir. Parlamenter rejimde, bir partinin temsilcileri için oy kullanan seçmen, oy verdiği milletvekilinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini bilemez.⁴⁰

Yukarda görüleceği üzere, parlamenter rejimin güçlü ve zayıf yanları vardır. Bir ülkede, bu özelliklerden hangisinin baskın çıktığı belirlenebilirse de bunu genelleyip tüm ülkeler için geçerli sayamayız. Aynı şekilde parlamenter rejimin zayıf yanlarının kendisinden kaynaklandığını ve mutlak nitelikte olduklarını da iddia edemeyiz. Çünkü parlamenter rejimin istikrarsız hükümetlere yol açmasının nedeni,

³⁹ GÖZLER, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir”, s.29-30

⁴⁰ ULUŞAHİN, “Başkanlık Sistemi”, s.142-160

koalisyon hükümetleri ve koalisyon hükümetlerinin nedeni de çok-parti sistemidir. Çoğunluk seçim sisteminin uygulandığı ve disiplinli iki-parti sisteminin var olduğu İngiltere'de istikrarlı ve güçlü hükümete rastlanabilmektedir. Bu nedenle, zayıf yanların, parlamenter rejime bağlı olduğu kadar, her ülkenin kendi siyasal ve sosyal koşullarına (parti sistemi, siyasal kültür, sosyal bölünmüşlük) da bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla parlamenter rejimin performansı, ülkeden ülkeye değişebilmektedir.⁴¹

⁴¹ GÖZLER, “Türkiye’de Hükümete Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir”, s.30-31

İKİNCİ BÖLÜM

YARI-BAŞKANLIK REJİMİ

2.1. Yarı-Başkanlık Rejiminin Doğuşu ve Temel Felsefesi;

Politizasyon yönetimde liyakati, tarafsızlığı, çoğulculuğu, bütünleştiriciliği, katılımı, yönetim kültürünün gelişmesini ve düşük maliyetli yönetimi engellemektedir. Bunun önüne geçebilmek için yöneticileri seçim yetkisi, gittikçe üst yönetim kademelerine tanınmaya başlanmıştır.⁴² Bu eğilim, kamu yönetimine de yansımıştır. Devletin üstlendiği görevlerin güçlük ve genişliği, sorunların daha karmaşık ve teknik bir hale gelmesi de yönetimin daha fazla yetki ve güç talep etmesine neden olmuştur. Bu süreçte katılımcı demokrasi anlayışı da gelişme göstermiş, yurttaşların örgütlü ya da örgütsüz kendini ifade kanalları artmış, kamu otoritesini etkilemeye dönük irili-ufaklı baskı grupları ve sivil inisiyatifsizlikler ortaya çıkmıştır. Bunlar yönetim felsefesini, yönetim organizasyonunu ve rejimlerin gelişim seyrini yakından etkileyen gelişmelerdir.

Yürütmenin güç talebi ve toplumun çeşitlenen ve artan ihtiyaçları karşısında başkanlık rejiminin ve parlamenter rejimin olumsuz deneyimlerinin görülmesi üzerine iki rejimin olumlu yanlarını birleştiren "karma bir rejim" arayışı gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda Fransa, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya ve Portekiz gibi ülkelerde iki rejimin kimi unsurlarını bir araya getiren rejimler ortaya çıkmıştır.

Yönetimdeki gelişmeler yarı-başkanlık rejiminde karşılığını bulmuş, bu rejimde devlet başkanının halkoyuyla seçilmesi ve bakanlar kurulunun parlamentonun güvenine dayandırılması esaslarına yer verilmişti. Yarı-başkanlık özellikle istikrarsız parlamenter rejim biçimlerine alternatif olarak görülmüş, işlerliğiyle ve çözüm olma yeteneğiyle dikkat çekmiştir. Yarı-başkanlık rejiminden önceki Fransa ile yarı-başkanlık sonrası Fransa arasındaki siyasal ve sosyo-ekonomik

⁴² Krister STAHLBERG, "Kamu Yönetiminin Politizasyonu: Politizasyonun Sonuçları Sebepleri ve Kavramları Üzerine Düşünceler", (Çev.: Dündar GÜLTEKİN), TİD, S.384, Yıl 61, Eylül 1989, s.199-216

fark bu rejime ilgiyi artırmış, yeni anayasalı demokrasilerin bu rejimi tercih etmelerine yol açmıştır.⁴³

Yarı-başkanlık rejimi; parlamenterizmden vazgeçmeden hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için halk tarafından doğrudan seçilme meşruiyetine dayanan devletin başı sayesinde yürütmenin parlamenter rejim içinde yasama karşısında etkili olmasıdır. Bu, cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahip olduğunda gerçekleşebilir, tersi durumda sonuç olumsuz olabilecektir. Bu durumda devreye cohabitation (birlikte yaşama) kuralları girmektedir. Halkoyuyla seçilen cumhurbaşkanı siyasi partiler üstünde ulusun temsilcisi olarak tüm yetkileri elinde toplamakta, iktidar kişiselleşmekte, organlar arasındaki güçler ayrımı da nitelik değiştirerek işbölümüne dönüşmektedir. Böylece yarı başkanlık rejiminin Amerikan (halka dayalı meşruiyete sahip olmak ve güçlü bir yürütme başı sağlamak) ve İngiliz parlamenter rejiminin (sağlam ve sadık parlamento çoğunluğuna dayalı hükümet ve lider sağlamak) olumluluklarını birleştirdiği ileri sürülmüştür.⁴⁴

2.2. Yarı Başkanlığın Tanımlayıcı Özellikleri: Karma çözüm olarak gündeme gelen yarı-başkanlık rejimi, parlamento temelinden yukarıya doğru değil, yukarıdan aşağı doğru işlediği için başkanlık rejimi bakış açısından daha kolay anlaşılabilir.

Halk tarafından seçilmiş başkan başkanlık rejiminin ve yarı-başkanlık rejiminin ortak noktasıdır. Ancak yarı-başkanlık rejimi, tek başlı bir yürütme yerine iki başlı bir yürütme öngörerek başkanlık rejimini tam ikiye böler. Bu nedenle, güçlerin bölünmesi temelinde işler. Başkan, iktidarı bir başbakanla paylaşmak; başbakan da parlamentonun sürekli güvenine dayanmak zorundadır.

Yarı-başkanlık rejimi, başkanlık rejimiyle parlamenter rejimin bazı özelliklerini birleştiren bir ara ya da melez rejim tipidir. Bu rejim, cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi ve oldukça önemli anayasal yetkilere sahip olması açısından başkanlık rejimine, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanın ve bakanlar kurulunun varlığı açısından da parlamenter rejime yaklaşımaktadır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yarı-başkanlık rejiminin zorunlu şartı

⁴³ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.226

⁴⁴ YAVUZ, a.g. e., s.245

olmakla birlikte, yeterli şartı değildir. Çünkü bunun dışında cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkileri de olmalıdır. Anayasanın cumhurbaşkanına önemsiz ve sembolik yetkiler verdiği, hatta anayasadaki yetkiler hayli geniş olsa bile bunların kullanılmasına ülkenin siyasal kültürünün ve anayasal geleneklerinin engel olduğu ülkelerde, yarı-başkanlık rejiminden değil, bu görüntü altında bir parlamenter rejimden söz edilir. Bu nedenle bir rejimin, parlamenter rejim mi, yarı-başkanlık rejimi mi olduğuna karar verebilmek için, cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin ve bu yetkilerin gerçekte ne ölçüde kullanıldığının da araştırılması gerekir. Yetkilerin gerçek kullanılma derecesi, anayasal olmaktan çok, siyasal bir sorundur. Bu durum diğer etkenler yanında özellikle yasama meclisinde açık bir parti çoğunluğunun var olup olmamasına ve eğer varsa cumhurbaşkanının bu siyasal çoğunluğa mensup olup olmamasına da bağlıdır.⁴⁵

Yarı-başkanlık rejiminde yürütmenin iki başının farklı görüşlere sahip olduğu zaman sorun ortaya çıkmaktadır. Fransa 1986-1988 ve 1993-1995 tarihleri arasında bu sorunla karşı karşıya kalmış, cohabitation(birlikte yaşama) ile aşmıştır.⁴⁶ Başkanın siyasal gücü birçok değişkene bağlıdır. Eğer başkan parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahipse anayasal yetkileriyle rejimin merkezinde yer alır. Her tür hükümet faaliyetinde belirleyici olabilir. Ters durumda yürütmenin iki kanadı arasında uyum bozulur ve anayasal sınırlar çerçevesinde mesafeli ilişki başlar. Bu durumda başkan güç dengelerini dikkate alarak istifa edebilir ve başkanlık seçimlerinin yenilenmesini sağlayabilir.

Başkanı seçen çoğunlukla, parlamento çoğunluğu aynı olmadığı zaman bölünmüş çoğunluk sorunu çıkar ve bu sorun rejimde çatışmaya ve bunalıma yol açar. Bu çatışma başkanlık rejimlerde kaçınılmazdır. Çatışma başkanlık sisteminde, parlamento ile başkan arasında iken; yarı-başkanlık rejiminde, başkan ile parlamentonun desteklediği başbakan arasındadır. Çatışma gerçekleştiğinde yarı-başkanlık rejiminin başkanlık rejimi niteliği gösterdiği, çatışma gerçekleşmediğinde ise parlamenter rejim niteliği gösterdiği, iki sistem arasında bir gidiş-geliş sistemi olduğu ileri sürülmüştür. Bu doğrultuda yarı-başkanlık rejimi ne parlamenter rejim

⁴⁵ Serap YAZICI, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri”, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Y., 2002, s.92

⁴⁶ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.252

ve ne de başkanlık rejimidir, onlardan başka –onların belli unsurlarının karışımından oluşan- kendine özgü bir rejimdir.⁴⁷

Yarı-başkanlık "güçlerin bölünmesi" temelinde işler. Bu rejimin en temel ayırt edici özelliği ikili otorite yapısı, devletin başı cumhurbaşkanı ile hükümetin başı başbakanından oluşan iki başlı özelliğidir. Bu rejim başları eşit olmayan, kendi aralarında sarkaç hareketi gösteren -esnek ikili otorite yapısına sahip- iki başlı bir rejimdir. Anayasal geleneklere göre birinci baş başkan, anayasanın yazılı metnine göre ise başbakandır. Sarkaç hareketleri ise birinin diğeri karşısındaki “çoğunluk” konumunu yansıtır.⁴⁸

Yarı-başkanlık rejimi ABD'deki başkanlık rejiminden çok farklıdır ve temel amacı yürütmenin üstünlüğünü gerçekleştirmektir. Bu rejim siyasi iktidarı halkın seçtiği parlamento çoğunluklarından ve parti hükümetlerinden çok, yasama ve yargı güçleriyle birlikte, toplumsal kurumları da denetleyen bir başkanlık makamında ve seçilmemiş bürokratik devlet organlarında merkezileştirmeyi istemektedir. Yarı başkanlık düzenlemeleri katılcı demokrasi anlayışı yerine kitlelerin politikadan uzaklaştırılması anlayışına dayanır. Halkın siyasal katılımını minimum ölçüde tutmak isteyen ve Amerikan siyasal biliminde elitçi demokrasi anlayışı adı verilen bu akım tutucu bir görüş olarak kabul edilir. Halkın yönetimde etkinlik kazanmasını ve söz sahibi olmasını öngören katılcı demokrasi ise ilerici bir görüş olarak kabul edilir. Bu bağlamda parlamenter rejim katılcı demokrasiyi daha iyi gerçekleştirebilecek bir rejimdir.⁴⁹

Yarı-başkanlık rejimi güçler ayrılığına parlamenterizme göre daha çok yer vermiştir. Bu rejimde temel sorun bölünmüş yürütme içinde uyumun sağlanmasıdır. Bu rejimdeki bölünmüş çoğunluklar sorununa; çoğunluğu elde eden her kimse onun otoritesinin pekiştirilmesi yoluyla, "başkalaşması" ile bir çözüm bulunmaktadır.⁵⁰ Bu farklılıklarıyla yarı-başkanlık rejim tercihi; verilecek bir dizi kararın ve göze alınacak risklerin yapısal-ve daha çok toplumsal- etkenlerle birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir.

⁴⁷ SARTORI, “Anayasa Mühendisliği”, s.164-165

⁴⁸ SARTORI, a.g. e, s.163

⁴⁹ Taha PARLA, “Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye’nin Siyasal Rejimi”, İstanbul:Onur Y., 1986, s.99-100. “Elitçi demokrasi” ve “katılcı demokrasi” anlayışları için bakınız. Münici KAPANİ, “Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar”, Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Y., 1977, s.205-219

⁵⁰ ERDOĞAN, “Anayasal Demokrasi”, s.119

Duverger yarı-başkanlık rejiminin değişik türlerinde rejimin ayırt edici niteliğini oluşturan "cumhurbaşkanının yetkilerinin yoğunluğunun" anayasanın içeriğine, geleneklere, bazı koşullara, başkanın iki türlü çoğunluk sisteminde seçilmesine, parlamenter çoğunluğun bileşimine ve cumhurbaşkanının çoğunluk karşısındaki durumuna göre değiştiğini vurgulamaktadır.⁵¹ Eğer parlamento da tutarlı ve istikrarlı çoğunluk varsa ve başkan bu çoğunluğa mensupsa her şeye egemen olacak, yoksa sembolik statüde kalacaktır. Kısaca başkanın sembolik veya gerçekten yetkili olup olmaması parlamento çoğunluğu ile olan ilişkisine bağlıdır. Ona göre; başkan eğer parlamentodaki tutarlı ve istikrarlı çoğunluğun lideri ise, güçlü bir başkan ve sistemin en etkili unsuru olur. Eğer çoğunluğun lideri değil de sadece bir üyesi ise, bu durumda gerçek iktidara sahip başbakanın yanında sözde yetkili bir başkandır. Yine eğer başkan çoğunluğun dışında ise yansız, muhalif bir kişiye sistemin düzenleyicisi olabilir ve bu durumda yetkileri anayasanın çizdiği plana uyabilir. Kısaca parlamento çoğunluğunun lideri olan başkan, yürütmeye birlikte yasamayı da yönetir.

Yarı-başkanlık rejimi bölünmüş seçmen kitlesini kutuplarda birleştirmeyi, hükümet istikrarsızlığını önleyerek yürütmenin üstünlüğünü gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.⁵² Bu nedenle halkoyuyla seçilen geniş yetkilere sahip olan başkan, parlamenter unsurlardan vazgeçmeden siyasi sistemin merkezine yerleştirilmiş ve bu rejim ortaya çıkmıştır.

Yarı-başkanlık rejimi; a) Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi, b) Parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı ve c) Cumhurbaşkanının, başbakan ve ilgili bakanların karşı imzaları olmaksızın tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilere sahip olması unsurlarından oluşmaktadır. İlk iki unsur açıktır, ancak üçüncü unsur sorunludur. Çünkü parlamenter rejimde de cumhurbaşkanı karşı imzaya gerek olmadan bazı anayasal yetkileri kullanabilir. Söz gelimi 1982 Anayasası'na göre, cumhurbaşkanı tek başına Anayasa Mahkemesi, YÖK gibi anayasal kuruluşlara üye seçebilir ve Anayasa

⁵¹ Maurice DUVERGER, "Yeni Bir Siyasi Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti", Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Derleyen. Mehmet Turhan, Ankara: Gündoğan Yayınları, s.84

⁵² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasi Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s. 251

Mahkemesi'nde iptal davası açabilir. Bu durumda cumhurbaşkanının hangi anayasal yetkileri rejime yarı-başkanlık niteliği verir? Bunu saptamak gerekir.⁵³

Bu konuda en önemli ölçüt, cumhurbaşkanının, yasama meclisini fesih ve meclisin güvenini taşımaya devam eden bir hükümeti azil yetkilerine sahip olup olmamasıdır. Cumhurbaşkanı hükümetin talebi üzerine değil, kendi inisiyatifi ile kullanabildiği zaman söz konusu yetkilerin gerçek sahibidir. Öte yandan, cumhurbaşkanının bu kararı verebilmek için bazı danışmalar yapmak zorunda olması, eğer bu danışmalarda ileri sürülen görüşler bağlayıcı nitelikte değilse, cumhurbaşkanının fesih yetkisinin gerçek sahibi sayılmasına engel değildir. Cumhurbaşkanı, fesih yetkisinin gerçek sahibi olması halinde de farklı olasılıklar ortaya çıkabilir. Örneğin meclis fesih yetkisi Fransız Beşinci Cumhuriyetinde koşulsuz, 1982 Anayasası'nda ise Anayasa'da belirtilen koşullara bağlanmıştır. Birinci durumda rejimin yarı-başkanlık niteliği taşıdığı açıktır.⁵⁴

Yarı-başkanlık rejiminde dört temel değişken vardır: Anayasal kurallar, parlamenter çoğunluğun oluşumu, başkanın bu çoğunlukla olan ilişkisindeki durumu ile ulusal ve buna bağlı etkenler. Bir siyasal rejim eğer aşağıda sayılan üç unsuru taşırsa yarı başkanlık olarak nitelendirilebilir. Yarı-başkanlık rejiminde: 1) Cumhurbaşkanı genel oyla geçilir, 2) Oldukça geniş yetkiye sahiptir, 3) Bununla beraber karşısında parlamentonun kendilerine muhalefet etmediği sürece görevde kalabilen yürütme ve hükümet etme iktidarlarına sahip başbakan ve bakanlar vardır.⁵⁵

Saf ve belirgin bir biçimi olmadığı için yarı başkanlık rejiminin ölçütleri konusunda öğretilerde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Örneğin Sartori bir siyasal rejimin yarı-başkanlık rejimi olması için aşağıdaki özelliklerin gerekli olduğunu savunmuştur:⁵⁶

a) Devlet başkanı (başkan) doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilir,

⁵³ Ergun ÖZBUDUN, "Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı", Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993, s.144-145

⁵⁴ ÖZBUDUN, a.g. e., s.145-146

⁵⁵ DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", s.69

⁵⁶ SARTORİ, "Anayasa Mühendisliği", s.173-174

b) Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır; böylece ikili bir otorite yapısı oluşur. Bu, üç ayrı şekilde ortaya çıkabilir;

1. Başkan parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur, dolayısıyla iradesini hükümet kanalıyla açıklaması ve işlem görmesi gerekir.

2. Tersine, başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı olmaları bakımından, başkandan bağımsızdırlar; parlamentonun ya güvenoyuna ya da güvensizlik oyuna (ya da her ikisine) tabidirler ve her iki durumda da parlamento çoğunluğunun desteği zorunludur.

3. Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı nedeniyle yürütme organının içinde farklı dengeler ve değişken üstünlükler ortaya çıkabilir. Yeter ki, yürütmenin yapıcı birimlerinden her birinin özerklik potansiyeli devam etsin."

Sartori, yarı-başkanlık rejiminin ölçütleri konusunda ileri sürdüğü görüşlerin ikili otorite yapısının ortaya çıkarılması sorununa yönelik olduğunu vurgulamıştır. Farklı siyasal rejimlerde de görülen "parlamentoyu fesih" ve "yasama yetkileri"nin ise somut olarak daha ayrıntılı hale getirilmedikçe hiçbir ayırt edici değeri olmayan özellikler olduğunu belirtmiştir.⁵⁷

Başkanlık rejiminde, başkan "doğrudan doğruya veya doğrudan doğruya benzeri seçimler" sonucu seçilebilir. Duverger bu durumda yarı-başkanlık rejiminde başkanın "ya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak" halk tarafından seçilebileceği ölçütünü gündeme getirmektedir. Bu ölçüt parlamento tarafından seçilmemiş bir başkan, seçimi iki aşamalı olsa bile "gerçek bir başkan" (başkansal bir başkan) saymaktadır. Böylece Sartori, Fin başkanını halkça seçilmiş bir başkan kabul etmekte ve Finlandiya'yı yarı-başkanlık rejimi saymaktadır.⁵⁸

Siyasal rejimlerin tanımlanması konusunda öncülerden sayılan Shugart ve Carey, yarı-başkanlık rejimini bir tür olarak reddederek, bu türü iki rejim tipine ayırmaktadır⁵⁹: a) başbakancı -başkanlık ve b) başkancı-parlamente. Birincisinin özelliği başbakanın başkan karşısındaki üstünlüğü, ikincisinin özelliği başkanın

⁵⁷ SARTORI, "Anayasa Mühendisliği", s.177

⁵⁸ SARTORI, a.g. e., s.175

⁵⁹ M.S. SHUGART and J.M.CAREY, "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics", New York:Cambridge University Pres, 1992, s.18-27 ve tümü; Aktaran: SARTORI, a.g.e.,s.174-175

üstünlüğüdür. Bu ayrıma göre Fransız sistemi ikiye bölünmekte ve diğer rejimlerden başkanla başbakan arasında gidip gelmesine göre farklılaşmaktadır.

2.3. Yarı-Başkanlık Rejiminin Türleri ve Ülkelerin Sınıflandırılması:

Uygulamada üç tür başkanlık rejimi vardır: Başkan sadece sözde mevki sahibi, fakat gerçek yetki sahibi olmayan biri, tümüyle güçlü birisi veya yetkilerini parlamentoya paylaşan biri olabilir. Bu farklılık anayasanın içeriği, gelenek ve koşullar, parlamenter çoğunluğun oluşumu ve başkanın bu çoğunlukla ilişkisi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.⁶⁰

Duverger, Fransa ile birlikte Finlandiya, Avusturya, İzlanda, İrlanda, 1919-1933 yılları arasında yaşayan Almanya'daki Weimar Cumhuriyeti'ni ve 1975 Anayasasıyla Portekiz'i, yarı-başkanlık rejimi olarak kabul etmektedir.⁶¹ Duverger'ye göre, bu ülkelerin anayasaları nispeten aynı türdendir ve yapı olarak birbirlerine çok benzemektedir. Devlet başkanının yetkileri açısından ise aralarında oldukça büyük farklılıklar vardır. Ancak bu farklılıklar sistemin genel yapısının benzerliği karşısında ikinci planda kalmaktadır. Yukarıda belirtilen ülkelerin ortak görünüşü kuralların benzerliği, oyunların çeşitliği olarak nitelendirilebilir. Söz konusu yedi ülkenin üçünde başkan sözde yetki sahibi fakat uygulamada yetkisi olmayan biri, diğerinde tümüyle yetkili, geri kalan üçünde ise, yetkilerini başbakanla paylaşan biri konumundadır.⁶²

Avusturya, İrlanda ve İzlanda'nın anayasaları yarı başkanlık rejimini getirmektedir. Bu ülkelerde devlet başkanları genel oyla seçilmelerine ve anayasal kurallar tarafından önemli kişisel yetkilerle donatılmalarına rağmen modern İtalyan ve Alman başkanları veya İngiltere'deki kraliçe gibi davranmaktadırlar. Bu, söz konusu ülkelerde devlet başkanlarının hükümetlerin önlerine getirdiği bütün kararları ve kararnameleri imzalamaları demektir. Gerçek yetkileri ancak, eğer seçim sonuçları başkanının seçimini kendilerine dikte ettirmediyse, başbakanın atanması konusundadır. Ancak üç ülke arasında çeşitli farklar gözlemlenebilir. Uygulamada

⁶⁰ DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", s.68

⁶¹ DUVERGER, a.g. m., s.68

⁶² DUVERGER, a.g. m., s.70-s.71

başkanlar kişisel yetkilerini İrlanda'da İzlanda'da olduğundan ve Avusturya'da İrlanda'dakinden daha fazla kullanmaktadır."⁶³

Fransa'yı "tam yetkili başkanlığa" örnek gösteren Duverger, Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz'i "dengeli bir başkanlık ve hükümetin bulunduğu ülkeler" olarak tanımlanmaktadır.⁶⁴ Yarı-başkanlık anayasaları iki hükümdarlı bir devlet yönetimi veya biçimi yaratmaktadırlar. Yürütme yetkisi ve görevi verilmiş parlamentoya dayanan hükümet ve başbakanlık ile halkın genel oyuyla seçilmiş ve önemli yetkilerle donatılmış başkana yer veren bu tür anayasalar, devletin kalbinin içine düalizmi sokmaktadırlar. Bununla birlikte, başkana sembolik görevlerin verildiği İzlanda, İrlanda ve Avusturya ile başbakanın genelkurmay başkanı gibi hareket edebildiği Fransa'da bu düalizm tam anlamıyla görünüşte kalmaktadır. Bunlara karşılık, Finlandiya, Portekiz ve Weimar Cumhuriyeti'nde gerçek anlamda işlemektedir ve günümüze dek de işlemiştir."⁶⁵

Güney ve Doğu Avrupa'da demokratlaşmanın "üçüncü dalgası" sırasında kabul edilmiş olan anayasalardan Portekiz (1976) ve Romanya (1991) anayasalarının yarı-başkanlık rejimini benimsemiş oldukları ileri sürülebilir. Bazılarında ise rejimin iki temel unsurundan ya biri, ya da öteki mevcut değildir: Ya cumhurbaşkanı halkça seçilmekle birlikte önemli anayasal yetkilere sahip değildir (Polonya, Bulgaristan ve Slovenya) ya da önemli sayılabilecek yetkilere sahip olmakla birlikte halk tarafından seçilmemektedir. (Türkiye 1982, Yunanistan 1975-1986).⁶⁶

Duverger, yarı-başkanlık rejimi olarak kabul ettiği Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı sözde yetki sahibi başkanın bulunduğu ülke saymaktadır.⁶⁷ Sartori ise Beşinci Fransız Cumhuriyeti dışında Weimar Almanyası, Portekiz, Sri Lanka ve Finlandiya'yı yarı-başkanlık rejimi olarak kabul etmektedir.⁶⁸ Yine Sartori, Duverger'in tersine, İrlanda, Avusturya ve İzlanda'yı yarı başkanlık rejimi olarak görmemektedir. Ona göre yarı-başkanlık rejimi için başkanın halk tarafından

⁶³ DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", s.71

⁶⁴ DUVERGER, a.g. m., s.74-78

⁶⁵ DUVERGER, a.g. m., s.78

⁶⁶ ÖZBUDUN, "Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı", s.146

⁶⁷ DUVERGER, a.g. m., s.71

⁶⁸ SARTORİ, "Anayasa Mühendisliği",s.167

seçilmesi yeterli değildir, bunun yanı sıra başkanın fiilen kullanılan önemli anayasal yetkileri de olmalıdır.⁶⁹

Yarı-başkanlık rejimlerinin derecelendirilmesi anayasanın başkana verdiği yetkilere göre yapılabilir. Devlet başkanının yetkileri şekil I' in ilk sütununda, Finlandiya'dan başlayıp İrlanda'ya kadar, yetkilerin azalış sırasına göre, çizilmiştir. Düzensiz aralıklar farkın önemi konusunda bir fikir vermektedir. Bitişikteki sıralama (Şekil I'in ikinci sütunu) anılan ülkelerde yetkilerin pratikte kullanılma oranını göstermektedir.⁷⁰

Şekil I. Fransa ve İzlanda olmak üzere iki önemli istisnayı göstermektedir.

Yetkilerin azalış sırasına göre sınıflandırılması	(a) Başkanın Yetkileri	
	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
	7.İrlanda	7.İzlanda

Çoğunluk-benzeri durumun ya da çoğunluğun bulunduğu dört ülkede devlet başkanları anayasal kurallardan oldukça çok uzaklaşmıştır. Bu ülkelerin anayasadan uzaklaşmaları karşı istikametlerde olmuştur. Fransa da çok güçlü olan başkan rejimin işleyişinde anayasanın kendine sağladığından çok daha önemli bir konum elde etmiştir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da ise başkanlar anayasal statülerinin çok gerisinde bir konumu kabul etmişlerdir. Bu nedenle anılan ülke başkanları sözde yetkili başkan olarak nitelendirilmektedir. Bu durum, devlet başkanının parlamenter çoğunlukla olan ilişkisine göre değişmektedir. Eğer başkan, bu çoğunluğun başı ise,

⁶⁹ SARTORİ, “Anayasa Mühendisliği”,s.167

⁷⁰ DUVERGER, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, s.86

siyasal rejimin en güçlü kişisidir ve rejimin merkezinde o vardır. Eğer bu çoğunluğunun başı değilse yalnız bir üyesidir. Günümüzde Avusturya'daki başkan veya çoğu İrlandalı başkanlar bu niteliktedir. Eğer başkan, yansız ve muhalif olarak, çoğunluğun dışında biri ise, düzenleyici bir işlevi vardır ve o zamanda gerçek yetkileri anayasal çerçevededir.”⁷¹

Parlamentoda tutarlı ve disiplinli bir çoğunluğun lideri yürütmeyi ve yasamayı birlikte yönetir. Bu lider devlet başkanıysa, başbakan genelkurmay başkanı statüsündedir. Parti liderlerinin başkan adayı olduğu ve rejimin işleyişinin devlet başkanı etrafında olduğu Fransa buna iyi örnektir. Eğer başkan çoğunluğu sağlayan partinin başı olmayıp, bu partiye bağlı biriyse, bunun anlamı, başbakanlık görevini partinin liderine verecektir. Bu durumda başbakan hükümette çoğunluk partisinin lideri olarak parlamentoyu denetler ve böylece de devlet başkanını kendine bağımlı kılar. Partilerin liderlerinin değil ancak ikinci plandaki kişilerinin devlet başkanlığına aday gösterildiği Avusturya'da 1971'den sonra ve İrlanda'da hemen hemen her zaman bu durum olmuştur.”⁷²

2.4. Yarı-Başkanlık Rejiminin Zayıflıkları:

Halkoyuyla seçilen bir başkan ya da cumhurbaşkanı, toplumun geniş kesimlerinin tercihlerini yansıtmayabilir; dolayısıyla halk tarafından seçilmek, her zaman, parlamenter rejimde parlamento içinden bir hükümet oluşturulmasından daha demokratik sayılmaz. Bu görüşü doğrulayan birçok tarihsel örnek vardır. Söz gelimi bir yarı-başkanlık rejimi olan Finlandiya'da cumhurbaşkanı seçimlerinin, halkın seçtiği ikinci seçmenler eliyle yapıldığı dönemde, 1956 yılında, Çiftçi Partisi adayı Kekkonen, üçüncü turda, Sosyal Demokrat rakibine karşı, Komünistlerin kendisini desteklemesi üzerine 1 oy farkı ile cumhurbaşkanı seçilmişti. Finlandiya'nın şimdiki cumhurbaşkanı Halonen de, cumhurbaşkanlığı seçiminin 6 Şubat 2000 tarihinde yapılan ikinci turunda, oyların %51.6'sını alarak cumhurbaşkanı seçilmiştir. İkinci turda kalan diğer aday Aho ise, oyların %48.4'ünü elde etmişti.⁷³

Daha yakın tarihli bir örneği 2004 yılının sonunda Ukrayna'da kazananın başarısının ne kadar küçük bir farka dayanabileceğini gösteren cumhurbaşkanlığı

⁷¹ DUVERGER, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, s.93

⁷²DUVERGER, a.g. m., s.93

⁷³ Erdal ONAR, “Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünilmeli Midir?,” Başkanlık Sistemi, Ankara: Barolar Birliği Y.,2005, s.91

seçimlerinden verebiliriz. 31 Ekim 2004 tarihinde yapılan ve yirminin üstünde adayın katıldığı cumhurbaşkanlığı seçiminde, adayların çoğu %1'in altında oy almışken, ilk iki aday, birbirine çok yakın oy sağlamışlardır. Bu seçimde, Victor Yushchenko 11.125.395 (%39.87); Victor Yanukovych ise 10.969.579 (%39.32) oy elde etmiştir. Hiçbir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle, 21 Kasım 2004 tarihinde yapılan ikinci turda ise, Ukrayna Seçim Komisyonu, Victor Yanukovych'un oyların %49.42'sini, Victor Yushchenko'nun ise %46.69'unu aldığını açıklamıştır. Daha sonra, seçim sonuçlarına karşı yoğun protesto gösterileri yapılmış ve Ukrayna Yüksek Mahkemesi, Yanukovych'in taraftarlarının mükerrer oy kullandıkları gerekçesiyle, 3 Aralık 2004 tarihinde yenilenen ikinci tur seçimleri sonunda, Victor Yushchenko %51.99, Victor Yanukovych ise %44.19 oy almış ve böylece Victor Yushchenko yeni cumhurbaşkanı olmuştur.⁷⁴

Bu bağlamda başkanlık rejimine karşı çıkanlar, bu rejimde başkanın küçük bir farkla seçilebileceğine dikkat çekmekte ve bunun sonucunda ortaya çıkan "kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin her şeyi kaybetmesi" durumunu eleştirmektedirler.⁷⁵ Benzer sonuçla, her ne kadar, parlamenter rejimde de karşılaşılabileceği düşünülebilirse de⁷⁶; böyle bir olasılık, ancak tek bir partinin yasama organında salt çoğunluğu az bir farkla sağladığı ve hükümeti tek başına kurabildiği zaman ortaya çıkabilir. Her şeyden önce, iktidar paylaşımının söz konusu olduğu koalisyon hükümetlerinde bu tür bir sonuç doğmaz. Hükümeti tek bir partinin kurduğu "parti hükümeti"nde de, başbakanın konumu, hiçbir zaman başkanlık sistemindeki başkanınki kadar mutlak değildir. Başbakanın en azından partisinin

⁷⁴ ONAR, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", s.92

⁷⁵ ÖZBUDUN, "Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı", s.143-144

⁷⁶ Donald L. HOROWITZ, "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak", (Çev. Levent Köker), "Demokrasinin Küresel Yükselişi"(Derleyenler:Larry Diamond ve Marc f.Plattner), Ankara:Yetkin Y., 1995, s.163-164

meclis grubundaki eğilimleri dikkate alınması, politika üretiminde onları ihmal etmemesi gerekir.⁷⁷

Halkın kimi seçtiğini bildiği ve dönem sonunda gerekirse onu bir daha seçmeyerek bir tür hesap sorabileceği belirtilerek başkanlık ve yarı-başkanlık rejimlerinin bir başka olumlu yanına vurgu yapılır. Ancak bu konuda da bazı eleştiriler ileri sürülmektedir.

Yarı-başkanlık rejiminde, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğa göre oluşmuş hükümetin farklı siyasal görüşte olmalarını ifade eden cohabitation durumunda, başarısızlıklar nedeniyle, seçim sırasında seçmen kimden hesap soracaktır? Cumhurbaşkanı'ndan mı, farklı siyasi görüşü yansıtan hükümetten mi?

Başkanlık veya yarı-başkanlık rejimlerinin bir başka olumlu yönü olarak da, devlet başkanının sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içinde yasama organınca düşürülememesinin, yürütme organında istikrar sağlayacağı belirtilmektedir.⁷⁸ Bu görüşün haklılık yanı vardır. Çünkü, başkanın çok istisnai bir yol alan impeachment⁷⁹ dışında yasama organınca görevden alınamaması, ona yapmak istediklerini kesintiye uğramadan gerçekleştirme olanağı vermektedir. Ancak, belirli bir süre görevde kalma güvencesi, o görevin etkin bir şekilde yerine getirilmesi anlamına gelmez. Bir başka deyişle, istikrar etkinlik demek değildir. Yasama organının, düşüremediği bir başkanın programını gerçekleştirebilmesi için

⁷⁷ ONAR, Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?, s.93

⁷⁸ ONAR, a.g. m., s.94

⁷⁹ ABD Anayasası uyarınca, Başkan ve diğer federal yüksek görevliler, kriminal bir suç işlemleri durumunda, Temsilciler Meclisi'nin suçlaması üzerine Senato tarafından üçte iki çoğunlukla görevlerinden azledilebilirler. Ancak, bugüne kadar sadece iki başkan, 1868'de Andrew Johnson, 1998'de Bill Clinton, Temsilciler Meclisi tarafından azil isteğiyle Senato ya sevk edilmişler, fakat Senato'da, her iki başkan için de azilde gereken üçte iki çoğunluk sağlanamamıştır. Bu nedenle, şimdiye kadar ABD'de hiçbir başkan için impeachment adı verilen azil durumu gerçekleşmemiştir. ONAR, a.g.m., s.94

ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yapmaması durumunda, başkan büyük ölçüde etkisiz kalacaktır. Bu tıkanma ancak uzlaşma ile aşılabılır. Uzlaşma kültürünün zayıf olduğu toplumlarda ise, bu tıkanma sistem krizine yol açacaktır.⁸⁰

Başkanlık rejiminde başkan ile yasama organı arasında doğabilecek görüş ayrıklığı ve tıkanıklıklar, yarı-başkanlık rejiminde cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da gerçekleşebilir. Yarı-başkanlık rejiminde, hükümetin, yasama organının güvenine sahip olması gerekir. Bu nedenle cumhurbaşkanı, hükümeti kurarken yasama organındaki çoğunluğa göre başbakan atamak durumundadır. Böyle olunca da, cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluk ve bu çoğunluğa göre oluşan hükümet farklı siyasal görüşte olduklarında, tıkanıklık ve kriz yaşanabilecektir. Bu nedenle, Fransa’da Sosyalist Parti lideri Mitterand 1981 yılında yedi yıllığına cumhurbaşkanı seçildiğinde, ilk yaptığı işlerden biri, merkez sağda yer alan Başbakan Barre ve hükümetinin istifasını kabul ederek sosyalist bir hükümetin kurulması için Milli Meclisi feshetmiş, halktan mecliste yeni hükümeti destekleyecek sol bir çoğunluğu seçmelerini istemiştir.⁸¹ Ancak, 1986 yılında, Milli Meclis beş yıllık dönemi tamamlayıp, yeni seçimlerden sonra yasama organında çoğunluğu merkez sağı elde edince, bu defa sosyalist cumhurbaşkanı Mitterand, sağcı Chirac’ı hükümeti kurmakla görevlendirmek zorunda kalmıştı. Böylece, V. Cumhuriyet döneminin ilk “cohabition(birlikte yaşama)” dönemi başlamıştı.

Kuşkusuz, cohabition döneminde olduğu kadar cumhurbaşkanı ile başbakanın aynı siyasal görüşü taşımaları halinde de, başbakanın özellikle dış politika ve milli savunma dışında kalan birçok yetkisi vardır ve bu yetkileri kullanırken cumhurbaşkanı ile farklı düşündüğü durumlar olabilir. Ancak, yine de cohabition

⁸⁰ DIAMOND, “Demokrasinin Küresel Yükselişi”, s.145; ÖZBUDUN, “Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı”, s.140-141

⁸¹ ONAR, Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?, s.97

sırasında görüş ayrılığının daha fazla olması, bazı sorunlara neden olabilir. Bu doğrultuda, Fransa’da 2000 yılının Eylül ayında gerçekleştirilen bir anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Böylece 2002’de hem cumhurbaşkanı, hem de Milli Meclis seçimleri yapılmış ve cumhurbaşkanlığı seçiminin ikinci turunda Chirac ve Milli Meclis seçimlerini de merkez sağ kazandığı için cohabition sona ermiştir. Ölüm veya istifa gibi nedenlerle cumhurbaşkanlığı makamı daha erken boşalmaz, ya da Meclis, cumhurbaşkanınca daha erken feshedilmezse, bundan böyle 2002’yi izleyen her beş yılda bir cumhurbaşkanlığı ve Milli Meclis seçimlerinde dar bölge iki turlu çoğunluk sistemi ile aynı yıl içinde birbirine çok yakın bir zamanda yapılacak seçimlerle cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı siyasal görüşten olmaları daha yüksek bir olasılıktır. Bu, rejimin cohabitation’la karşılaşma olasılığını azaltabilir.

2.5. Yarı-Başkanlık Rejiminin Değerlendirilmesi:

Yarı-başkanlık rejimlerinin kişisel diktatörlüklere dönüşmesi tehlikesi başkanlık rejimlerine göre daha düşük bir olasılıktır. Uzlaşma kültürünün çok zayıf olması bu olasılığı artırabilir. Parti sistemindeki aşırı parçalanma nedeniyle cumhurbaşkanına tanınan meclisi fesih ve hükümeti azil yetkileri rejimdeki tıkanmayı aşmaya yetmeyebilir. Feshin ardından seçime gidilmesi durumunda, özellikle de kısa aralıklarla yapılacak seçimlerde hükümetin kurulmasını kolaylaştıracak bir sonucun ortaya çıkması zordur.⁸²

Rejimin özelliği gereği cumhurbaşkanı seçme yetkisinin halka ait olması, seçimde siyasal eğilimleri öne çıkarır, bu da tarafsız ve yansız bir adayın cumhurbaşkanı seçilmesini zorlaştırır. Uzlaşma kültürünün gelişmediği toplumlarda

⁸² “Ergun Özbudun’la Söyleşi”, Pazar Postası, 2 Haziran 1996, s.128

bir partinin adayının cumhurbaşkanı olarak seçilmesi, başkan ile halk ya da yasamada kendi partisi çoğunluğa sahip değilse başkan ile yasama çoğunluğu arasında bir gerginliğe neden olacaktır. Aynı şekilde cumhurbaşkanının seçilme yöntemi ve seçilebilmesi için bir siyasal tercihte bulunma zorunluluğu, partiler üstü, tarafsız ve bağımsız makamı ortadan kaldırabilir, bu da sistemin kilitlenmesine yol açabilir. Bu durumda demokrasi kültürü zayıf, sivil toplum kurumları yetersiz olan bir toplumda, kilidi açacak tek güç olarak silahlı kuvvetler sürece müdahale edebilir. Böylece hükümet istikrarsızlığını aşmak için getirilen yarı-başkanlık rejimi tam tersine rejim krizinin ortaya çıkmasına neden olabilir.⁸³

Yürütme-yasama düzenlemelerinin demokratik başarıya etkisiyle ilgili kurumsal beklentiler ise farklılık göstermektedir.⁸⁴ Daha uzun süreli yürütme sağladığından başkanlık rejimlerinin parlamenter rejimlerden istikrarlı olması beklenmektedir. Oysa başkanlık rejimleri de yasama-yürütme arasında, parti veya siyaset uyumunda sorunlar yaratabilmektedir. Güçlü bir yönetimin başı olacak kişiyi seçmek, yurttaşların katılım isteğini artırabilir. Cumhurbaşkanı adaylarının bireysel kimliklerinin parti kimliklerinin önüne geçmesi zayıf parti çalışmalarına, o da düşük katılıma yol açabilir. Başkanlık yarışının tek ödüllü olması ise parti ittifaklarını ve birliklerini özendirir.⁸⁵

Başkanlık rejimi için kullanılan istikrarlı demokrasilere ilişkin Mainwaring'in bulguları yarı-başkanlık rejimini uygulayan ülkeler örneğinde de incelenebilir. 1967-1992 yılları arasında yarı-başkanlık rejimini uygulayan Fransa, Finlandiya ve Güney Kore'den ilk ikisinin demokrasisi istikrarlıdır. Güney Kore ise 1960-1961 yılları

⁸³ Gülgün E.TOSUN-Tanju TOSUN, "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri", İstanbul: Alfa Y.,1999, s.116

⁸⁴ G.Bingham POWEL, "Çağdaş Demokrasiler, Katılma, İstikrar, Şiddet", (Çev.Mehmet Turhan), Ankara:S.Y., 1990, s.78

⁸⁵ POWEL, a.g.e., s.79

arasında istikrarsız demokrasiye sahiptir. Bu ülkelerin ekonomik performansları incelendiğinde ise, dolar bazında piyasa fiyatlarıyla kişi başına GSMH'larına göre yapılan bir sınıflandırmada, bu ülkelerin düşük ve orta gelirli grupunda yer almadığı, tümünün üst orta ve yüksek gelirli ülkeler grubu içinde yer aldığı görülmektedir.⁸⁶

Fransız Beşinci Cumhuriyeti dışındaki yarı-başkanlık rejimleri genel olarak nispi temsilin d'Hondt yöntemini uygulamaktadır. Yarı-başkanlık rejimi ülkelerinin 1960'lardan 1980'lerin sonuna dek parti sistemlerinin oynaklık düzeyi yüksektir. Bu ülkeler istikrarlı sayılmayacak parti sistemlerine sahip olmalarına, hükümetlerin kısa ömürlü olmalarına, sosyo-kültürel bölünmelerin çeşitliğine rağmen, demokrasileri istikrarlı, ekonomik performansları yüksektir. Bu, yarı-başkanlık rejiminden değil, yöneten ve yönetilenlerin değer ve tutumlarının sonucudur. Aynı şekilde bu ülkelerde parti sistemlerindeki aşırı parçalanmaya karşın, sistem karşıtı partilerin zayıf, merkezci eğilimlerin güçlü olması ve partilerin toplumdaki çeşitli bölünmeleri yansıtması, farklı çıkarları dengelemesi nedeniyle sorun çıkmamaktadır. Rejim burada, çok çeşitli sosyo-kültürel etkenlerle birlikte istikrarı özendirilmektedir."⁸⁷ Bu, rejim ya da cumhurbaşkanını seçim yöntemini değiştirmeyi "sihirli değnek" gibi çözüm olarak görenler açısından son derece önemli bir saptamadır.

⁸⁶ Uluslararası Karşılaştırmalı Sayıların Diliyle Türkiye, TOBB-TESAV Yayını, Ankara, 1996, s.199

⁸⁷ TOSUN, "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri", s.120-121;Yarı-başkanlık rejimini uygulayan ülkelerin bazılarında parti sistemindeki oynaklık 1980'lerde Fransa'da 10.6,Avusturya'da 5.5, Finlandiya'da8.7,İrlanda'da 8.1'dir.Mogens N.Pederson;"The Changing Dynamics of European Party System:Changing Patterns of Electoral Volatility", European Journal of Political Research, 1979, s:7, s.196-199. Ayrıca bkz.Mogens N.Pederson; "Electoral Volatility in Western Europe 1948-1977", (der.)Peter Mair, The West European Party System, Oxford, 1990. Fransa çoğunluk, Avusturya, Finlandiya, İzlanda, İrlanda ise nisbi temsilin değişik versiyonlarını uygulamaktadır. 1945-1980 yılları arasındaki sosyo-ekonomik bölünmelerin boyutlarına bakıldığında, Fransa ve Avusturya'da sosyo-ekonomik, dinsel bölünmeler, İzlanda'da sosyo-ekonomik, kır-kent bölünmesi yüksek derecede, İrlanda'da sosyo-ekonomik bölünme orta derecede önemlidir. Arend LİJPART, "Çağdaş Demokrasiler", (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s.87

"Bölünmüş çoğunluk sorunu" başkanlık rejiminin olduğu gibi yarı-başkanlık rejiminin de en önemli sorunudur. Bu sorun açısından başkanlık rejimiyle yarı-başkanlık rejimi arasında bir fark var mıdır? Çözümü nasıl bulunur?

Bu soruya verilebilecek ilk cevap hiçbir fark olmadığı, her iki rejimde de sorununun çatışmaya ve tıkanmaya neden olduğudur. Başkanlık rejiminde çatışma, başkanla kongre arasında; yarı-başkanlık rejiminde başkanla parlamentonun desteklediği başbakan arasındadır. Vedel ve Duverger'in bu soruya verdiği ikinci cevap ise yarı-başkanlık rejiminin "parlamentar ve başkanlık rejimlerinin bir sentezi değil, başkanlık ve parlamentarizm evreleri arasında bir gidiş geliş" olduğu cevabıdır.⁸⁸ Bu cevaba göre Fransız rejimi, başkan ve parlamento çoğunluğu uyumlu olduğu zaman başkanlık, uyumsuz olduğu zaman parlamentardir. Sartori yukarıda belirtilen iki cevaba da katılmayarak üçüncü bir yaklaşım ileri sürmüştür.⁸⁹ Sartori'ye göre, "başka bir kurumla birlikte ve onun aracılığıyla yönetmek zorunda olan bir başkan ve hükümet, tek başına yöneten yani hükümetin kendisi olan "saf" başkana benzetilemez. Burada yarı-başkanlık rejimindeki başkanın konumu aşırı derecede yüceltilmiştir. Aynı şekilde çoğunluksuz bir başkan, parlamentar rejimdeki bir başkana özdeş değildir. Ters durumda gerçeğe aykırı olarak başkanın konumunun düşük gösterilmesi söz konusudur. Yasama çoğunluğu ile farklı siyasi görüşteki Fransız başkan, maddi anayasadan doğan "gasp edilmiş yetkiler" ini artık kullanamazsa da göstermelik değildir. Çünkü halkoyuyla seçilmenin meşruluğuna dayanmakta, anayasanın sözüyle, parlamentonun seçtiği başkanların çok azının sahip olduğu yetkiler tanınmış bir başkandır."⁹⁰

⁸⁸ DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", s.186

⁸⁹ SARTORİ, "Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği.", s.165

⁹⁰ SARTORİ, a.g.e., s.165

Sartori, Duverger'in "gidiş-geliş" yaklaşımına karşı çıkararak "sarkaç hareketi" yaklaşımını savunmuştur.⁹¹ Sartori, gidiş-geliş, bir şeyden başka bir şeye geçiş anlamı verdiği halde, sarkaç hareketinin sistem içi bir hareket olduğunu, gidiş-geliş yaklaşımının yarı-başkanlık rejiminin karma niteliğini yok saydığını ileri sürmüştür.⁹²

Bu görüşlerden yola çıkarak Sartori; "Fransız yarı-başkanlık rejimini, esnek bir ikili otorite yapısına, yani "birinci baş"ı, çoğunluk kombinezonları değiştikçe değişen (sarkaç hareketi gösteren) çift-başlı bir yürütmeye dayanan gerçek bir karma rejim" olarak tanımlamaktadır.⁹³ Bu rejimde, "birleşik bir çoğunlukla başkan, başbakan karşısında kesin üstünlük sağlar ve uygulanan anayasa maddi anayasa olur", tersi durumda, "başbakan kesinlik üstünlük sağlar ve uygulanan biçimsel anayasa olur".⁹⁴

Günümüzde iletişim araçlarının artan olanakları ve gelişme hızı, halkoyuyla yapılan başkan seçimlerinde çeşitli kuşku ve sakıncalar yaratmaktadır. Bu konudaki ilk sakınca, ortaya birdenbire çıkıveren, flaş, "dışardan gelmiş" kişilerin başkan seçilmesinin kolaylaşmasıdır. İkinci sakınca, başkan seçimlerinin rastlantısal bir olay haline gelmesidir. Bu bağlamda başkanların halkoyuyla seçilmesi, yürütmenin birinci başı olacak kişinin yanlış seçilmesinin önüne geçmemektedir.⁹⁵

Kitle iletişim araçlarının günümüzde geldiği düzey dikkate alındığında başkanın halkoyuyla seçilmesini demokrasi yarışı olarak nitelendirmek doğru değildir. Çünkü bu seçimlerde başkan adaylarının nitelikleri değil hiçte öyle olmadığı halde onu öyleymiş gibi pazarlayan kitle iletişim ve daha da çok televizyon

⁹¹ SARTORI, "Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği", s.165

⁹² SARTORI, a.g. e.,s.165

⁹³ SARTORI, a.g. e., s.166

⁹⁴ SARTORI, a.g. e., s.166

⁹⁵ SARTORI, a.g.e., s.176-177

yapımcıları belirleyici olmaktadır. Bu, politikanın halka değil medyaya bağımlılığını artırmakta ve bir "medya patronları demokrasisi"ne yol açmaktadır. Ancak halkın dezenforme edilmemiş yakın gözetimiyle “doğru başkan”ın seçilmesi durumunda halkoyuyla seçim demokrasi açısından görece bir avantaj yaratır. Ayrıca yarı-başkanlık seçimlerinde yasamanın mı, yürütmenin mi halk iradesini temsil ettiğini belirleyecek demokratik kural henüz saptanmamıştır.⁹⁶

Parlamentar rejimin tek başlı yürütmesine karşın yarı-başkanlık rejiminin çift başlı yürütmesiyle krizleri daha kolay aşabileceği ve bundan dolayı da daha güçlü yürütmeye sahip olduğu kabul edilir. Bu bakımdan başkanlık rejimini değiştirmek isteyen ülkelerin, ihtiyatlılık adına, yarı-başkanlık rejimini seçmeleri önerilmektedir. Çünkü, başkanlık rejiminden parlamenterizme geçmek, o ülke için tümüyle farklı ve bilinmedik bir tercih anlamına gelmektedir. Oysa yarı-başkanlık rejimini tercih etmek, bildiği, deneyim sahibi olduğu bir tercih yapmak anlamına gelecektir. Aynı durum parlamenter rejimlerini terk etmek isteyen ülkeler bakımından da geçerlidir.⁹⁷

Bu bağlamda hiçbir siyasal proje ya da siyasal düşünce her zaman ve her yerde geçerli olabilecek evrensel bir nitelik taşımaz. Çünkü her siyasal proje ya da siyasal düşünce olduğu toplumsal kültüre dayanır ve bu nedenle göreceli bir değeri vardır. İnsanların farklı olması nedeniyle siyasi gelişmelerin etkileri, geçmişteki hukuksal yapı, var olan seçenekler, yaşanmış olaylar ve gelenekler, zamana, yere ve topluma göre farklılık gösterir. Bu bağlamda siyasal rejimlerin karşılaştırılması ancak her bir rejimin anlaşılmasına ve açıklanmasına hizmet edebilir.⁹⁸

⁹⁶ SARTORI, “Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği”, s.175-177

⁹⁷ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.253

⁹⁸ YAVUZ, a.g.e., s.254

2.6. Başlıca Yarı-Başkanlık Uygulamaları

2.6.1. Örnek Model: Fransa

2.6.1.1. Genel Özellikler: Fransız Beşinci Cumhuriyeti'ni anlamak, öncelikle Fransız halkının bu cumhuriyete hangi halet-i ruhiyye ve düşünme tarzı içinde ulaştığını anlamaktan geçmektedir. Raymond Aron Katolisizmden Pozitivizme geçen Fransa'da halkın "halet-i ruhiyye"sini ve düşünme tarzını şu şekilde dile getirir:

"1798'den bu yana, hangisi olursa olsun, tartışılmamış ve ülkenin bütünü tarafından kabul edilmiş tek bir Fransız rejimi görülmemiştir. Bir kriz baş gösterdi mi, kökü ne olursa olsun, rejim yeniden mesele edilmiştir. Ülkenin birkaç bölgesinde laiklik gibi tarihi kavgalar hala ateşli duygular yaratmaktadır. Fransızlar İhtilal'in, Dreyfus olayının, Ateşkes'in ve Kurtuluş mücadelesini (hala) sürdürüyorlar."⁹⁹

Toplumun refah düzeyini artıracak politikaları yaşama geçirecek güçlü iktidarların nasıl ortaya çıkabileceğini ve merkezin parçalanmasını nasıl aşacaklarını tartışmak Fransız halkı için çekici değildir. "Nihayet, muhtemel politikaların sonuçları üzerinde çekişiyorlar. Fransızlar oldum olası ekonomik, sosyal veya teknik tartışmaları, ideolojik çekişmelere dönüştürme eğilimindedirler."¹⁰⁰

Fransız halkının bu özelliğini vurgulayan Ian Derbyshire, 1789'dan itibaren Fransa'nın 15 defa Anayasa değiştirdiğini ifade eder.¹⁰¹ Prof. Fahir Armaoğlu'na göre ise, Üçüncü Cumhuriyet döneminde, 1870'den 1938 yılına kadar Fransa 67 yıl 7 aylık bir zaman içinde tam 99 hükümet değiştirmiştir.¹⁰²

⁹⁹ Raymond ARON, "Demokrasi ve Totalitarizm", (Çev.Vahdi Hatay), İstanbul:Kültür Bakanlığı, 1976, s.207

¹⁰⁰ ARON, "Demokrasi ve Totalitarizm", s.208

¹⁰¹ Ian DERBYSHİRE, "Politics in France", s.2; Aktaran: Taha AKYOL, "Rejim, İdeoloji ve Parti", Pazar Postası, 23 Aralık 1995

¹⁰² Fahir ARMAOĞLU, "Seçim Sistemleri", s.174

Fransa siyasi bunalımın ortasında partilerin bölündüğü, yeniden kurulduğu ve kapandığı bir ortamda II. Dünya Savaşı'na girmiştir."Ülkenin mali yapısını düzeltmek yoluna da gidilemedi. Etkisiz ve kısa ömürlü hükümetler radikal bir değişiklik düşünemeyecek kadar gittikçe büyüyen bütçe açığını kapatacak çareler arıyorlardı... Fakat artık sendikalarla örgütlü memur ve işçiler hükümet önerilerine karşı çıkıyorlar ve CGT (Komünist sendika) tarafından destekleniyorlardı...

Fransa'nın hastalıklarına çare bulamayan ve yeteneksizlik örnekleri veren politikacılar, halkın gittikçe artan öfkesini üzerlerine çekiyorlardı. Hükümet mekanizmasının dişlileri duracak gibi ağır ağır dönüyor ve başka ülkelerde ortaya çıkan diktatörlükler devamlı ileriye doğru adım atarken Fransa'nın parlamenter hükümetleri alay konusu oluyorlardı...

1934 Ocak'ında, parlamentoda çoğunluğa sahip bir hükümet ilk kez sokaklardaki huzursuzluklara boyun eğmek zorunda kalıyordu...

Daladier'nin bir ulusal hükümet kurma girişimi, sağ katılmayı reddettiği için gerçekleşmedi... Ekonomide köklü tedbirler almayan hükümetler, savunma harcamalarını kısıtılar..."¹⁰³

Fransa'nın bu dönemde zayıf düşmesini anayasasında, rejiminde veya cumhuriyet tipinde değil, sistemi var eden merkezin parçalanmasında aramak gerekir. Fransız siyasi eliti ise bu gerçeği anlamak yerine soyut rejim tartışmalarına kendilerini adanmıştı. Bu yanlıgı Türkiye'deki egemen zihniyetinde yanlıgsıdır.

"İstiyoruz ki, bir açıklama bize dünyayı değıştirme imkanı versin. Bu açıklamalardan her biri bugünün ve geçmişin o kadar çok olayını suç sayıyor ki, insan bir çeşit yılmnlık duyabilir."¹⁰⁴

¹⁰³ AKYOL, "Rejim, İdeoloji ve Parti"

Yapıcı eleştirisi ve somut öneriye dayalı bir değerlendirme yerine geçmişin ve bugünün olumsuzlanmasına, soyut gelecek kurgularına dayalı bir düşünme tarzı, Fransız parti sisteminin parçalanmasının en önemli nedenlerden biridir.

Duverger, Fransız parti sisteminin, İngiltere'den farklı olarak, ideolojik düşünme ve değerler önceliğindeki çelişkiler nedeniyle parçalandığını belirtmiştir.¹⁰⁵ “Örneğin, Kilise'ye karşı olan liberaller aynı karşılığa sahip solcularla bir parti oluşturamazlar. Çünkü ekonomide derin ihtilafları vardır, Kilise'ye ilgi duyan muhafazakarlar, ekonomide anlaştıkları liberallerle çelişki içindedirler...”¹⁰⁶

Ünlü Fransız yazarı Andre Siegfried, De Gaulle'den önce yazdığı "Milletlerin Karakteri" adlı kitabında, bu düşünce tarzını şöyle ifade etmiştir:

"Katolik Fransa bir otorite yapısı içinde çerçeveslendiği sırada, eskiden daha dengeli olan krallık, mutlakiyetçi bir rejime doğru yönelmiştir. Modern Fransa'ya, yani İhtilal Fransası, hem kralın hem Kilisenin otoritesine karşı olmak üzere, çift bir ayaklanmanın sonucudur. Bu yüzden bizde hem otorite, hem hürriyet kavramı yanlış anlaşılmalıdır. Bir otoritenin liberal, yahut hürriyetin yapıcı olabileceğini düşünmeyi bir türlü öğrenememiştir. Çağdaş Fransa, köklerinde bulunan bu kusurun ceremesini hala çekmektedir..."¹⁰⁷

Bu düşünce tarzı Siegfried'a göre şu sonuca yol açmaktadır:

¹⁰⁴ ARON, "Demokrasi ve Totalitarizm", s.206

¹⁰⁵ Maurice DUVERGER, "Siyasi Partiler", (Çev.Ergun Özbudun), İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1974, s.306

¹⁰⁶ DUVERGER, "Siyasi Partiler", s.306

¹⁰⁷ Andre SIEGFRIED, "Milletlerin Karakteri", s.65

"Zekamızın işbirliğinden çok muhalefette kendini daha rahat hissedene o yıkıcı vasfı da yine bundan doğmaktadır... Bir Fransız zeki bir adamdır; iki Fransız, konuşma demektir, üç Fransız ise kargaşalık demektir."¹⁰⁸

Bu düşünce tarzının Dördüncü Cumhuriyet döneminde siyasete olumsuz etkilerini Raymond Aron şu şekilde ifade eder:

"Meclis bazıları kalabalık, bazıları az kalabalık, bazıları disiplinli, bazıları disiplinsiz gruplara bölünmüştür. Her grup içinde yeni muhalefetler doğar, kişi rekabetleri fikir rekabetleriyle karışır, koalisyonlar hep geçicidir ve ilk fırsatta bozulur."¹⁰⁹

Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde söz konusu ideolojik bağnazlık ve sosyal nedenler merkezin ufalanmasına ve parçalanmasına yol açmış, bu da Fransa'da krizi olağanlaştırmıştır. Bu durum Fransa'nın Hitler Almanyası tarafından işgal edilmesine ve 1946-58 arasında "Avrupa'nın hasta adamı" olmasına yol açmıştır. Fransa bu durumu, sağı sağda, solu solda bütünleşmeye yönlendiren bir seçim sistemi ve siyaset insanlarında eski "devrimci" düşüncenin yerine pragmatik "uzlaşma" düşüncesinin yerleşmesiyle aşmıştır.¹¹⁰

Fransa için çözümün adı Beşinci Cumhuriyet ve reçetesi ise yarı-başkanlık rejimi olmuştur. Fransız Beşinci Cumhuriyeti ise güçlü bir cumhurbaşkanı, ikinci planda tutulan bir parlamento, yasaların anayasallığının gözetim ve denetimi ile anayasal rejimi güçlendiren seçim sistemi unsurlarına dayanır.¹¹¹

1958 Anayasası'nın doğurduğu Beşinci Cumhuriyet, Üçüncü ve Dördüncü cumhuriyet dönemlerinin siyasal bunalımlarına son vermek, parlamentonun baskısını

¹⁰⁸ SIEGFRIED, "Milletlerin Karakteri", s.69-72

¹⁰⁹ ARON, "Demokrasi ve Totalitarizm", s.205

¹¹⁰ AKYOL, "Rejim, İdeoloji ve Parti"

¹¹¹ Nur VERGİN, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı", Türkiye Günlüğü Dergisi, S.16, s.136

kaldırmak ve istikrarı yakalamak için klasik parlamenterizm yerine yarı-başkanlık rejimini tercih etmiştir. Bu rejimin cumhurbaşkanlarının parlamento çoğunluğu ile aynı veya farklı görüşte olmasına, kişiliğine ve siyasal eğilimlerine göre uygulaması farklı olur.¹¹²

Bu rejimde yasama ve yürütme arasında yumuşak ayrılık, fesih ve düşürme gibi karşılıklı araçlarda denge ve eşitlik, yürütmeyi hükümet ve devlet başkanı arasında paylaşmak, başbakanın hükümetin başı olması, kabinenin parlamentoya karşı sorumluluğunun olması ve parlamentonun güvenini alamayan başbakanın hükümet olamaması gibi parlamenter unsurlara yer verilmiştir. Aynı zamanda bu rejimde cumhurbaşkanına sıkı sıkıya bağlı anayasal yetkilere ve kişisel, siyasi otoriteye yer verilmesi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının güçlendirilerek parlamentonun zayıflatılması, cumhurbaşkanına referandum yetkisinin verilmesi, cumhurbaşkanının hükümete gerek olmadan fesih yetkisinin olması, olağanüstü dönemde cumhurbaşkanının tek kişi yönetimi doğuracak yetkilere sahip olması, parlamentonun yetkilerinin sınırlandırılması gibi başkanlık unsurları vardır.¹¹³

1958 Anayasası'na göre yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşıldığından yürütme organı düalist niteliktedir. Bakanlar Kurulu'nun sorumluluğu yalnızca parlamentoya karşıdır. Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan her ikisi de kendiliğinden hareket etme hakkına sahiptir. Yürütmenin seçmene karşı doğrudan siyasi sorumluluğu olan "cumhurbaşkanı" kanadı ile parlamentoya karşı

¹¹² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi ", s.238

¹¹³YAVUZ, a.g.e., s.238

sorumlu olan "başbakan liderliğindeki bakanlar kurulu" kanadı arasında çıkabilecek sorunlar ise bu rejimin "yumuşak karnı"ıdır.

Duverger; 1958 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na 14, parlamentoya 9 ve hükümete ise 4 madde ayırdığını, parlamento ile hükümet ilişkilerinin ise 17 maddede düzenlendiğini, anayasanın bu yapısının hükümetin yeni rejimdeki konumunun bağımsız bir organ değil, parlamento ile cumhurbaşkanı arasında bir aracı işlevi üstlendiğini; hükümet üyelerinin ise parlamenter rejimdeki bakanlardan çok, başkanlık rejimindeki devlet sekreterlerine benzediklerini belirtmiştir.¹¹⁴

Fransa, De Gaulle'ün siyasete dönüşüyle kurulan Beşinci Cumhuriyet ile parti sistemi nedeniyle yaşadığı siyasi istikrarsızlığı yarı-başkanlık rejimi, seçim ittifaklarına olanak veren dar bölgeli iki turlu seçim sistemiyle aşmıştır. Sağ ve solu birlikte davranmaya zorlayan seçim sisteminin sonuçlarına bakıldığında bu durum daha iyi anlaşılır.¹¹⁵ Örneğin 24 Nisan 1995'de yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde "Cumhuriyet İçin Birlik Partisi"nden (RPR) Jacques Chirac 1.turda %20.7, "Sosyalist Parti"den (PS) Lionel Jospin %23.3 oy alırken, 2.turda Chirac %52.6, Jospin 47.4 oy almıştır.¹¹⁶

1958 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesine ilişkin 1962 anayasa değişikliği Cumhurbaşkanı'nın siyasi rejim içindeki konumunu önemli ölçüde güçlendirmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı siyasette belirleyici, ülkenin geleceğine ilişkin konularda söz sahibi, uzun vadede ülkeyi etkileyecek dış politika ve güvenlik konularının muhatabı haline gelmiştir. Ancak ülkeyi yönetme yetki ve sorumluluğu parlamentoda kendisini destekleyen çoğunluğa dayanarak başbakana

¹¹⁴ DUVERGER, "Siyasi Partiler", s.534

¹¹⁵ Taha AKYOL, "Fransa ve Anayol", Milliyet, 15 Ocak 1996

¹¹⁶ TOSUN, "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri", s.113

aittir. Bu durumun bir siyasal krize yol açmamasının en önemli güvencesi ise parti sistemidir. Parti sistemi yarı-başkanlık tercihi doğrultusunda değişim geçirerek rejime uyum sağlamış ve Dördüncü Cumhuriyette rastlanmayan iç dayanışmaya dayalı ve disiplinli bir parlamentoyu ortaya çıkarmıştır.¹¹⁷

Doğrudan halkoyuyla seçilmesi cumhurbaşkanını bir program oluşturmak ve bu program doğrultusunda halkın desteğini kazanmak zorunda bırakmıştır. Bu da parti sisteminde köklü bir değişime yol açmıştır. Kendi liderlerini Cumhurbaşkanı seçtirmek ve cumhurbaşkanının atayacağı hükümetin programının uygulanmasını sağlamak için partilerin kendi aralarında dayanaklı, kalıcı ve istikrarlı ittifaklar kurması büyük önem kazanmıştır. Bu durum kendisi istemese bile cumhurbaşkanının, parlamentodaki çoğunluğunda lideri olarak kabul edilmesine neden olur. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi çizgide olduğu sürece bu durum ortaya çıkar. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasi çizgideyse yürütmede iki başlılık ortaya çıkar ve bu, rejim için kriz kapıda demektir. Bu durumda rejim, yarı-başkanlıktan yarı-parlamentarizme doğru evrilmeye başlar. Beşinci Cumhuriyet'in kurumları ve yarattığı yeni siyasal kültür sorun çözme niteliğiyle krizlerin üstesinden gelmiştir. Bu bakımdan Duverger, Beşinci Cumhuriyet'i şu şekilde tanımlıyor: "Cumhurbaşkanının iktidarının asıl kaynağı, anayasa değil. İktidarın kaynağı çok basit: Parlamentoda devlet başkanına sadık ve ona uyumlu sağlam bir çoğunluğun varlığı. Böyle bir çoğunluğun desteğiyle de Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing ve Mitterand yirmi dört yıl boyunca yasamanın, hükümetin, bürokrasinin, yargının, ordunun ve dış politikanın üzerinde egemenliklerini sürdürebilmişlerdir. Böylelikle, her ne kadar cumhuriyetçi ise de,

¹¹⁷ VERGİN, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim:Yarı-Başkanlık sistemleri", s.13

cumhurbaşkanını ve ona tabi olan çoğunluğu genel oyla seçen yeni bir Jakoben monarşi kurulabilmiştir. Cumhurbaşkanının iktidarı ise parlamentonun uysallığı ölçüsünde artmış veya azalmıştır.”¹¹⁸ Fransız Beşinci Cumhuriyet rejiminin cumhurbaşkanına yüklediği işlevin cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ötesinde bir anlam ve önemi vardır. Cumhurbaşkanı bu işlevini cohabitation dönemlerinde dahi çoğunlukla başkanlık rejiminin mantığı doğrultusunda yerine getirmiştir. Bu, Fransız yarı-başkanlık rejiminin krizleri aşma yeteneğini ve istikrarını göstererek görece tercih edilebilir noktaya taşıyan etmenlerden biridir.

“Fransız yarı-başkanlık sistemi; 1986 ve 1993’te yaşanan bölünmüş çoğunluklar sorununu, tarafların -iki başın birlikte yaşama (cohabitation) zorunluluğu karşısında, ılımlı ve akılcı rolleri benimsemesiyle birlikte çözüme kavuşturmuştur. Esnek ikili otorite yapısı sayesinde; bölünmüş çoğunluklar sorunu, ‘başın yerini değiştirmek’, kim çoğunluğu sağlar ise onun otoritesini güçlendirmek suretiyle bir çözüm bulunmaktadır. Böylece esnek diyarşi yeniden dengelemeyle işlerliği sağlamaktadır.”¹¹⁹

Bu bağlamda Fransız Beşinci Cumhuriyet rejiminin başarısında, genel oyla seçilen ve önemli anayasal yetkileri olan cumhurbaşkanı, parti sistemi ve iki turlu seçim sistemi ile birlikte bağımsız bir yargı, etkin ve duyarlı baskı grupları ve özgürlük mücadelelerinin beşiği sayılan bir ülkenin zengin birikimini yansıtan demokratik siyasal kültürün payı vardır. Kalaycıoğlu ise, Beşinci Cumhuriyet döneminde kralları kışkandıracak yetkilerle donatılmış bir başkan, onun sözünden çıkmayan bir başbakan ve kabineyi, onlara itaatte kusur etmeyen bir parlamentoyu

¹¹⁸ Maurice DUVERGER, “Breviaire sur la cohabitation”, Paris: PUF, 1986; Aktaran: VERGİN, “Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim:Yarı-Başkanlık sistemi”, s.14

¹¹⁹ SARTORİ, “Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği” , s.166

Beşinci Cumhuriyetin istikrar ve etkinliğinin kahramanları olarak görmektedir.¹²⁰ Bu nedenle Fransız yarı-başkanlık rejiminin başarısı birçok farklı değişkenin bir araya gelmesinin sonucudur. Bu konuda De Gaulle'in karizmatik ve tarihi kişiliğiyle dağınık sağ ve solu kendi içlerinde birliğe zorlaması, komünizmin o yıllarda dünya çapında gerileyişi ile nisbi temsil sisteminden tek isimli ve iki-turlu çoğunluk sistemine geçilmesinin payı da yadsınamaz.¹²¹

1958 Fransız Sistemi, bazen başkanlık ve bazen de parlamenter sistemin uygulanmasına imkan veren bir kombinezon olarak tanımlanmıştır. Rejimin yarı-başkanlık rejimi değil, daha çok bir başkanlık rejimi gibi işlediği de savunulmuştur. Paradoksal olarak mantıksız olduğu ileri sürülen yarı-başkanlık sistemi Fransa'ya, bir yüzyılın üçte biri boyunca anayasal ve siyasi istikrar sahibi olma imkanı sağlamıştır. Ancak sistemin geleceğinin hala çok tartışmalı olduğu, bu sistemde Fransa'ya özgü niteliklerin fazlalığının bu sistemin geliştirilmesini güçleştirdiği de belirtilmiştir.¹²²

2.6.1.2. Tarihsel Süreç: Fransa'nın aydınlanma ve Rönesans hareketlerinin sonucu olan 1789 devrimi ve Vatandaş Hakları Evrensel Bildirgesi ile özgürlük, eşitlik ve kardeşlik değerlerinin dünya üzerinde yaygınlaşmasında tarihsel bir rolü vardır.

Fransa'da sosyo-ekonomik yapıda farklılık egemendir ve nüfusun büyük çoğunluğu Katolik inanca sahiptir. Bu ülkede sınıf bakımından ideolojik tutuculuk ve kent-kırsal ayrımı vardır ve siyasi olarak birbirini izleyen üç farklılaşma görülmüştür: XVIII. yüzyılda Katoliklik ile Rasyonalizm arasındaki dinsel

¹²⁰ Ersin KALAYCIOĞLU, "Yarı Başkanlık Diktaya Çağrı", Milliyet, 1 Mayıs 1996

¹²¹ ÖZBUDUN, "Başkanlık Sistemi Derde Deva Olamaz", Milliyet, 15 Şubat 1995

¹²² Ergun ÖZBUDUN-Levent KÖKER, "BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı", Ankara, 1993

çekişmeler, XIX. yüzyılda demokratik değerleri savunanlarla otoriter devleti savunanlar arasındaki siyasi çekişmeler ve XX. yüzyılda patronlarla işçiler arasındaki çıkar çatışmasında kaynaklı ekonomik çekişmeler.¹²³

Beşinci Cumhuriyet'e gelinceye dek yaşanan tarihsel süreci irdelemek için 3.Cumhuriyet bir milattır. Çünkü Fransa parlamenterizmi 3.Cumhuriyet ile tanımıştır. Üçüncü Cumhuriyet, Monarşistlerle Cumhuriyetçiler arasındaki çekişmelerden sonra 24-25 Şubat ve 16 Temmuz 1875 tarihlerinde kabul edilen yasalara ve uzlaşma belgesi niteliğindeki 1875 Anayasası'na dayanmıştır. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, 7 yıllık süre için iki Meclisin ortak toplantısında çoğunlukla seçilen ve yürütme gücünü kendinde toplayan devlet şefi olarak tanımlanmıştır. Yasama gücü iki Meclise bırakılmıştır. Uzun süren Üçüncü Cumhuriyet dönemi parlamenterizmin egemen olduğu bir dönemdir. Bu dönemin temel bir özelliği de Birinci Dünya Savaşı sonundan İkinci Dünya Savaşı başlangıcına kadar ortalama altı ay süren hükümetlerin yarattığı siyasi istikrarsızlıktır. Çok sayıda zayıf örgütlü siyasi partinin iktidar yarışımın yaşandığı Üçüncü Cumhuriyet'te koalisyonlar kısa ömürlü olmuştur.¹²⁴

İkinci Dünya Savaşı ile kamu otoritesi Vichy'e aktarılmış ve Konsey Başkan Yardımcısı Laval, parlamenterleri anayasanın yeniden gözden geçirilmesi konusunda ikna etmiştir. Bu doğrultuda 9 Temmuz 1940'ta Meclis ve Senato ortak oturumunda anayasanın baştan sona gözden geçirilmesi kararı alınmış ve "Bütün güçleri, Konsey Başkanı Mareşal Petain'in otorite ve imzası altında Cumhuriyet Hükümetine bırakan" öneri kabul edilmiştir. Böylece Üçüncü Cumhuriyet son bulmuş ve Fransa'yı savaş boyunca Vichy hükümeti ile De Gaulle hükümeti yönetmiştir. Vichy

¹²³ Esat ÇAM, "Devlet Sistemleri", İstanbul:Der Y., 1993, s.144

¹²⁴ ÇAM, a.g.e, s.154-155

hükümetinde sağın bir başarısı olarak Cumhuriyetçi kurumlar yok edilmiş ve geleneksel değerlere dönüş yapılarak yasama, yürütme ve siyasi konularda yetki bir kişide toplanmıştır. Vichy hükümeti başlangıçta meşru bir izlenim verirken, De Gaulle hükümeti baş kaldıran havadadır. Belli bir süre sonra, Londra'daki Fransız Ulusal Komite ile Cezayir'deki Askeri ve Sivil Komutanlığın birleşmesiyle önce iki başkanlı (De Gaulle Ve Giraud) kollejjyal yapılı örgütlenme oluşturulmuş ve sonradan General Giraud askeri görevi tercih ettiğinden tek başkanlı (De Gaulle) bir komite örgütlenmesine geçilmiştir. Daha sonra 3 Haziran 1944 tarihindeki bir kararla komiteye “Fransız Geçici Cumhuriyet Hükümeti” adı verilmiştir.¹²⁵

Fransa'da geçici cumhuriyet hükümetlerinin en kısa zamanda yerini halk tarafından seçilen bir kurucu meclise bırakma geleneği vardır. Bu nedenle seçilen Kurucu Meclis'te sosyalistler ve komünistler çoğunluğu sağlamış ve Cumhuriyetçi Halkçıların (M.R.P) eğilimleri göz önüne alınmadan Sosyalist-Komünist ittifakıyla bir anayasa tasarısı hazırlanmıştır. Söz konusu tasarının 5 Mayıs 1948 tarihindeki referandumu çok çekişmeli geçmiş ve seçmenler %47 evete karşılık %53 hayır ile tasarımı kabul etmemiştir.¹²⁶

2 Kasım 1845 tarihli yasaya uygun olarak, yeniden seçilen Kurucu Meclis'te, reddedilen tasarı doğrultusunda Cumhuriyetçi Halkçıların görüşleri de dikkate alınarak yeni bir anayasa tasarısı hazırlanmıştır. Sosyalist, Komünist ve Cumhuriyetçi Halkçıların uzlaşması sonucu hazırlanan tasarıya Haklar Bildirisi yerine 1789 Anayasası'nın ilkelerini içeren bir başlangıç konmuş, Cumhurbaşkanı'na başbakanı seçme yetkisi verilerek daha etkin bir konum tanınmış ve Cumhurbaşkanı'nın seçimine katılma hakkı olan, yetkileri sınırlı ikinci Meclis olarak

¹²⁵ ÇAM, “Devlet Sistemleri”, s.155-156

¹²⁶ ÇAM, a.g.e., s.158

Cumhuriyet Konseyi kabul edilmiştir. Referandumla halkoyuna sunulan bu tasarı çok az bir oy farkla kabul edilmiştir. Böylece 27 Ekim 1946'da Anayasanın ilanı ile Dördüncü Cumhuriyet başlamıştır.¹²⁷

1946 Anayasası parlamenter bir rejim öngörmüş ve rejimin merkezinde meclis yer almıştır. Parlamento, seçimi ve yetkileri farklı iki meclisten meydana gelmiştir. Millet Meclisi gizli, genel oyla seçilen milletvekillerinden; Cumhuriyet Konseyi dolaylı oylama ile seçilen ve her seçim döneminde üyelerinin yarısı değişen senatörlerden oluşmuştur. Hükümetin sorumluluğu yalnızca Millet Meclisi'ne karşıdır. Yasaların yapılmasında ise -son söz Millet Meclisi'nde olmak üzere- Cumhuriyet Konseyi de dahil olmak üzere iki meclisin onayı gerekli görülmüştür.¹²⁸

Cumhurbaşkanının iki meclisin ortak oturumunda 7 yıl için seçilmesi, rejimin koruyucusu fonksiyonunu üstlenmesi ve başbakanı seçmesi kararlaştırılmıştır. Genel olarak yürütme şefi görevini, pratikte Bakanlar Konseyi Başkanı üstlenmiştir.¹²⁹

1946 Anayasası, Millet Meclisi'nin hukuken ve fiilen mutlak üstünlüğünü öngörmüştür. Bu üstünlük ise, Meclis'teki çoğunluk durumuna sıkı sıkıya bağlıdır. Çoğunluk dengesinin parti çokluğu nedeniyle sınırda olduğu durumlarda meclis iş yapmayan ve bakan olma ile hükümeti düşürme oyunlarının sıkça rastlandığı bir organ haline gelmiştir. Dördüncü Cumhuriyet'in sonunu hazırlayan en önemli nedenlerden biri bu olmuştur.¹³⁰

13 Mayıs 1958'de Cezayir'de Fransız generalleri ayaklanarak bir hükümet darbesi gerçekleştirmiştir. Fransız Millet Meclisi ise darbecilerin isteği doğrultusunda General De Gaulle'ü başbakan olarak seçmiştir. Cezayir'deki olaylar

¹²⁷ ÇAM, "Devlet Sistemleri",s.158

¹²⁸ ÇAM, a.g.e.,s.159

¹²⁹ ÇAM, a.g.e., s.160

¹³⁰ ÇAM, a.g. e., s.160

nedeniyle parlamento 1 Haziran 1958’de oy çokluğuyla üstün yetkilerle hükümete rejimi değiştirme görevi vermek zorunda kalmıştır. 3 Haziran 1958’de parlamento yasama yetkisini de hükümete devretmiş, ancak anayasanın hazırlanmasında beş ilkeye saygı gösterilmesini şart koşmuştur. Bunlar; genel oy iktidarın tek kaynağıdır, yasama gücü ile yürütme gücü etkili bir şekilde ayrılmalıdır, hükümet parlamento önünde sorumlu olmalıdır, yargı gücünün bağımsızlığı sağlanmalıdır, deniz aşırı ülkelerle ilişkiler düzeltilmelidir koşullarıdır.¹³¹

Bu ilkeleri ve Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarını dikkate alarak De Gaulle, yürütmeyi güçlendiren yeni bir anayasanın hazırlanmasına öncülük etmiştir. Hazırlanan anayasa 4 Ekim 1958’de yayınlanmış ve Beşinci Cumhuriyet kurulmuştur. 1962 yılında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından genel oyla seçilmesini öngören anayasa değişikliği ile de rejimin yapı taşları yerine oturmuştur.

Fransız Beşinci Cumhuriyeti’nin “yumuşak karnı” kabul edilen Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerden olması durumu 16 Mart 1986’daki seçimler sonucu Fransa’nın karşısına çıktı. Daha önce hiç rastlanmayan bu krizde farklı siyasal görüşleri temsil eden yürütmenin iki kanadı rejimin tıkanmasına yol açabilirdi. Bu dönemde başkan Mitterand sağcı RRP lideri Chirac’ı başbakan olarak atamıştır. Böylece solcu başkan ile sağcı başbakan iktidarı paylaşarak birlikte yaşama zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu zorunluluğu başkan ile başbakan cohabitation (ortak yaşama) kuralları ile aşmıştır. Başkan, ekonomik ve politik konularda taraf olmayarak parlamento çoğunluğunun siyasal programını gerçekleştirmesine engel çıkarmamış, buna karşın silahlı kuvvetlerin başkomutanı olarak savaş ve barış ile dış politika konularında inisiyatif sahibi olmaya

¹³¹ ÇAM, “Devlet Sistemleri”,s.160-161

çalışmıştır. Başbakan ise savunma ve dış işleri bakanlarını seçerken başkanın onay verebileceği kişileri seçmeye özen göstermiştir. Böylece farklı siyasi görüşleri olan yürütmenin iki kanadının ülke yönetiminde çatışma çıkarmadan uyumu sağlanmıştır.¹³²

Birlikte yaşama uygulamasına rağmen sağ koalisyon (UPF), “cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu arasındaki siyasi farklılık iki başlı yürütmenin etkinliğini azaltır” yaklaşımıyla anayasayı değiştirme girişimi başlatmıştır. Bu girişim ile yürütme organının iki kanadının farklı siyasi görüşlerden olmasını önlemek ve uyumlu yönetimle yürütmenin performansını artırmak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı F. Mitterand’ın 2 Aralık 1992 tarihli kararnamesi ile başkanlığını G.Vedel’in yaptığı, “Anayasa değişikliği için Danışma Komitesi” kurulmuştur. Bu komitenin 15 Şubat 1993’de yayınladığı “Vedel Raporu”, “Daha iyi tanımlanan bir yürütme”, “Daha aktif bir parlamento”, “Daha etkili-katılımcı yurttaş” başlıklarını temel almıştı. 7 Mayıs 1997 tarihli Le Monde gazetesinde, 5 anayasa uzmanının anayasayı değiştirme konusunda “Changer la Republique (Cumhuriyeti Değiştirmek)” başlıklı önerileri yayınlandı. Bu çalışmada “‘iktidar’ın iktidarlarını değiştirme” çağrısı yapılarak kurumların işleyişinin demokrasi problemini çözemediği, Fransa’nın Avusturya ile birlikte, aşırı sağ’ın %10 üstünde olan tek Avrupa ülkesi olduğu, bu nedenle iktidarların yeniden tanımlanması, yenilerinin üretilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹³³

2.6.1.3 Beşinci Cumhuriyetin Siyasi Arka Planı ve Felsefi Dayanakları:

Fransız siyasal rejiminin Beşinci Cumhuriyet öncesinin en temel özelliği Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet döneminde parti sistemine egemen olan

¹³² YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi “, s.233

¹³³ ÇAĞLAR, “Bir Anayasacının Seyir Defteri”, s.34-35

parçalanmışlıktır. 1945-1956 yılları arasında yapılan genel seçim sonuçları dikkate alındığında, ortalama 6 partinin katıldığı her seçimde, oy ve sandalyelerdeki parçalanma 0,790 gibi yüksek bir orana ulaşıyordu.¹³⁴ Raymond Aron bu dönemde parti sistemindeki parçalanmışlığı, büyük ölçüde Fransa'nın türdeş olmayan sosyal yapısına bağlamaktadır.¹³⁵

Lipson ise parçalanmanın en önemli nedeninin Fransız toplumunun temel ilkeler konusunda dahi anlaşamaması olduğunu belirtmiş, ancak bu anlaşmazlığı Fransız toplumunun ulusal bir özelliği olarak kabul etmenin açıklayıcı olmadığını ileri sürmüş ve pragmatizm karşısında ideolojinin egemen olmasının nedenini lise ve üniversitelerde baskın olan Latin eğitim geleneğine bağlamıştır.¹³⁶ Bu nedenle "...parti sisteminin niteliği ile seçim sisteminin türü arasında bir nedensellik bağı varsa, Fransa örneğinde parti sisteminin birincil neden, seçim sisteminin de sonuç olduğu kesindir. Kabine sistemi ile kabinenin anayasal fesih yetkisi için de aynı şey geçerlidir."¹³⁷ Fransız toplumunun parçalanmasının nedenini temel ilkeler konusunda anlaşamama olarak değerlendiren Lipson'un bu yaklaşımı Türkiye'nin bugünkü gerçeğine de uymakta ve bu nedenle çözümün merkezin ortak değerlerini içerecek yeni bir toplumsal sözleşmeden geçtiği yönündeki yaklaşıma geçerlilik kazandırmaktadır.

Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde Fransız siyasal rejiminde siyasal ve kültürel nedenlerle ortaya çıkan siyasal parçalanma, merkezin erimesi ve istikrarsızlık olguları daha öncesinden Beşinci Cumhuriyet kurucusu De Gaulle'ü

¹³⁴ TOSUN, "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri", s.110-111

¹³⁵ ARON, "Demokrasi ve Totalitarizm", s.208

¹³⁶ Leslie LİPSON, "Demokratik Uygarlık", (Çev. Haldun Gülalp-Türker Alkan), Ankara:Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1984, s.331-336

¹³⁷ LİPSON, a.g.e., s.331

yeni bir rejimin zorunlu olduğu düşüncesine yöneltti. Bu çerçevede De Gaulle işgalden yeni kurtulmuş Fransa'nın Bayeux kasabasında 1946 yılında yaptığı ünlü konuşmasında “Sahip olduğumuz ilkeler ve edindiğimiz tecrübeler, yasama, yürütme ve yargının birbirinden kesin bir biçimde ayrı olmalarını ve birbirlerini dengelemelerini emrediyor” diyordu. De Gaulle Üçüncü Cumhuriyet'in anayasa bilimcisi Carre de Malberg'in eserlerinde parlamenterizmden çıkış yolları üzerinde kafa yoruyordu. Böylece O, yürütme parlamentoya bağımlı hale geldiği için yönetebilirliğin zaafa uğradığını, bunun ise ülkeyi yönetebilir olmaktan çıkardığını, bu nedenle yönetebilir bir Fransa için yürütmeyi güçlendirmenin gerekliliğine inanıyordu. Çünkü mutlak parlamenterizmin yönetilebilirliği zaafa uğratması veya Foucault'un deyiimiyle *gouvernementalite*¹³⁸ (hükümet etme fiilini) engellemesi Fransa'yı yönetim krizine sokmuştu. Bu bakımdan yürütmeyi zayıf düşüren nedenleri saptayarak anayasal demokrasi içinde bu durumdan kurtulmanın yollarını bulmak konusunda çaba harcamak gerekiyordu. Bu gerekliliği kavrayan önemli isimlerden biri olan Carre de Malberg, genel iradenin yansıması olduğunu savunduğu parlamentonun bu düşünceye dayanarak klasik parlamenterizmin öngördüğü güçler ayrılığına ve bu güçlerin birbirlerini dengeleme ilkesine artık pratikte uyum gösteremeyeceğini belirtmiştir. Ona göre, dengeli bir sistem kurabilmek ve mutlak bir parlamenterizmin egemenliğinden kurtulabilmek için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, ona parlamentoyu fesih yetkisinin ve referanduma başvurabilme yetkilerinin verilmesini ve yasaların anayasaya uygunluğunu saptayan yargı denetiminin zorunlu olduğunu ileri sürüyordu.¹³⁹ Böylece Beşinci

¹³⁸M.FOUCAULT, “Omnes et singulatim vers une critique de la raison politique”, Le Debat, no 41, 1986; Aktaran: VERGİN, “Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi”, s.10

¹³⁹R.Carré de MALBERG, “La loi expression de l'avalonté générale”, Economica, Paris, 1984; Aktaran: VERGİN, a.g.m., s.10

Cumhuriyetin kurumlarını 30 yıl önceden ileri süren Malberg, hem De Gaulle'ün düşün kaynağı, hem de yazdıklarıyla, siyasi destekçisi olan anayasa profesörü Michel Debre'nin hocasıydı.

Genel olarak Fransa'da yarı-başkanlık rejiminin kurulmasında, yönetim krizinin ve Cezayir sorununun çözümlenememesinin etkili olduğu görüşü kabul edilmektedir. Bu görüş doğru olmakla birlikte, yeterli değildir. Daha 30 yıl öncesinden yarı-başkanlık rejiminin kurumlarını öngören De Gaulle yönetim krizinin başlangıcını Üçüncü Cumhuriyet'e kadar götürüyordu. Bu doğrultuda Dördüncü Cumhuriyet'te yönetim ve istikrarsızlık sorunlarına çözüm getirememiş, sözü edilen olumsuzluklar Fransız siyasi hayatının yapısal özellikleri haline gelmişti. Bu nedenle De Gaulle 1946 yılında Bayeu kasabasında zihnindeki siyasi projeyi şöyle açıklıyordu; "Bir yandan, güçler ayrılığının katı bir şekilde uygulanması, diğer yandan, delegasyon sisteminin iptali ve salt seçmen tercihine başvurmayla birlikte halk egemenliği ilkesinin siyasal sürecin tüm aşamalarında hayata geçirilmesi... Bunun mantıksal sonucu olarak da, genel oyla seçilmiş cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak yeni anayasal düzenin zirvesini oluşturması..."¹⁴⁰

1958 öncesi Fransa'nın yaşadığı ekonomik durağanlık, uluslar arası konjonktürden kaynaklı sorunlar, yapılması gerekli siyasi yenileşme reformları ve Cezayir sorunu parlamenter rejimin kurumlarıyla çözümlenemeyecek, yeni bir rejimin kurulmasını zorunlu kılan sorunlardı. Yeni rejimle seçmen topluluğunun bölünmesiyle ortaya çıkan siyasi parçalanmanın ve parlamentonun güçsüzlüğünün son bulacağına inanılıyordu. Bunun için güçlerin birbirinden kesin bir biçimde ayrılması, yürütmenin meşruluk kaynağının parlamentodan farklı olması, birbirinden ayrı

¹⁴⁰ VERGİN, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi", s.11

olması gerekli bu iki gücün meşruluklarını cumhurbaşkanlığı seçimi ve parlamento seçimi gibi iki ayrı seçimden almaları gerekiyordu. Bu çözüm hem kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, hem de ülkeyi güçlü bir yönetime kavuşturacak bir rejim kurmanın zorluğunu aşmak zorundaydı. De Gaulle bu zorluğu ülkeyi yönetilebilir hale getirerek ve bireysel özgürlükleri siyasi istikrar ortamında koruyan seçim aracılığıyla çözeceğine inanıyordu.¹⁴¹ Ancak De Gaulle ile Andre Malraux'un sohbetlerini içeren "Les chenes qu'on abat" isimli eserde belirtildiği üzere ona göre seçim sisteminin türü önemsizdir, önemli olan koşullara göre "raison d'etat" ilkesi doğrultusunda seçim sistemine karar vermektir.¹⁴² Bu nedenle De Gaulle ilk önceleri nisbi temsil seçim sistemini, sonraları ise iki turlu çoğunluk sistemini tercih etmiştir.

Cezayir Savaşını 1962'de sona erdiren ateşkes kararı ve ardından yapılan Evian antlaşması 1958'de kurulan Beşinci Cumhuriyette kurumlaşma ve gelişme adına önemli yenilikleri gündeme getirdi. Denetim işleviyle sınırlandırılmış bir parlamento anlayışına sahip yeni rejimin geriye götürülmesini engellemek için De Gaulle cumhurbaşkanının genel oyla halk tarafından seçilmesi doğrultusunda anayasa değişikliğine öncülük etti. Bu harekete muhalifler "sürekli darbe rejimi, iktidarın kişiselleşmesi, bonapartizm girişimi, demokratik teamüllerin çöküşü" gibi gerekçelerle karşı çıktılar. Başta Komünist partisi olmak üzere, Fransız solunun tamamı yeni rejimi kendilerini sonsuza dek iktidardan yoksun bırakacak bir tuzak olarak görüyordu.¹⁴³

Rejimin istikrar sorunu Dördüncü Cumhuriyet'in ortalama dört ay iş başında kalan kısa süreli hükümetlerine karşılık Beşinci Cumhuriyet hükümetlerinin görev

¹⁴¹ VERGİN, "Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık sistemi", s.12

¹⁴² VERGİN, a.g.m., s.12

¹⁴³ VERGİN, a.g.m., s.12

süresinin ortalama üç yıl olması ile çözülmüştür denebilir. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi görüşlerden olması da bu istikrarı bozamamıştır.

Fransa yarı-başkanlık rejimiyle ekonomik ve manevi olarak büyük zararlara uğradığı Cezayir sorununu çözmüş ve terörü önlemiştir. Bu dönemde ekonomik ve siyasi alanda gerekli yeniliklerini yaparak uluslararası alanda rekabet gücünü artırmıştır. Böylece kendisi gibi bir zamanlar imparatorluk olan İspanya ve Portekiz'in maruz kaldığı çöküntü ve gerileme tehlikesinden güçlü yürütmeyle ve demokrasiden taviz vermeden kurtulmuştur.¹⁴⁴

2.6.1.4.Yürütme Organı:

2.6.1.4.1 Cumhurbaşkanı:

Fransa cumhurbaşkanının yetkileri Anayasa'nın 5. maddesi uyarınca anayasaya saygıyı gözetme, hakemlik göreviyle kamu iktidarlarının düzenli işleyişini sağlama, devletin sürekliliğini hakemliğiyle sağlama, ulusal bağımsızlığın güvencesi olma, ülke bütünlüğünün güvencesi olma, anlaşmalara saygının güvencesi olma biçiminde belirlenmiştir.¹⁴⁵

Cumhurbaşkanı yetkilerinin bir bölümünü karşı-imza olmadan kullanır, bu nedenle söz konusu yetkiler “özgül yetki”lerdir. Bunlar başbakanı atamak (mad. 8), referanduma başvurmak (mad. 11), parlamentoyu fesih (mad. 8), olağanüstü yetkilere başvurmak ve bunları uygulamaya koymak (mad. 16), her iki meclise mesaj

¹⁴⁴ VERGİN, “Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim:Yarı-Başkanlık sistemi”, s.12

¹⁴⁵ KABOĞLU, “Anayasa ve Toplum”, s.142-143

gönderme hakkı (mad. 18), Anayasa Konseyi'ne başvurabilme hakkı (mad. 54, mad. 61), Anayasa Konseyi'nin üç üyesini atamak (mad. 56) vb. yetkililerdir.¹⁴⁶

Cumhurbaşkanı diğer yetkilerini ise karşı-imza ile kullanabildiğinden söz konusu yetkiler de paylaşılmış yetkililerdir (mad. 8, 10, 13, 14, 15, 17, 29, 35, 52, 89). Bu çerçevede karşı imza; cumhurbaşkanının imzasını resmileştirir, birlikte imza edenlerin irade birliğini gösterir, sorumluluğu karşı imza makamına geçirmeye yarar.¹⁴⁷

Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nde Cumhurbaşkanı'na tek başına olmamakla birlikte referanduma başvurma ve parlamentoyu feshetme yetkileri ile savunma ve dış politika alanlarında etkin bir konum tanınmıştır. Cumhurbaşkanı hükümet etkinliklerini engellemek amacıyla veto etme veya kararnameleri imzalamayı reddetme yollarına başvurabilir. Anayasa'nın 16. maddesi ise cumhurbaşkanına olağanüstü şartlarda durumun gerektirdiği olağanüstü yetkiler tanımıştır. Bunlar, 1958 Anayasası'nın yürütmenin cumhurbaşkanlığı kanadını güçlendirmesinin sonucudur.¹⁴⁸

Cumhurbaşkanı başbakanı atar, hükümetin istifasını sunması üzerine başbakanın görevine son verir. Başbakanın önerisi üzerine bakanları atar veya görevine son verir(mad. 8). Ayrıca istifasını sunmayan başbakanı, hükümetin düzenleyici işlemlerini imzalamayarak istifaya zorlayabileceği de savunulmaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁶ KABOĞLU, a.g.e, s.143

¹⁴⁷ KABOĞLU, "Anayasa ve Toplum", s.143

¹⁴⁸ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.240

¹⁴⁹ Maurice DUVERGER, "Institution Politiques et Droit Constitutionnel", 8^e Edition, Paris, 1965,s.499; Aktaran: YAVUZ, a.g.e., s.240

Cumhurbaşkanı bakanlar kurulu toplantılarına (sürekli) başkanlık eder (mad. 9). Söz konusu süreklilik, klasik parlamenter rejimde asla rastlanmayacak, Fransız Beşinci Cumhuriyet rejimine başkanlık özelliği veren asli yetkilerden biridir. Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu başkanlığına, duruma göre, belirli bir gündem için ve açıkça verilen yetki gereğince başbakanı tayin edebilir (mad. 21/son).¹⁵⁰

Cumhurbaşkanı orduların başkomutanı sıfatıyla Ulusal Yüksek Savunma Konsey ve Komitelerine başkanlık eder (mad. 15). Başbakan bu konsey ve komitelere de ancak vekaleten başkanlık edebilir (mad. 21). Ayrıca cumhurbaşkanı devletin sivil ve askerî tüm makamlarına atama yapmaya yetkilidir(mad. 13). Bu atamalardan Danıştay üyeleri, Sayıştay üyeleri, büyükelçiler, valiler, denizaşırı ülke temsilcileri, rektörler, merkezi yönetimin yüksek temsilcileri, devletleştirilmiş işletmelerin yöneticileri, Yargıtay, Sayıştay ve Paris İstinaf Mahkemesi Başsavcılarının atamaları cumhurbaşkanının başkanlığını yaptığı bakanlar kurulu kararı ile yapılmaktadır. İkinci dereceden adli yargıçlar, subaylar, kaymakamlar, yüksek öğretim profesörleri vb. atamaları Bakanlar Kurulu'na danışmadan Cumhurbaşkanı'nın kendisi yapmaktadır. Cumhurbaşkanı diğer atamalara ilişkin yetkisini bir kararname ile başbakana devredebilmektedir.¹⁵¹

Bakanlar Kurulunca kabul edilen kararnameler ve KHK'ler (Decret Lois) cumhurbaşkanının imzasını gerektirir. Bu yetki cumhurbaşkanına hükümete baskı yapma ve görüşlerini benimsetme olanağı verir. Anayasada cumhurbaşkanının yasaları on beş gün içinde yayımlama zorunluluğu vardır. Oysa kararname ve decrets lois'lar konusunda cumhurbaşkanının yalnızca imza yetkisine sahip olduğu

¹⁵⁰ Muammer OYTAN, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", AİD. C.15, S.1, (Mart 1982), s.87

¹⁵¹ OYTAN, a.g.m., s.88

belirtilmiştir. Kararname ve decrets lois'ları veto edebilmesi cumhurbaşkanının bu konudaki karar verme yetkisini gösterir.¹⁵²

Cumhurbaşkanı yabancı ülkelere gönderdiği büyükelçilere ve olağanüstü araçlara güven belgesi verir ve yabancı büyükelçiler ile olağanüstü araçların güven belgelerini kabul eder(mad. 14). Cumhurbaşkanı 53.madde de sayılan istisna durumlar dışında genel olarak uluslararası sözleşme koşullarını tespit ve onaylama yetkisine de sahiptir. Cumhurbaşkanı kendisine ilan için gönderilen metinleri on beş gün içinde bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir (mad. 10). Belirli bir gündemi görüşmek için meclis üye çoğunluğunun veya başbakanın parlamentonun açılması istemi ve cumhurbaşkanının çıkardığı kararname ile parlamento olağanüstü toplantı için açılır ve kapanır(mad. 28-30). Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi bağlı değil ihtiyari yetkidir. Cumhurbaşkanı parlamentoya mesaj gönderebilmekte, bu mesaj her iki meclisin genel kurulunda okunmakta, ancak üzerinde tartışma yapılamamaktadır (mad. 18). Cumhurbaşkanı meclis başkanları ve başbakanla görüştüktan sonra Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir(mad.12). Cumhurbaşkanı feshe karar vermek için bu görüşmelerle bağlı değildir ve fesih kararı için başbakanın imzasına ihtiyacı yoktur. Fesih hakkı konusunda cumhurbaşkanını, yalnızca bu hakkın kullanımından bir yıl geçmedikçe bir daha kullanılamayacağı koşulu sınırlar. Cumhurbaşkanı hükümetin veya her iki meclisin ortak önerisi üzerine kamusal erklerin örgütlenmesi veya bir sözleşmenin onaylanmasına ilişkin tasarımı referandum konusu yapabilir. Cumhurbaşkanının

¹⁵² DUVERGER, "Institution Politiques et Droit Constitutionnel", s.517; Aktaran: YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.241

referandum önerilerine uyma zorunluluğu olmadığı gibi bu konuda tek başına karar verme yetkisi de vardır (mad. 11).¹⁵³

Cumhurbaşkanının görev süresi 2000 yılının Eylül ayında anayasa değişikliği referandumu ile referanduma katılanların % 73 kabul oyuyla yedi yıldan Millet Meclisi'ndeki gibi beş yıla indirilmiştir.¹⁵⁴

Cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi konusunda atama ve başvurma olmak üzere iki yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı Anayasa Konseyi'nin dokuz üyesinden üçünü atar, üyelerinden birini başkan olarak seçer. Cumhurbaşkanı yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Konseyi'ne başvurabilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı yargı bağımsızlığının güvencesi olan Yüksek Hakimler Konseyi'nin dokuz üyesinin tümünü atar ve Konsey'e başkanlık eder. Adalet Bakanı bu konseyin doğal başkanı olan Cumhurbaşkanı'na yardımcısı sıfatı ile vekalet eder (mad. 64). Cumhurbaşkanı 17. maddede sayılan af yetkisini Yüksek Hakimler Konseyi'ne danışarak, başbakan ve adalet bakanının kararnameyi imzalamasıyla kullanabilir. Çünkü bu yetki cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerin belirtildiği 19. maddede yer almamıştır.¹⁵⁵

Anayasa'nın 16. maddesinde "Cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi vahim ve yakın şekilde tehdit edildiği ve anayasal organların düzenli işleyişleri sekteye uğratıldığı

¹⁵³ CHEVALLIER J. J. ve G.CONAC. Histoire des Institutions et des Regimes Politiques de la France de 1789 A nos Jours.8é édition.Dalloz,1991, s.612-618; Aktaran: YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.242

¹⁵⁴ Erdal ONAR, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", s.84

¹⁵⁵ Bir yargı organı olan Anayasa konseyi; Parlamento ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin geçerliliğini denetler; yasama ve düzenleyici işlem alanlarının belirlenmesi için yapılan başvuruları karara bağlar; yasaların, iç tüzüklerin, anlaşma ve sözleşmelerin anayasaya uygunluk denetimini yapar. Fransız Anayasa Konseyi'nin kuruluşu, görevleri ve işleyişi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Muammer OYTAN, "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme", AİD, S:13, s.25-38

zaman, cumhurbaşkanı başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi'nin görüşlerini aldıktan sonra hal ve koşulların gerektirdiği önlemleri alır” denilmektedir. Cumhurbaşkanının anılan maddede belirtilen görüşmelerinden yalnızca Anayasa Konseyi ile yaptığı görüşme, görüşme sonrası, Anayasa Konseyi'nin görüşü olarak gerekçeli biçimde kamuoyuna açıklanmak zorundadır. Cumhurbaşkanı bu konuda Anayasa Konseyi'nin görüşüyle bağlı değildir. Bu durumda yürütme ve yasama organları ile bu organlarla ilgili kamu kurumlarının yerine geçip zorunlu gördüğü her türlü önlemi alır. Ancak bu önlemler en kısa zamanda anayasal kuruluşların görevlerini yerine getirebilecek olanak ve koşulları sağlamayı amaçlar. Ayrıca bu önlemler hakkında Anayasa Konseyi'ne danışılır, olağanüstü yetkilerin kullanılması Millet Meclisi'ni fesih hakkı vermez, parlamento toplantıda değilse re'sen toplanır (mad. 16).¹⁵⁶

16.maddenin uygulanması kararı yalnızca bu konuda yayınlanacak kararnameden önce yapılması gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığı, yani şekil yönünden denetime tabi tutulabileceği, Yargıtay ve Danıştay'ın ikili kararında kabul edilmiştir. Bugüne dek 16. madde yalnızca Cezayir askerî ayaklanma ve hükümet darbesi nedeniyle 23 Nisan 1961'de De Gaulle tarafından uygulanmıştır.¹⁵⁷

Fransız cumhurbaşkanının temel yetkileri spazmodik bir niteliktedir. Bu yetkiler yüksek bürokratların atamasına katılmak dışında yasama ve yürütme yetkileri değildir, kullanılış açısından genel ve normal sayılabilecek yetkilerle sınırlı kullanılabilecek istisnai yetkililerdir. İcrai nitelikte olamayan bu yetkilerin çoğunluğu ya bir karar yeniden

¹⁵⁶ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.242

¹⁵⁷ OYTAN, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, s.92-93

incelemek ve yasallığının denetlenmesini sağlamak için önleme amacıyla; ya da kararı Fransız halkının iradesine bırakmak (fesih ve referandum) biçiminde kullanılır. Bu yetkiler Anayasa'nın 5. maddesindeki hakemlik kavramına uygundur ve onu karşılamaktadır.¹⁵⁸

Bu bağlamda Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nin cumhurbaşkanının yetkileri açısından parlamenter rejimle farklılıklarını ortaya koymak yararlı olacaktır. Bu farklılığın ilki Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nde cumhurbaşkanına başbakan ve ilgili bakanın katılımı olmaksızın tek başına bazı hukuksal işlemlerde bulunabilme yetkisinin tanınmasıdır. Bu işlemler sınırlı ve az sayıda olsa da sonuçları itibarıyla önem taşımaktadır. 1958 Anayasası'nın 19. maddesi'nde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmıştır. Bunlar başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, referanduma başvurmak, Millet Meclisi'ni feshetmek, parlamentoya mesaj göndermek, Anayasa'ya aykırı gördüğü bir kanun veya milletlerarası antlaşma için Anayasa Konseyi'ne başvurmak, Anayasa Konseyi'nin dokuz üyesinden üçünü ve üyeleri arasından başkanını seçmektir. Aynı şekilde Anayasa'nın 16. maddesinde olağanüstü hal niteliğinde otoriter yönetime varabilecek çok geniş yetkilerde, Anayasa'nın 19. maddesinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler arasında sayılmıştır.¹⁵⁹

Fransız Beşinci Cumhuriyet rejiminin parlamenter rejimden ikinci farklılığı, Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunca kabul edilen kanun hükmünde kararnameler ve diğer kararnameler karşısındaki konumudur. Her ne kadar anayasada açık bir hüküm olmasa da birçok anayasa bilimcisi cumhurbaşkanının isterse bu kararnameleri imzalamama, dolayısıyla yürürlüğe girmesine engel olma hakkına

¹⁵⁸ Maurice DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti", s.76

¹⁵⁹ Ergun ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", Ankara:Yetkin Y.,1988, s.305-306

sahip bulunduğunu ileri sürmektedir. Bu nedenle, cumhurbaşkanının bu konuda biçimsel bir imza yetkisine değil, bir ortak karar yetkisine sahip olduğu savunulmaktadır.¹⁶⁰

Genel oyla seçilmekten kaynaklı meşruiyet ve ülkenin politik güç dengeleri pratikte çoğu zaman Fransız cumhurbaşkanlarını çok daha fazla yetki kullanmasına olanak sağlamaktadır. 31 Ocak 1964’de General De Gaulle “Bölünmez devlet otoritesinin tümüyle halkın seçtiği başkana ait olduğu; askerî, sivil, yargısal ve hükümete ait yetkilerin başkandan başkasına tevcih edilmediği ve onsuz sürdürülemeyeceği, buna benzer başka bir devlet otoritesinin bulunmadığı ve sonunda yalnız kendisine ait bu yüce alanı uyarlamak ve denetimini verdiklerini ahenkli bir duruma getirmek” şeklindeki konuşması¹⁶¹ Fransız cumhurbaşkanlarının yetkilerini hangi “haleti ruhiye”de kullandıklarını göstermektedir. Duverger’ye göre,¹⁶² De Gaulle bu konuşmasıyla; Millet Meclisi’nin de başkan gibi halk tarafından seçildiğini ve buranın ulusal egemenliğin kullanıldığı yer olduğunu; devletin hiçbir organının, en yüce iktidara sahip olsa da, kendi konumunu ve başkalarının kendisi karşısındaki durumunu tanımlama hakkı vermediğini; başkanın başbakanın görevine son verme yetkisinin olmayıp, hükümetin görevde kalabilmesinin Millet Meclisi’ndeki milletvekillerinin güvenoyuna bağlı olduğunu ve bunun da başkanın seçim hakkını sınırladığını dikkate almamaktadır.

Duverger’in hukuksal nitelikli haklı eleştirileri, De Gaulle’den sonra gelen cumhurbaşkanlarının De Gaulle’ün kullandığı yetkileri kullanmasını engellememiştir. Cumhurbaşkanları anayasal yetkileriyle birlikte hükümetlerin yetkilerini de dolaylı olarak kullanmışlar, böylece hükümetleri geri planda kalmaya

¹⁶⁰ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.306

¹⁶¹ DUVERGER, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, s.76

¹⁶² DUVERGER, a.g.m.,s.76

zorlamışlar ve yürütmenin gerçek başı durumuna gelmişlerdir. Bu nedenle Prof. Rene Capitant başbakanı “cumhurbaşkanının genelkurmay başkanı” olarak tanımlamaktadır.¹⁶³

Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nin siyasal pratiği cumhurbaşkanı ile başbakanın arasındaki güç dengesinin, cumhurbaşkanının ve başbakanın siyasi kişiliğine göre de değiştiğini göstermiştir. Michel Debre, Jacques Chaban-Delmas ve Raymond Barre dönemlerinde başbakanın ülkeyi yönetebilmesine başkanlar ortam hazırlamış; ancak meclisi fesih yoluyla görevine son verebilme yetkisi başbakanlar üzerlerinde demoklesin kılıcı gibi etki yapmıştır. Georges Pompidou, Maurice Couve de Murville ve Pierre Messmer ise başbakanlık iradesini daha güçlü gösteren kişilerdi. 1968 Mayıs'ında Georges Pompidou güçlü kişiliği ve etkinliği ile rejim içinde önemli bir güç kazanmış ve başkandan etkili bir konuma gelmiştir. Chirac ise etkin kişiliğiyle başkanın kendisine güvenmesini sağlamış, başkanın isteklerini emir olarak görmeyen bir başbakan olmuş ve bu nedenle de başkanın sürekli ve rahatsız edici bir denetimine maruz kalmıştır.¹⁶⁴

Cumhurbaşkanları süreç içinde fiilen yetkilerini genişletmiştir. Ancak bu, anayasa ihlali sonucu değil başbakanın, hükümetin ve parlamentonun ya sessiz kalarak ya da bu durumu onaylamasıyla gerçekleşmiştir. Siyasal güçler dengesi bugüne dek tersi bir duruma pek olanak vermemiştir.

Fransız yarı-başkanlık rejiminin en önemli siyasal kişiliği yetkili, fakat sorumsuz cumhurbaşkanıdır. Fransız anayasası cumhurbaşkanına ancak vatana ihanet durumunda cezai sorumluluk getirmiştir. Yetkili cumhurbaşkanının

¹⁶³ DUVERGER, , “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, s.77

¹⁶⁴ DUVERGER, a.g.e., s.77

işlemlerinden doğan sorumluluğu ve bu işlemler hakkında hesap verme zorunluluğu yoktur. Önemli yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun nedenleri hukuksal değil sosyolojik ve siyasaldır. Bu nedenler Fransız cumhurbaşkanının tek başına, resen sahip olduğu Meclisi feshetme yetkisinde saklıdır. Fransız anayasasının ilgili maddesi cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetme iradesini kullanmakta serbest olduğunu düzenlemektedir. Cumhurbaşkanı bu konuda getirilen tek sınırlama, seçimlerden sonra oluşan yeni parlamentoyu bir yıl boyunca tekrar feshedememesidir. Ancak fesih kararıyla cumhurbaşkanının hareket alanı önemli ölçüde kısıtlanmaktadır. Çünkü fesihten sonra parlamentoya kendisinin onaylamadığı ve / veya farklı siyasi görüşten bir siyasi çoğunluğun yeniden girmesi durumunda, cumhurbaşkanının boyun eğmek veya istifa etmek dışında seçeneği kalmamaktadır.¹⁶⁵

Referandum da cumhurbaşkanının sorumluluğu açısından önemli bir olgudur. De Gaulle referandum yolunu sık sık kullanarak üstlendiği siyasal sorumluluğun halk tarafından benimsenmeye devam edip etmediğini anlamak istemiştir. Bu doğrultuda 1963 referandumu de Gaulle'un Fransız seçmen topluluğundan istediği bir çeşit güvenoyu olmuştur. Bu nedenle, referandumun de Gaulle'un istemediği şekilde sonuçlanması üzerine aynı akşam görevinden istifa etmesi olağan karşılandı. Bu bağlamda fesih ve referandum yetkilerinin, siyasal işlevi ve sonuçları nedeniyle hükümetin parlamento karşısındaki sorumluluğu kadar önemli bir etkisi olmaktadır.¹⁶⁶ Ancak Fransız cumhurbaşkanının sorumluluğu Meclis'e karşı değil halka karşıdır.

¹⁶⁵ Nur VERGİN, "Genel Oy kapsamında Cumhurbaşkanı", s.137

¹⁶⁶ J.MASSOT, La Presidence de la Republique en France, La Documentation Française, Paris, 1986,s.111-124; Aktaran: VERGİN, a.g.m., s.137

2.6.1.4.2 Hükümet:

Başbakan hükümet başkanı olarak hem eşitler arasında birinci, hem de taraflar (hükümetin 26 üyesi) arasında birincidir.¹⁶⁷

Cumhurbaşkanı başbakanı atar ve istifasını isteyebilir; ancak başbakanın istifa zorunluluğu yoktur.¹⁶⁸

Başbakan diğer hükümet üyelerinin sahip olmadığı bazı kişisel ayrıcalıklara sahip olsa da hiyerarşik konumu yoktur. Ayrıcalıkları daha çok cumhurbaşkanı ile ilişkileri çerçevesinde gündeme gelmektedir. Sözgelimi Cumhurbaşkanı Meclisi fesih yetkisi kullanırken başbakanın görüşünü alır. Aynı şekilde başbakanın, hükümet ile parlamento arasındaki ilişkilerde ve Anayasa Konseyi ile ilişkilerde ayrıcalıklı yetkileri vardır.¹⁶⁹

Fransa'da Beşinci Cumhuriyet hükümeti, hükümet sorumluluğu ve hükümet dayanışması açısından parlamenterizme yakınlaşır. Hükümet, cumhurbaşkanı ve parlamento arasında adeta bir charniere (menteşe veya birleştirme noktası) işlevini görmektedir.¹⁷⁰

Hükümet, milletin siyasetini belirleyen ve yöneten organdır. Bu görevinde idare ve silahlı kuvvetler hükümetin emrindedir. 1958 Anayasası'nın 49. ve 50. maddeleri gereğince meclis güvensizlik önergesini kabul ederse, başbakan, cumhurbaşkanına hükümetin istifasını vermek zorundadır(m.50). Bu durumda cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi de vardır (md.12).¹⁷¹

¹⁶⁷ Eric OLİVA, "Droit Constitutionnel Liberté," Sirey, éd.Dalloz, 1998, s.139; Aktaran: KABOĞLU, "Anayasa ve Toplum", s.143

¹⁶⁸ KABOĞLU, a.g.e., s.143

¹⁶⁹ KABOĞLU, a.g.e., s.144

¹⁷⁰ OLİVİA, a.g.e., s.114, Aktaran; KABOĞLU, a.g.e., s.144

¹⁷¹ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.232

Bu rejimde cumhurbaşkanı Millet Meclisinin güvensizlik oyu vermesiyle veya istifasını istemesi üzerine başbakanın görevine son verebilmektedir. Başbakan bakanlar kurulunu ve programını oluşturup açıkladıktan sonra meclisten güvenoyu ister. Bazı durumlarda da birden fazla bu istemde bulunur. Bu bakımdan hükümetin başbakan ve bakanlardan oluşan kanadı parlamentonun sürekli güvenine dayanır ve bu nedenle de ona karşı sorumluluğu vardır. Cumhurbaşkanının başkanlık yaptığı hükümet toplantısına bakanlar kurulu denmektedir. Bu kurul yasa tasarılarını inceler, kararnameleri kabul eder, millet meclisinden güvenoyu istemesi için başbakana yetki verir, sıkıyönetim ilan eder, anayasanın hükümete verdiği yetkileri kullanır, ulusal politikayı belirler ve idare eder. Dolayısıyla hükümet kademesinde en yetkili kuruldur.¹⁷² Başbakanın başkanlık ettiği bakanlardan doğan kabine konseyi (Conseil de Cabinet) ise bakanlar kurulu toplantısında alınacak kararların hazırlık çalışmalarını yapar ve alınan kararları uygular. Bu nedenle anayasanın 21. maddesinde başbakanın hükümeti yönettiği değil “hükümet çalışmalarını yönettiği” belirtilmiştir.

Ulusal politikayı belirlemek, varılacak temel amaçların ve hedeflerin saptanmasıdır. Bu da hükümet programı ile yapılır. Sevk ve idare etmek ise parlamentonun onayladığı hükümet programının uygulanmasıdır. Duverger’e göre; sevk ve idare deyimini, yasaların uygulanmasını anlatmaktadır; çünkü bu görev kolektif olarak hükümete değil, sadece başbakanlık yetkisine verilmiştir.¹⁷³ Bu doğrultuda hükümet, siyasal programını idare ve ordu aracılığıyla uygular.

1958 Anayasası yürütmeyi güçlendirme amacıyla bakanlar kuruluna geniş ölçüde düzenleme yetkisi vermiş, buna karşılık parlamentonun yasa çıkarma yetkileri

¹³⁵Maurice DUVERGER, “Siyasal Rejimler”, (Çev.: Teoman Tunçdoğan,), İstanbul: Sosyal Yayınlar, 1986, s. 534

¹⁷³ DUVERGER, a.g.e., s. 547

kısıtlanmıştır. Anayasanın 34. maddesi, parlamentonun hangi konularda yasa çıkarabileceğini ve hangi konuların genel ilkelerinin yasa ile düzenlenebileceğini açıkça belirlemiştir. Anayasanın 37. maddesinde ise “yasama konusuna girenlerin dışında kalan konular düzenleyici işlemlerle düzenlenirler.” hükmü yer almıştır. Böylece parlamenter rejimin tam tersine bakanlar kurulunun düzenleme yetkisi genişletilmiş ve genelleştirilmiş, yasama organının düzenleme yetkisi ise kısıtlanmış, belli konularla sınırlanmıştır. Bu çerçevede parlamento kendi düzenleme alanına girmediği halde yasa çıkarmışsa konunun başbakanın itirazıyla Anayasa Konseyi’ne götürülmesi durumunda bu konunun yasa ile düzenlenecek bir konu olmadığına karar verilmişse, bu yasa kararname ile değiştirilebilmektedir.¹⁷⁴

1958 Anayasasına göre bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına referanduma başvurmayı önerme yetkisi vardır. Bu, bakanlar kuruluna parlamentonun kabul etmediği bir düzenlemeyi doğrudan halka kabul ettirme olanağı sağlamıştır. Genellikle halk için çok önemli konularda referanduma başvurulur. Bu süreçte referandumdan önce referandumun uygulanmasına ilişkin metinler üzerinde Anayasa Konseyi’nin istişari görüşünün alınması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁷⁵

Anayasaya göre bakanlar kurulunun sıkıyönetim kararı verebilme yetkisi vardır. Ancak sıkıyönetimin on iki günden fazla sürebilmesi için parlamentonun onayı zorunludur(md. 36). Ayrıca Başbakan da Anayasa Konseyine anayasaya uygunluk denetimi için başvurabilir.¹⁷⁶

1958 Anayasası ile Fransa’da yürütme organı işlevi salt yasalarda belirtilen görevleri yerine getirmek değildir; aynı zamanda yasama yetkisinin dışında kalan

¹⁷⁴ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.234-235

¹⁷⁵ YAVUZ, a.g.e., s.235

¹⁷⁶ YAVUZ, a.g.e., s.235

tüm konularda düzenleme yapma yetkisi de vardır. Ancak bu düzenlemelerde Danıştay'ın denetimi vardır. Başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet, meclis ile cumhurbaşkanı arasındaki bağlantıyı sağlayan organ konumundadır.¹⁷⁷

Bu rejimde cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisini demokratik teamüller açısından kural olarak meclis güvenini alabilecek hükümet başkanını seçme yönünde kullanması gerekir.¹⁷⁸

Bakanlar kuruluna atanan milletvekilinin meclis üyeliğinin sona ermesi bir bağdaşmazlık şartı olarak kabul edilmiştir. Bu kural güçlerin ayrılma derecesini artırarak rejimi başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Ancak başbakan ve bakanların mecliste söz hakları vardır. Söz konusu kural, milletvekillerinin bakan olma isteğinden kaynaklanan geçmiş dönemlerdeki olumsuzluklarını gidermek için benimsenmiştir.¹⁷⁹

Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan, hükümetin diğer üyeleri olan bakanlar ile müsteşarların atanması için cumhurbaşkanına öneride bulunmakta ve bu önerilen kişilerin cumhurbaşkanınca atanmasıyla da hükümet üyeleri tamamlanmaktadır.¹⁸⁰

Hükümet üyeleri arasında da bir kademeleşme vardır. Cumhurbaşkanının üstünlüğü ve diğer hükümet üyeleri arasında başbakana tanınan önemli rol yürütmeye iki başlı bir görüntü vermektedir. Ancak, hükümet şefi sıfatı Bakanlar Kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanına aittir.¹⁸¹

Hükümet, yasa önerme yetkisiyle, parlamentonun yasama çalışmalarının en önemli yardımcısıdır. Bakanlar Konseyi'nce saptanan yasa tasarısı metni, başbakan

¹⁷⁷ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.235-236

¹⁷⁸ YAVUZ, , a.g.e., s.236

¹⁷⁹ Ayferi GÖZE, "Siyasal Düşünceler ve Yönetimler", İstanbul, 1995, s.574

¹⁸⁰ ÇAM, "Devlet Sistemleri", s.168

¹⁸¹ ÇAM, a.g.e., s.168

aracılığıyla yasa tasarısı olarak Millet Meclisine sunulmakta ve öncelikli görüşülmektedir.¹⁸²

Millet Meclisinde de meclis üyelerin en az 1/10'nun imzalı talebiyle hükümetin faaliyetleri hakkında görüşme açılarak hükümetin güvenoyuna sahip olup olmadığı belirlenmektedir. Oylamada sadece öneri lehinde kullanılan oylar sayılmakta ve önerinin kabulü için Meclis üye sayısının yarısından bir fazla oy gerekmektedir. Millet Meclisinin hükümet programını kabul etmemesi veya hükümete karşı oylama ile güvensizlik bildirmesi hallerinde, Başbakanın, Cumhurbaşkanına hükümetin toplu istifasını sunma zorunluluğu vardır.¹⁸³

2.6.1.5.Parlamento:

1958 Anayasası kanunların parlamentoda kabul edileceği ve aşağıdaki konuları düzenleyebileceği belirtilmiştir: (1) Medeni haklar ve kamusal özgürlüklerin kullanılması için yurttaşlara tanınmış bulunan temel güvenceler; ulusal savunmanın yurttaşların malları ve şahısları üzerine yüklediği yükümlülükler; (2) Kişilerin yetenek, şahsi hal ve uyrukluluğu; evlilik rejimleri, miras ve bağışlar; (3) Suç, cürüm ve kabahatlerin ve bunlara uygulanacak cezaların belirlenmesi; ceza yargılama usulü; af; yeni bir yargı yerinin kurulması ve yargıçların statülerinin düzenlenmesi; (4) Her türlü verginin tabanı, oranı ve tahsil biçimi ve koşulları, para emisyon rejimi; (5) Parlamentoyu oluşturan iki meclisin ve yerel yönetim meclislerinin seçim sistemleri; (6) Kamu kurumları kategorilerinin kurulması; (7) Devletin sivil ve askeri memurlarına temel güvence tanınması; (8) Özel işletmelerin devletleştirilmesi ve işletmelerin mülkiyetinin kamusal sektörden özel sektöre devredilmesi (mad. 34).

¹⁸² P.M.GAUDEMET, "Le Pouvoir Executif dans les pays Occidentaux Montchrestien", Paris, 1966, s.105-106; Aktaran: ÇAM, "Devlet Sistemleri", s.170

¹⁸³ ÇAM, a.g.e.,s.170-171

Anayasaya göre kanun aşağıdaki konularda da temel ilkeleri saptar: (1) Ulusal savunmanın genel örgütlenmesi; (2) Yerel yönetim birimlerinin serbest yönetimi, yetkileri ve gelir kaynakları; (3) Eğitim ve öğretim; (4) Mülkiyet rejimi, aynı haklar ve medeni ve ticari zorunluluklar; (5) Çalışma hakkı, sendika hakkı ve sosyal güvenlik.¹⁸⁴

Anayasanın 38. maddesinde tam yetki (pleines pouvoirs) ve yasama vekaleti (delegation legislative) usullerine yer verilmiştir. Bu maddede yasa ile düzenlenmesi gereken konularda parlamentonun hükümete belli bir süre için yetki (habilitation) yasası ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği düzenlenmiştir. Kanun hükmünde kararnamelerin cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanması ve hemen yürürlüğe girmesi kabul edilmiştir. Ancak bunlar eğer yetki yasasında öngörülen sürede parlamentonun onayına sunulmazsa hükümsüz hale gelecekleri belirtilmiştir.¹⁸⁵

Geçmişteki tek meclisli dönemin getirdiği olumsuzluklar dikkate alınarak anayasa da parlamentonun, Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşması kabul edilmiştir. Bakan olan parlamento üyesinin üyeliği düşer, yerine yedek üye geçer. Yeniden üye olabilmesi için yapılacak seçimlerde yeniden seçilmesi gerekir.

Fransız Beşinci Cumhuriyeti'nde parlamentoya sadece sınırlı olarak yasa yapma ve hükümeti denetleme yetkisi tanınmıştır. Anayasanın 34. maddesinde belirtilen yasa alanı dışındaki konular, hükümetin kararnamelerle düzenleme yetkisi kapsamındadır. Bu bağlamda çıkartılan hükümet kararnameleri cumhurbaşkanının

¹⁸⁴ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi” , s.234

¹⁸⁵ OYTAN, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri” , s.97

imzası ile geçerlilik kazanmaktadır. Yasa önerme olanağı bu anayasada da başbakan ile parlamento üyelerine tanınmıştır.¹⁸⁶

Parlamentonun yılda iki defa sınırlı süre için toplanması esası benimsenmiştir. Bu olağan toplantılardan biri doksan gün, ikincisi ise seksen gün olarak belirlenmiştir. Ancak olağan üstü durumlarda parlamentonun toplanabilmesi olanaklıdır. Bunun için başbakanın ya da meclis üyelerinin çoğunluğunun isteği üzerine cumhurbaşkanı kararnamesi ile parlamentonun açılması ve kapanması kuralı getirilmiştir.¹⁸⁷

Ayrıca parlamento, gündemini oluşturma tekeline sahip olmak açısından da kısıtlanmıştır. Meclisin gündeminde öncelikle hükümetin hazırladığı yasa tasarıları ve hükümetin kabul ettiği yasa önerilerinin tartışılması gerekir(md. 48). Bu, hükümete istemediği konularda mecliste görüşme ve tartışma yapılmasını önleme olanağı vermektedir. Mecliste sadece beş buçuk ay içinde haftada bir oturum, hükümete sorulan soruların görüşülmesine ayrılmıştır. Böylece parlamentonun hükümeti denetleme süresi de kısıtlanmıştır.¹⁸⁸

Fransız Beşinci Cumhuriyeti Anayasası'nı yapanlar, yürütme yasama ilişkilerini yürütmenin etkin icraatta bulunmasını olanaklı kılacak şekilde düzenlemişlerdir. Bunun için millet meclisinin yasama işlevini -özellikle paket oylama yoluyla- önemli oranda sınırlandırmada ve buna karşılık yürütmeyi -özellikle güven sorunu haline getirilmiş hükümet tasarısı yoluyla- "güçlendirme" yolunu seçtiler. Paket oylama hükümete, maddeleri ve değişiklik tekliflerini seçmeli biçimde gruplandırmak- böylece istenmeyenleri dışarıda bırakmak- ve parlamentonun paketi

¹⁸⁶ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.237

¹⁸⁷ GÖZE, "Siyasi Düşünceler ve Yönetimler", s.576

¹⁸⁸ GÖZE, a.g.e., s.577

ya kabul etmesini ya da reddetmesini isteme olanağı vermektedir. Güven sorunu haline getirmede ise, hükümet bir tasarımı- project de loi – sorumluluk nedeni haline getirmekte, konuyu bir güvenoyu sorunu olarak sunmakta, eğer parlamento yirmi dört saat içerisinde bir güvensizlik önergesi sunup -üyelerin mutlak çoğunluğu şartına bağlı olarak- oylamazsa, tasarı kabul edilmiş sayılmaktadır. Bunlar parlamentoyu ya kabul et veya reddet seçimiyle baş başa bırakan, yürütmeyi güçlendiren yöntemlerdir.¹⁸⁹

2.6.1.6.Siyasi Partiler, Parti Sistemi ve Seçim Sistemi:

Millet Meclisi'nin Fransa'dan 470, denizaşırı departmanlardan 10, denizaşırı ülkelerde 7 temsilci olmak üzere toplam 487 üyesi vardır. Milletvekili olmak için seçmen niteliğine sahip olmak, 23 yaşını doldurmak yeterlidir. Seçmen yaşı ise 5 Temmuz 1974'ten beri 18'dir. Meclis üyelerinin görev süresi 5 yıldır ve bu süre için meclis başkanını kendileri seçerler.¹⁹⁰

26 Haziran 1985 yılında yeni seçim yasasıyla “çoğunluklu nispi karma oylama” sistemi kabul edilmiştir. Bu sistemde birinci turda bütün sandalyeler kazanılmış ise, mutlak çoğunluğu elde eden liste sandalyelerin yarısından bir fazlasını kazanmış sayılmakta, geriye kalan sandalyelerin dağılımı verilen oyların en az % 5'ini kazanmış olan parti listeleri arasında nispi temsil sistemine göre dağılmaktadır. Yüzde beş barajını aşmış olan listelerin aldıkları oyların sayısı sandalye sayısına bölünerek seçim sayısı hesaplanmaktadır. Bir liste bu ortak seçim sayısına ulaştığında sandalyelerin birini kazanmakta, kalan sandalyeler en kuvvetli ortalama kuralına göre dağıtılmaktadır.¹⁹¹

¹⁸⁹ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.239

¹⁹⁰ Nazif AKÇALI, “Çağdaş Siyasal Rejimler”, İzmir: Bilgehan Basımevi, 1989, s.88-89

¹⁹¹ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.246

Senato 321 üyeden oluşmaktadır. Bunların 309'u ulusal temsilciler ve departmanların seçilmiş temsilcilerinden, 12'si ise yabancı ülkelerde yaşamakta olan Fransız vatandaşları tarafından seçilmektedir. Senatörleri milletvekilleri, il ve belediye meclisi üyeleri seçtiği için seçim yöntemi iki turludur. Yöntem, departmanın çıkaracağı senatör sayısına göre farklılık göstermektedir. Tek senatör çıkarılan departmanlarda tek adlı iki turlu çoğunluk sistemi uygulanırken; iki, üç, dört senatör çıkarılan yerlerde iki turlu çoğunluk yöntemi uygulanmaktadır.¹⁹² Departmanın önemi nedeniyle 4'ten fazla senatör çıkarması durumunda, seçim sistemi nispi temsil olup, en kuvvetli ortalama esasına dayanır. Senatör olabilmek için en az 35 yaşında olmak gerekir. Senatörlerin görev süresi 9 yıldır ve her üç yılda bir senato üyelerinin üçte biri yenilenmektedir.¹⁹³

Partiler Dördüncü Cumhuriyet döneminde katı partiler niteliğinde iken günümüzde tekrar III. Cumhuriyet döneminin esnek partilerine dönüşmüşlerdir. Söz konusu partiler çıkar koalisyollarının ve baskı gruplarının gelişmesiyle daha da yıpranmıştır.¹⁹⁴

Beşinci Cumhuriyet döneminde Fransız parlamentosunda 1958 ve 1968 seçimlerinde sağ koalisyollar, 1986'dan sonra sol koalisyollar ve 1993 seçimleriyle sağ koalisyollar ezici çoğunlukla iktidara gelmiştir. Böylece sistem sarkaç hareketi niteliği kazanarak istikrara kavuşmuş ve siyasi hayat iki kutuplu hale gelmiştir. Halkın güvenini sahip bir cumhurbaşkanı kararlarda çabukluk ve etkinlik yanında, hükümet istikrarını da sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamenter çoğunluk arasında

¹⁹² AKÇALI, "Çağdaş Siyasal Rejimler", s.89

¹⁹³ ÇAM, "Devlet Sistemleri", s.183

¹⁹⁴ Maurice DUVERGER, "Siyasi Partiler", (çev.Ergun ÖZBUDUN), İstanbul:Bilgi yayınevi, 1974, s.44-84; Aktaran: TOSUN, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri",s.114

uyuşmazlık çıkması durumunda halkın hakemliği ve etkili hükümet sistemi, rejimin iki temel özelliği olarak dikkat çekmektedir.¹⁹⁵

Bu bağlamda Fransız Beşinci Cumhuriyetinin belirleyici bir faktörü cumhurbaşkanlığı kurumu olduğundan cumhurbaşkanını seçim biçimi rejim açısından öne çıkılmaktadır.

Parlamentoda cumhurbaşkanı lehinde oy veren partiler, aleyhinde oy veren partiler olarak ifade edilen bir ikili koalisyon olduğundan cumhurbaşkanı seçiminin, Fransa'da parti sistemini de belirlediği yönünde bir görüş vardır.¹⁹⁶ Bazı yazarlar, bu ikili koalisyonu, Fransız siyasi hayatında meydana gelen bu çift-kutupluluğa, iki türlü çoğunluk sistemine (ballotaj) dayandırıyorlar.¹⁹⁷ Beşinci Cumhuriyet'te milletvekili seçimleri, kaynağı cumhurbaşkanı seçiminde olan ve cumhurbaşkanının yanında veya karşısında olmakla meydana gelen bir çift kutupluluğa dayanmaktadır.

Söz konusu seçim sistemi, parlamentonun rolünü zayıflatmakta, parlamentoyu çift kutupluluğa yöneltmektedir. Bu durum, sistem tarafından öngörülmeven ve beklenmeven bir sonuç değildir. Çünkü cumhurbaşkanı seçiminin ikinci turunda, parlamentoda meydana gelen veya gelecek olan koalisyonlarda ortaya çıkmaktadır. Milletvekillerinin cumhurbaşkanı seçiminde belirli bir aday desteklemeleri, bu doğrultuda cumhurbaşkanının seçilirken seçmen topluluğuna taahhüt ettiği "programı" da seçilmesi durumunda desteklemeleri anlamına gelmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanını seçim biçimi siyasi hayatın belirleyici

¹⁹⁵ ÇAM, "Devlet Sistemleri", s.189-190

¹⁹⁶J.Charlot, "Les mutations du systéme de partis français", *Ponvoirs*, No.49, 1989; Aktaran: Nur VERGİN, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanını", a.g.m., s.134

¹⁹⁷ G.Carcassonne, "The Fifth Republic after 30 years", *Constitutions in democratic politics*, Vernon Bogdanor(ed), Gower, Vermont, 1988, s.246; Aktaran: VERGİN, a.g.m., s.134

etkenlerden biridir ve Fransız parlamenterlerin rejim içindeki etkisini azaltmıştır. Bu konuda milletvekili seçim sisteminin de etkili bir yeri vardır.¹⁹⁸

İki türlü çoğunluk-ballotaj sisteminin milletvekili seçim sistemi üzerinde iki önemli etkisi vardır. Partiler Cumhurbaşkanı seçiminin ikinci turuna ağırlık vererek ikili bir karşıt koalisyon oluşturmaktadırlar. Ayrıca, bu sistem uyarınca, milletvekili seçimlerinde, her bir partinin adayının ikinci turda ittifak içinde olduğu başka bir partinin oylarını kazanmaya ihtiyacı olmasının siyasal sonuçları olmaktadır. Bu durum, milletvekili adayını müttefik parti veya partilere karşı uzlaşmacı bir tutum takınmaya zorlamaktadır. Aynı şekilde, milletvekili seçim sisteminin bir başka önemli etkisi de, cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisinin milletvekilleri için ciddi bir tehlike yaratmasından doğmaktadır. Çünkü nispi temsil sistemi uygulamasında tekrar seçilmek, herkes için -parti liderleri ve ileri gelenleri de içinde olmak üzere- yenilgi ve eleme olasıdır. Bu da, milletvekillerini parlamentoda uzlaşmacı bir tutum izlemeye zorlamaktadır. Böylece uzlaşma, teknik bir olayın, seçim sisteminin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçim sistemi toplumda uzlaşmacı bir siyasi kültürün gelişmesinden önce ve onu hızlandırmak için başvurulan bir yöntem olmaktadır. Seçim sisteminden kaynaklanan bu iki olgu, Fransa'ya 1789'dan beri ulaşamadığı sağlam bir parlamento çoğunluğu ve daha önemlisi disiplinli bir çoğunluk kazandırmıştır.¹⁹⁹

2.6.1.7.Anayasa Konseyi:

Anayasa Konseyi, Fransız siyasal kültürünün önemli bir parçasını oluşturan Bonapartist gelenek ve Beşinci Cumhuriyetle birlikte genel oyla seçilen, önemli yetkilerle donatılan cumhurbaşkanının yer aldığı rejimin diktatörlüğe

¹⁹⁸ VERGİN, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.134-135

¹⁹⁹ VERGİN, a.g.m, s.135

dönüşmemesinin güvencelerinden biridir. Fransız yarı-başkanlık rejiminde Anayasa Konseyi'nin üstlendiği işlevlerden biri budur. M. Debre, onu 1958'de "parlamentar sistemin saptırılmasına karşı bir silah olarak" öngörmüştü.²⁰⁰ Anayasa Konseyi, siyasi istikrarı dengeleyici bir denetleme organı olarak düzenlenmiştir. Görevi ise, kanunlar yayınlanmadan önce anayasaya uygunluklarını tespit etmektir. Böylece, parlamentodaki çoğunluğun başkanlık çoğunluğu doğrultusunda hareket ederek iktidar istismarında bulunmasını, iktidarın kötüye kullanılmasını ve özgürlüklerin ihlal edilmesini engellemektir.

Anayasada Anayasa Konseyi, Millet Meclisi başkanınca seçilen üç üye, senato başkanınca seçilen üç üye, cumhurbaşkanınca seçilen üç üye ve eski cumhurbaşkanlarından oluşmaktadır. Seçilen üyeler dokuz yıl için seçilirler. Bu konsey, Cumhurbaşkanı, başbakan ve meclis başkanları veya 60 parlamento üyesinin başvurusu ile denetim yapar. Kamu kurumlarının örgütlenmesine ilişkin organik (temel) yasayı kendiliğinden denetler.²⁰¹ Anayasa Konseyi üyelerinin üçte biri üç yılda bir yenilenmektedir. Üyelerinin "sır saklama" sorumluluğu vardır.

Anayasa Konseyi yasaların yanısıra seçimlerin ve referandumların da anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır.²⁰² Anayasa Konseyi'nin bir görevi de, Millet Meclisi ile Senato'nun kapatılması durumunda Cumhurbaşkanına danışmanlık görevi yapmaktır.²⁰³ Dolayısıyla bu kurum hem bir danışma kurumu, hem de siyasi yargı organı işlevi üstlenir.

²⁰⁰ VERGİN, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", s.136

²⁰¹ A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, "Anayasa Hukuku", Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Ankara, 1997, s.40

²⁰² ÇAM, "Devlet Sistemleri",s.178

²⁰³ AKÇALI, "Çağdaş Siyasal rejimler" , s.90

2.6.2. Başarısız model: Weimar Cumhuriyeti:

Weimar Cumhuriyeti yarı-başkanlık rejimi karşıtlarının çokça kullandıkları bir örnektir. Bu nedenle söz konusu örneği ele almayan yarı-başkanlık rejimiyle ilgili bir çalışma eksiklik içerecektir.

Yarı-başkanlık rejiminin tarihsel öncüsü 1919–1933 arasında uygulanan Alman Weimar Anayasasıdır. 1919’da Weimar rejimi, güçlü bir başkanlıkla dengelenen bir parlamenter rejim olarak düzenlenmişti. Bu anayasayı yapanlar III. Fransız Cumhuriyetinin yaşadığı olumsuzluklardan yola çıkarak meclis hükümetinden uzak durmuşlardır.

Almanya’da en küçüğü Naziler olmak üzere 10 parti vardı. Sağda 7 parti, solda iki parti birbirini yiyordu. Sağdaki 7 partinin 1928 seçimlerindeki temsil oranı yüzde 55 olduğu halde ne birleşebilmişler ne de istikrarlı ve etkin bir koalisyon kurmuşlardı.²⁰⁴

1929’daki “Büyük Ekonomik Buhan”da bu partileri kendilerine çekidüzen vermeye yetmemiş, yine etkin bir hükümet kuramamışlar ve halka umut verememişlerdir. Solda ise Sosyal Demokratlarla Komünistler birbirleriyle savaşıyorlardı.²⁰⁵

Sağın ve solun adam olmayacağını düşünen Alman seçmeni, radikal Hitler’i iktidara getirdi. Bu bağlamda William Shirer, Weimar Cumhuriyeti’ni şu şekilde anlatmaktadır;²⁰⁶

“14 Eylül 1930 akşamı seçim sonuçları alındığı zaman Hitler birden şaşırıldı. Çok şey bekliyordu ama bu kadarını ummamıştı. İki yıl önce partisi 810 bin oy almış ve 12 milletvekili çıkarmıştı. Bu sefer oy sayısını dört misline çıkaracağını ve

²⁰⁴ Taha AKYOL, “Rejim, ideoloji ve parti”, Pazar Postası, 23 Aralık 1995

²⁰⁵ AKYOL, a. g. m.

²⁰⁶ William SHIRER, “Nazi İmparatorluğu”, Cilt I, s.221

parlamentoda belki 50 sandalye alabileceğini sanıyordu. Oysa Nazi partisi 6 milyon 409 bin oy ve 107 milletvekili kazanmıştı...”

Hitler’in iktidara gelişini önleyemediğinden Weimar Cumhuriyeti akıllarda olumlu çağrışımlar yapmaz. Ancak bu konuda başkanın genel oyla seçilmesi veya Anayasanın başkana verdiği geniş yetkiler yeterli açıklama değildir. Kaldı ki klasik parlamenter bir sistemle Weimar Cumhuriyeti çok daha önce çökebilirdi. Weimar Cumhuriyetinin ilk devlet başkanı olan Friedrich Ebert yarı başkanlık yetkilerini büyük ölçüde kullandı ve parlamenter devlet başkanı rolü ona yetmedi. Anayasanın 48. maddesine dayanarak birçok emirname çıkardı. 1919’da beş, 1920’de yirmi iki, 1921’de altı ve çöküşün işareti olan 1923 yılında 38 adet emirname yayınlandı. 1922’de Cuno, 1925’de Luther gibi herhangi bir partiye bağlı olmayan parlamento dışından şansölyeler atadı. Böylece teknisyenlerle politikacıların bir arada bulunduğu bir hükümet kuruldu. Bu, Reichstag’ın soldan Sosyal Demokratların, sağdan da Alman Nasyonal Partisinin desteğini elde etmesine yaradı.²⁰⁷

Ebert’in halefi Mareşal Hindenburg, başkanlığının ilk yıllarında kendini sözde yetki sahibi bir başkan rolüyle sınırladı. O zaman ki koşullar devlet başkanının müdahalesini daha az zorunlu kılmaktaydı. Çünkü 1925’den 1930’a dek Almanya siyasal gerginliğin azaldığı bir refah döneminden geçmekteydi. Bu durum Avrupa’nın endüstrileşmiş ülkelerinin birçoğunu korkunç biçimde etkileyen 1929’daki “Dünya Ekonomik Buhranı” ile bozuldu, Batı kapitalizminin büyük krizi ile birlikte değişti. Bu kriz, etkin ve istikrarlı hükümetleri, kesin ve sert kararlar almayı zorunlu kılıyordu. Ancak parlamento çoğunluğunun olmadığı bir ortamda bu olanaksızdı. Bu nedenle Hindenburg müdahaleci bir tutum takınmaya başladı. 1931’de 43 emirname çıkarıldı. Eylül 1930’da seçilen Reichstag o yıl on iki gün,

²⁰⁷ DUVERGER, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, s.78-79

1931’de elli altı gün ve 1932’de on gün toplanmıştır. Milletvekilleri de bu durumdan rahatsız olmamış, kendileri de toplanmak istememişler, hükümet ve yasama faaliyeti üzerindeki denetimlerini gevşeterek Brüning’in emirnamelerle ülkeyi yönetmesine izin vermişlerdir. Bu durumun doğmasında şansölyenin siyasetine karşı olan, fakat Alman Cumhuriyeti’nin faşist diktatörlüğe dönüşmesini önleyebilmek için gerekli çabayı göstermeyen ve çekimser davranan sosyalistlerin de önemli bir katkısı olmuştur.²⁰⁸

Hindenburg 30 Mart 1930’dan 31 Mayıs 1932’ye dek tek bir hükümet ile dünya krizinin olumsuzluklarını azaltmak amacıyla, ihtiyaç duyulan düzenlemeler ve kararlar için gerekli araçlara sahip olarak Almanya’yı yönetti. Bu dönemde Fransa’da ayda bir hükümet olmak üzere beş ayrı hükümet birbirini izlemişti. Bu, Weimar Cumhuriyeti’nin kurumlarının Üçüncü Cumhuriyetinkilerden daha etkin olduğu anlamına gelmekteydi. Nisan 1932’deki başkanlık seçimi, Komünistlerin ikinci turda da adaylarını tutup, oyunu gerçek anlamda oynamaları dışında, Nazizme karşı olanların gruplaşmalarına yeniden olanak sağlamıştır. Mareşal’in saygıdeğer kişiliği eski sağın Hitler’le birleşmesini önlemiş ve kaybetmesine neden olmuştur.²⁰⁹

Bazı yazarlar Weimar Almanya’sında demokrasinin yıkılmasında yarı-başkanlık rejiminin oldukça önemli payı olduğu kanısındadır.²¹⁰ Weimar Anayasası temel olarak parlamenter rejim öngördüğü halde devlet başkanına önemli yetkiler de tanıyan bir anayasaydı. Parlamenter ve başkanlık rejimi ikiliğine, özellikle devletin otoritesini güçlendirmek ve parlamento ve partilerin güçlerine karşıt bir güç çıkarabilmek için anayasada yer verilmişti. Weimar Anayasasında devlet başkanı

²⁰⁸ DUVERGER, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, s.79-80

²⁰⁹ DUVERGER, a.g.m., s.80

²¹⁰ TURHAN, “Hükümet Sistemleri”, s.187

hükümeti atamanın yanısıra başbakan ve bakanları görevlerinden uzaklaştırma yetkisine de sahip kılınmıştı. Yine devlet başkanı parlamentonun desteğine gerek olmadan parlamentoda güvensizlik oyuyla düşürülmediği sürece bir hükümet atayabiliyordu. Devlet başkanının tek başına parlamentoyu fesih yetkisi vardı. Devlet başkanının ülkeye yönelik olağanüstü bir tehdit durumunda tek başına kullanabileceği yetkiler de vardı. Ayrıca Weimar Anayasası devlet başkanına ekonomik bunalım durumlarında kullanabileceği yetkiler tanımıştı. Bu bağlamda Weimar anayasasında devlet başkanına tanınan yetkiler devlet başkanının parlamentonun katılımı olmaksızın ülkeyi yönetmesini olanaklı kılmıştı. Bu, seçmen kitlesinin aşırı bölünmesi nedeniyle istikrarsız bir yapının olduğu Weimar Almanya'sı için işlevsel kabul edilebilir, ancak söz konusu istikrarsızlığı istikrarlı hale getirdiğinden parlamenter demokrasi açısından işlevsel değildi.²¹¹ Weimar Cumhuriyetinde iktidarın parlamentodan devlet başkanına geçmesiyle, anayasal yöntemlere dayalı siyasal kararların yerini kişisel ilişkiler almaya başlamıştır. Bu doğrultuda, Hindenburg'un kişisel sempati ve antipati, siyasal olayları kavrayışı, sağlığı ülkenin geleceğinde belirleyici olmuştur. Ülke sorunları anayasal yöntemlerle değil Hindenburg'a ulaşıp ulaşılamamaya bağımlı olarak çözümlenmeye başlamıştır. Brüning, Papen, Schleicher ve sonunda da Hitler'in başbakan olarak atanması Hindenburg üzerinde etkisi olan kişiler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan bir duruma gelmiştir. Böylece Hitler'in iktidara gelişi meşru sayılmasa da yasal yoldan olmuştur.

212

²¹¹ TURHAN, "Hükümet Sistemleri", s.187-188

²¹² TURHAN, a.g.e, s.188

1932-1933 tarihleri arasında kurulan hükümetlerin uzun ömürlü olmamalarının nedenlerinden biri de, cumhurbaşkanının kendisine tanınan meclisi fesih yetkisini sık sık kullanarak hükümetlerin görevine son vermesi ve bundan dolayı seçimlerin yenilenmesidir. Nitekim, Haziran 1932'den Ocak 1933'e kadar geçen sürede dört hükümet kurulmuş ve bunların ortalama süresi bir buçuk ay olmuştur. Weimar Almanya'sında hükümet istikrarsızlıklarının bir diğer nedeni ise, nisbi seçim sisteminin uygulanmasıdır. Bu seçim sistemi parti sisteminin aşırı ölçüde parçalanmasına önemli ölçüde katkı yapmış, sağlam parlamento çoğunluğuna dayanan hükümetlerin kurulmasını zorlaştırmıştır. Söz konusu nedenlerden hangisinin istikrarsızlık üzerinde daha etkili olduğunu kesin olarak saptamak olanaklı değildir. Ancak Weimar Anayasası'nın cumhurbaşkanına sınırları belirlenmemiş meclisi fesih yetkisi tanınmasının bu konuda önemli bir etkisi olduğu açıktır. Devlet başkanına meclisi fesih yetkisini tanınması, yarı-başkanlık rejiminin bir özelliğidir. Ancak söz konusu yetkinin sınırsız olarak tanınması yarı-başkanlık rejiminin bir özelliği değildir. Nitekim Fransız Beşinci Cumhuriyetinde parlamentoyu fesihten sonra yapılan seçimler sonucu oluşan parlamentoyu cumhurbaşkanı bir yıl boyunca tekrar feshedememektedir. Bu nedenle, Weimar Cumhuriyeti'nde demokrasinin çöküşünün tek sorumlusu olarak yarı-başkanlık rejiminin gösterilmesi akla yatkın değildir.²¹³

Bu bağlamda Weimar sisteminde tek bir ulusal seçim çevresinde uygulanan saf nispi temsil seçim sistemi ile çok parçalanmış ve kutuplaşmış parti sistemi yüzünden istikrarsızlık genelleşmiş ve sistem marazi bir hal almıştır. Bu durumla birleşen kötüye kullanılmış olağanüstü hal, fesih ve referandum yetkileri gibi

²¹³ YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.105-106

anayasal olumsuzluklar ve daha da önemlisi 1929'daki "Dünya Ekonomik Buhranı" Weimar sisteminin sonunu getirmiştir. ²¹⁴

Shugart ve Carey'de, Weimar Cumhuriyeti'nin dayandığı hükümet sisteminin totalitarizme yol açtığı iddiasının doyurucu olmadığını ileri sürmektedirler. Yazarlar, kabine krizleri, fesihler ve cumhurbaşkanının olağanüstü yetkiler kullanmasının Adolf Hitler'in şansölye olarak atanmasının zeminini hazırladığını belirtmekle birlikte, başka bir hükümet sisteminin Nazizmin yükselişini önleyeceğini iddia etmenin mümkün olmadığını da eklemektedirler.²¹⁵

²¹⁴SARTORI, "Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği", s.169-171

²¹⁵ S. Matthew SHUGART and John M. CAREY, "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic", (Cambridge University Press, 1992); Aktaran: YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.107

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASALARIMIZDA SİYASİ REJİM ARAYIŞI

3.1. Genel Olarak :1876 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi, siyasal yaşamımızda parlamenter rejim geleneğinin başlangıcını oluşturur. Meclis hükümeti rejimine yer veren 1921 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı kısa süre (1921-1924) dışında, Türkiye'de parlamenter yönetimin yüzyılı aşan bir tarihi geçmişi vardır. Bu süre içinde Türkiye'de başkanlık veya yarı-başkanlık rejimleri uygulanmış değildir. Başkanlık ve yarı-başkanlık rejimine geçiş tartışmaları hükümet istikrarsızlıklarını önlemek ve yürütmeyi güçlendirmek üzere özellikle son on beş yılda kamuoyunun gündemine girmiş, siyasi tartışmaların ve akademik araştırmaların konusu olmuştur. Ancak bu tartışmayı sağlıklı bir zeminde yürütebilmek için anayasal gelişmeler doğrultusunda bu noktaya nasıl gelindiği irdelenmelidir. Böylece siyasal istikrarsızlığın temel nedeninin yürütmenin güçsüzlüğü olup olmadığını anlamak olanaklıdır.

3.2. 1876 Anayasası: Osmanlı İmparatorluğunda XVIII'nci yüzyılın sonlarında tımar sisteminin bozulması ve merkezi otoritenin zayıflaması ile iktidarın sınırlanması talebi gündeme gelmiştir. Abdülmecid'in ölümü üzerine tahta çıkan Abdülaziz (1861-1876), keyfi yönetimi ile baskı ve istibdata yönelince meşrutiyet düşüncesi taraftar toplamaya başlamıştır. 1867'de Avrupa'da kurulan "Yeni Osmanlılar Cemiyeti" bu düşüncenin önderliğini yapmıştır. Şinasi, Ziya Paşa, Namık Kemal gibi yazarlar ile Mehmet Fuat, Mehmet Emin Ali ve Mithat Paşalar padişahın yetkilerinin sınırlandırılması için uğraş vermişlerdir. Bu doğrultuda anayasa ve meşrutiyet taraftarı olduğunu beyan eden II. Abdülhamit tahta geçirilmiştir. İlk anayasa onun tarafından 23 Aralık 1876'da ilan edilmiş ve birinci meşrutiyet dönemi başlamıştır. İktidarın sınırlandırılması talebini halk değil aydınlar (Genç Osmanlılardan) dile getirmiş ve ilk yazılı anayasa olan Kanuni Esasi de onların

ürünü olmuştu.²¹⁶ Mithat Paşa'nın zorlaması ile oluşturulan Anayasa Komisyonu bir anayasa taslağı hazırlamış ve bu taslak Bakanlar Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş ve padişaha sunulmuştur. Bu taslağın hazırlanmasında 1875 Fransız Anayasası ile 1831 Belçika Anayasalarından yararlanılmıştır. Padişah II. Abdülhamit yetkilerini güçlendiren değişiklikler yaparak bu taslağı 1876 Kanuni Esasisi olarak bir fermanla ilan etmiştir. 1876 Anayasası, üyeleri iki dereceli seçimle halk tarafından belirlenen Heyet-i Mebusan ve üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan olmak üzere iki Meclisten oluşan bir (Meclis-i Umumi) parlamento öngörüyordu. Ancak yukardan aşağı bir anlayışla hazırlandığından, yetkiler de tepeye bağımlı halde düzenlenmişti. Bu anayasaya göre her iki meclis tarafından kabul edilen tasarılar padişah tarafından onaylanmadan yürürlüğe giremiyordu. Anayasa da hükümetin Heyet-i Mebusan'a karşı sorumluluğuna açıkça yer verilmemişti. Buna karşılık padişah istediği an Heyet-i Mebusan'ı fesh edebilecekti. 1876 Kanun-u Esasi'si monarşik yapıya sahip, yürütmenin "son söz olarak" geniş yetkilere sahip padişah tarafından temsil edildiği; yasama organının, faaliyetlerine katılan (md. 7,36) padişahın etkisi altında kaldığı ve sınırlı yetkiye sahip olduğu; yasama organını feshetme yetkisinin padişahta olduğu (md.35), kural olarak kanun önerme yetkisinin yürütmede olduğu; istisna olarak kanun önerme yetkisinin yasamaya verildiği (md.53) bir anayasa idi. Bu anayasa düzeninde hemen bütün yetkilerin padişahta toplandığı görülür. Bu nedenle 1876 Anayasasına rağmen mutlak monarşinin devam ettiği ileri sürülebilir. Çünkü kurulan sistem Batıda görülen meşrutî monarşilerle benzer değildir.²¹⁷ Böylece batının şekil değil öze, tavandan değil tabandan gelen eğilimlere göre kurduğu anayasal yönetimden farklı, padişahın yönetiminde belirleyici olduğu bir şekli meşrutî monarşi ortaya çıkmış, bu da fazla sürmemiş, Mebusan Meclisi'nin dağıtılmasıyla ülke yeniden mutlakiyetle yönetime geçmişti.²¹⁸ Batı Avrupa'da parlamenter nitelikte meşrutî rejimler, burjuvazinin öncülüğünde yürütülen bir mücadele sonucu yaşama geçerken, Osmanlı

²¹⁶ Erdoğan TEZİÇ, "Anayasa Hukuku", İstanbul, 1991, İkinci Baskı, s.138-139

²¹⁷ Ergun ÖZBUDUN, "Kamu Hukuku Bilgisi(Anayasa Hukuku Ders Notları)", Teksir, Ankara, 1981, s.6-7

²¹⁸ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", 1995, s.4

meşrutiyet hareketlerinde sınıfsal bir taban söz konusu değildir. Birinci meşrutiyet Yeni Osmanlıların (Jön Türklerin) başarısının sonucu olmuştur. Tanzimat anayasacılık hareketinin öncülüğünü yapan, bürokrasiden yetişmiş küçük seçkin bir çevrenin ortaya çıkmasına neden olmuştur.²¹⁹

İlk Osmanlı anayasa sistemini (1876) parlamenter nitelikten uzaklaştıran, parlamento ile hükümet arasındaki ilişkilerin düzenleme biçimidir. Çünkü bakanlar hükümdardan başka kimseye hesap vermek zorunda değildi. Parlamento toplama ve dağıtma yanında, mecliste görüşülecek kanun önerilerini önceden görüp onaylama yetkisi de padişahındı. Heyet-i Mebusan, elli birleşimden sonra 28 Haziran 1877’de padişahın emriyle dağıtılmıştı.²²⁰

Bu anayasa gerçek bir meşruti yönetim kurmamış, monarşik ve teokratik yönetim anlayışına son vermemiş, sorumsuz hükümdarı tam olarak sınırlandıramamıştır. Meclis tarafından kabul edilen tasarıların yasa niteliği kazanabilmesi süreyle sınırlanmamış padişah onayına ve yayımına bağlanmıştı.²²¹

Osmanlı Rus savaşını Osmanlı’nın kaybetmesi üzerine ülke yönetimindeki sorunlar nedeniyle Meclis, hükümet ve padişaha yönelik eleştirilerini artırmış, padişah ise 13 Şubat 1878’de Meclisi Umumiye süresiz kapatmıştır. Böylece 1876 anayasası fiilen uygulamadan kaldırılmıştır. Jön Türklerin ve genç subayların Abdulhamidi devirme çabaları, padişah üzerindeki baskıyı artırmıştır. İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin gizli ve yaygın çalışmaları ve Balkanlardaki olaylar Abdülhamid’in baskı rejimine karşı tepkiyi artırınca, padişah Abdülhamit 23 Temmuz 1908’de bir ferman ile Meclis-i Mebusan’ı toplantıya çağırarak Kanuni Esasi’yi yeniden uygulamak zorunda kalmıştır. Yeniden seçimler yapılarak 4 Aralık 1908’de Ayan Meclisi’yle birlikte toplanan Mebusan Meclisi’nde çoğunluk İttihat ve Terakki Cemiyeti üyelerinin eline geçmiştir. Padişah adına okunan “meclisi açış konuşması”na meclis tarafından “ulusal egemenliğin gerçek ve tek temsilcisinin meclis olduğu” şeklinde cevap verilmiştir. Böylece rejim parlamenter görünüm kazanmış ve İkinci Meşrutiyet dönemi başlamıştır. 31 Mart olayında Mahmut Şevket Paşa tarafından Abdülhamid’in 27 Nisan 1909’da tahttan indirilmesinden sonra

²¹⁹ Mümtaz SOYSAL, “100 Soruda Anayasanın Anlamı”, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997, s.21

²²⁰ SOYSAL, a.g.e., s.23-24

²²¹ İlber ORTAYLI, “İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı”, İstanbul: Hil Y., 1983, s.116-120

padişahlığa Mehmet Reşat getirilmiştir. Mehmet Reşat, uysal ve baskıcı olmayan karakteri ile sembolik devlet başkanlığına uygun bir kişiliktir. 1909 yılında anayasada demokratik parlamenter rejim yönünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile güçler arası denge sağlayan, padişah yetkilerini kısıtlayan ve meclis yetkilerini artıran düzenlemelere gidilmiştir; bakanların birlikte ve tek başlarına meclise karşı sorumlu oldukları kabul edilmiştir (m.30); padişahın fesih yetkisi, hükümetin meclis tarafından iki kez düşürülmesine ve Meclis-i Ayan tarafından da uygun görülmesi şartına bağlanmıştır; anayasa-vatan ve ulusa sadakat göstereceğine Meclisi Mebusan önünde yemin eden padişahın bütün işlemleri karşı imza kuralına bağlanmıştır; padişaha kabul edilen yasayı belli bir süre içinde bir daha görüşülmek üzere geri gönderme veya yayımlama yetkisi tanınmıştır, sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmış, toplanma ve dernek kurma özgürlüklerinin sınırları gösterilmiştir, basın sansürü yasaklanmıştır ve kişi özgürlükleri anayasal güvenceye bağlanmıştır. Bu değişikliklerle parlamenter rejimin yerleşmesi amaçlanmıştır.²²²

Bu bağlamda ülkemizde parlamenter geleneğin başlangıcını 1909 ile başlatmak gerekir. Her ne kadar 1876'da düzene geçilmişse de bu tarih parlamenter geleneğin değil anayasal düzenin başlangıcı sayılabilir. Çünkü bu anayasada halkın katılımı, hak ve özgürlükler rejimi güvenceye bağlanmamış, padişahın keyfiliğini sınırlandıracak mekanizmalar öngörülmemiştir.

1909 değişiklikleriyle padişahın yetkileri kısıtlanmıştır ve meclislerin yetkileri artırılmıştır, ancak yürütmenin baskın bir güce sahip olması önlenememiştir, yasamaya yürütmeyi (padişahı) sınırlandırabilecek güçte yetkiler yine tanınmamıştır, yasamanın yürütmeye nispeten güçlendirilmesi sağlanamamıştır. Yürütmeye yasamayı fesh edebilme ve yasama organının tatilde olduğu zamanlar “kanun-u muvakkat” çıkarma yetkileri tanınmıştır, böylece yürütme (daha çok padişah) güçlü konumunu muhafaza etmiştir. Bu nedenle 1909 değişiklikleri anayasanın monarşik özelliklerini değiştirmemiştir. Bu değişikliklerle ancak mutlak monarşiden demokratik meşruti monarşi anayasa düzenine geçilebilmiştir.²²³

²²² YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s. 376

²²³ Kanun-u Esasi dönemi için bkz. R.G.OKANDAN, “Amme Hukukumuzun Ana Hatları, Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İnkırazına Kadar”, İstanbul, 1959, s.147 vd. R.G.OKANDAN, “7 Zilhicce 1293 Kanun-u Esasine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Selahiyeti,” İHFM, C.XIII, S.3, 1947, s.825-844, K.DAL, “Türk Esas Teşkilat Hukuku”, Ankara, 1984, s.16-25

1918 sonbaharında harpte uğranılan bozgun ve 27 Ekim 1918’de Talat Paşa’nın sadrazamlıktan çekilmesi ile İttihat ve Terakki dönemi de sona ermiştir. Kısa bir süre sonra Padişah Vahdettin Meclisi Mebusanı dağıtmıştır. Son olarak Meclisi Mebusan 12 Ocak 1920’de toplanabilmiş, Misak-ı Milli Bildirisini kabul edip yayınladıktan sonra, İstanbul’un işgali ve üyelerinin tutuklanması ile çalışamaz duruma gelmiş ve 18 Mart 1920’de süresiz olarak çalışmalarına ara verme kararı almış ve daha sonra Vahdettin 11 Nisan 1920’de Meclisi Mebusanı resmen dağıtmıştır. Böylece yerleştirmeye çalışılan parlamenter sistem, fiilen ve hukuken sona ermiştir. Bu, sistemin önemli ölçüde geniş halk kitlelerine dayanmamasının ve imparatorluğun ekonomik ve askeri çöküş sürecine denk gelmesinin sonucudur.²²⁴

3.3. 1921 Anayasası : Kurtuluş Savaşı koşullarından oluşan yeni devletin rejimin işleyiş kurallarını gösterecek bir anayasaya ihtiyacı vardı. Artan rejim tartışmaları ile bu ihtiyaç yakıcı bir hale gelmişti.²²⁵

Bu ihtiyaç 20 Ocak 1921 tarihli 24 maddelik Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nu ortaya çıkarmış, bu anayasanın ikinci maddesinde kişisel egemenliğe dayalı monarşik yönetim karşısı “milli egemenlik” ilkesine ve yasama ve yürütme güçlerinin TBMM’nde toplandığı hükmüne yer verilmişti. Meclis bakanlara yön gösterebiliyor ve onları değiştirebiliyordu (md.8). Vekiller Heyeti’nin Meclise karşı kullanacağı istifadan başka hiçbir yetkisi yoktu. Bu nedenle tam bir meclis hükümeti sistemi kurulmuş, ancak uygulama parlamenter ağırlıklı gelişmişti. En önemlisi il ve nahiyelerde halk iradesi esas alınmış, yerinden yönetim ilkesi kabul edilmişti.²²⁶

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türkiye tarihinde, kanun ya da yumuşak anayasalar için öngörülen olağan yollarla görüşülmüş ve kabul edilmiş tek anayasadır.²²⁷ Bu anayasa hazırlanış ve kabul ediliş özellikleri açısından anayasacılığımızın en demokratik, birçok bakımdan tek demokratik örneği olarak görülmüştür.²²⁸

1921 Anayasası, 23 madde ve bir de ayrılmış maddelerden oluşmuş bir “çerçeve anayasa” idi. Bu anayasa ile çok farklı eğilimlerin temsil edildiği ve

²²⁴ GÖZÜBÜYÜK , “Anayasa Hukuku”, s.107

²²⁵ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s. 377

²²⁶ ÖZBUDUN , “Türk Anayasa Hukuku”, s.5-6.

²²⁷ Ergun ÖZBUDUN, “1921 Anayasası”, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Y.,1992, s.47-49

²²⁸ Bülent TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, İstanbul; Alfa Yayınları, 1996, s.191

yarıştığı meclis, olağanüstü koşulların belirleyici olduğu bir geçiş döneminde asgari uzlaşma noktalarını yansıtıyordu. Bu nedenle gerçek bir anayasa sistematüğinden uzaktır, temel haklara ve yargıya ilişkin konuları düzenleme konusu yapmamıştır. Kısa süre yürürlükte kalmasına rağmen, bu anayasanın önemli bir etkisi olmuş; devletin devrim yoluyla değışiminin ve milli egemenlik anlayışının yaşama geçmesini sağlamıştır.²²⁹

İkinci maddesinde “İcra kudreti ve teşri selahiyeti yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder” hükmüne yer veren Teşkilat-ı Esasiye Kanunu güçler birliğı ve meclis hükümet sistemini benimsediğini açıkça ortaya koymuştu. BMM kuruculuk ve yasama yetkilerine ek olarak yürütme yetkisi ile de donatılmıştı. Üçüncü maddede “Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti unvanını taşır” hükmü getirilerek, bu anlayış pekiştirilmişti. Meclis tarafından çıkarılan yasalarda “işbu kanunun icrasında Büyük Millet meclisi memurdur” hükmüne yer verilmesiyle de, meclis yürütme ve idare işlemlerini yapma işini de üzerine alıyordu.²³⁰ Bu yapı da icra vekilleri heyeti, BMM’den doğmuş ve onun denetiminde, ona bağılı olarak çalışmıştı. Heyet BMM tarafından özel kanuna göre seçilmiş ve seçilenler içlerinden birisini reis olarak belirlemiş, BMM başkanının heyetin doğal başkanı olması devam etmişti. Bu doğrultuda yürütme organı meclisten bağımsız bir organ olamamış, meclisin bir organı konumunda kalmıştı. Sekiz ve dokuzuncu maddelerde ise BMM’nin seçtiğı vekillere yön vererek ve onların kararlarını düzelterek yönetmesi ilkesi getirilmişti. İcra vekillerinin meclis içinden ve meclis tarafından seçilmesi, yönlendirilmesi, denetlenmesi, azledilip yerine yenilerinin seçilmesi meclis hükümeti sisteminin temel özellikleriydi.²³¹

1921 Anayasasının toplam 24 maddesinin 14 maddesi yerel katılıma, “yerinden ve yerel yönetim”e ayrılmıştı; Türkiye’nin coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler açısından vilayetlerden, vilayetlerin kazalardan (ilçelere), kazaların da nahiyelerden (bucaklardan) oluştuğı belirtmişti(m.10). Vilayetler manevi şahsiyet (tüzel kişilik) ve muhtariyet (özerklik) tanınan yerel birimlerdi. BMM’nin koyacağı yasalar çerçevesinde evkaf, medreseler, maarif, sağılık, iktisat, tarım, bayındırlık ve

²²⁹ TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.192

²³⁰ İlhan ARSEL, “Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları”, Ankara: Mars Matbaası, 1965, s.66.

²³¹ Tahsin Bekir BALTA, “Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebetleri”, İncelemeler, Ankara: AÜSBF Y., s.161-163

sosyal yardımlaşma işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi “vilayet şuraları”nın yetkisine bırakılmıştı. Merkezi yönetiminin yetki alanında iç ve dış siyaset, şer-ıye, adliye, iç ve dış güvenlik, uluslararası ilişkiler, ekonomik ilişkiler ve birden fazla vilayeti ilgilendiren konular yer almıştı(md.11). Vilayet Şuraları’nın vilayet halkı tarafından seçilen üyelerden oluşacağı, şuraların iki yıl için seçildikleri ve yılda iki ay toplanacağı belirtilmişti (md.12). Toplantı olmadığı zaman şura adına icra salahiyetini kullanmak üzere şura içinden ve şura tarafından seçilen “idare heyeti”ne görev verilmişti. Heyet icra amiri olan bir reis ve çeşitli şubeleri yönetecek şura üyelerinden oluşmuştu. Sürekli olan bu heyet yürütme yetkisine sahipti (md.13). BMM’nin vekili ve mümessili olarak, devletin genel ve ortak işlerini yürütmek ve yerel görevler ile genel devlet görevlerinde çatışma halinde duruma müdahale etmek üzere her vilayette atanmış olan bir valiye yer verilmişti (md.15). Manevi kişilik tanınan, idari ve inzibati birim olan kazanın yönetimi, BMM Hükümetince atanan ve valinin emri altında iş gören kaymakama verilmişti (md. 15). Hususi hayatında muhtariyete haiz bir manevi şahsiyet olan (md.16) nahiyenin; bir şurasının, idare heyetinin ve müdürünün olduğu belirtmişti (md.17). Nahiye şurasının nahiye halkından doğrudan seçilen üyelerden oluşacağı (md. 18); idare heyeti ve nahiye müdürünün şura tarafından atanacağı (md. 19), şuranın kazai, iktisadi ve mali yetkilere sahip olduğu, bu yetkilerin özel yasalar ile belirleneceği (md. 20); bir veya birkaç köyden veya bir kasabadan bir nahiye oluşacağı (md.21) belirtilmişti. Meclis görüşmelerinden, üyelerin çoğunun “komün idareleri” yoluyla yerel işlerin merkeze danışılmadan yürütülmesi taraftarı olduğu görülür. Bu şekilde devletin merkezi otorite ve denetiminin düşük düzeyde tutulması amaçlanmıştır. Bu bakımdan nahiye toplumsal ve siyasal yapının temel birimi olarak kabul edilmiştir. Ancak bu merkezkaç eğilim bazı mebuslarca şiddetle eleştirilmiştir.²³² Bu doğrultuda, “Umumi müfettişlik” başlıklı bölümde, ekonomik ve sosyal ilişkileri açısından birleştirilerek oluşturulan vilayet kümeleri, umumi müfettişlik denetimine verilmişti (md. 22).

Bu bağlamda 1921 Anayasası’nda (seçimle oluşan ve tüzel kişiliğe sahip özerk organları ile icrai karar alma yetkisine sahip olan) yerinden yönetimin genel ve asli olduğu, merkezi yönetimin sınırlı bir istisna oluşturduğu kolayca söylenebilir. Böylece yerleşik (geleneksel) merkeziyetçi sistemin ilk kez tersine çevrildiği, yerel

²³² R.AKIN, “Birinci TBMM’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi”, Tarık Zafer Tunaya Armağan, İstanbul:İstanbul Barosu Y., 1992,s.344

özek yönetime ağırlık verildiği görülür.²³³ Yönetim; taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepki olarak nahiye çekirdekli yönetsel örgütlenmesi ile aşağıdan yukarıya doğru oluşturulmuş, yönetsel geleneklerden çok farklı bir siyasal felsefe ortaya konmuştu.²³⁴

1921 Anayasasının öngördüğü bu yerinden yönetim ve yerel demokrasi kurum ve mekanizmaları yaşama geçmemiş, vilayet ve nahiye şuraları ve diğer organlar oluşturulmamış, yerel yöneticilerin halkça seçilmesine olumlu bakılmamıştı. İçinde bulunulan olağanüstü koşullarda yerel kongre sistemleri bir buçuk yıl yaşayabilmiş ve anayasada öngörülen bu demokratik kurumlar sözde kalmıştı. Her vilayetin ve mıntıkanın ayrı ayrı birer idare teşkil etmesi, ulusal iradenin tek tecelli ettiği yer olarak meclisi gören Mustafa Kemal tarafından benimsenmemiş ve ağırlık merkeziyetçiliğe kaymıştı.²³⁵

Meclis hükümet sistemi Türkiye'de birinci BMM döneminde başarıyla uygulanmış, demokrasi ile pekiştirilerek sağlanan birlik, ulusal bağımsızlık hedefine ulaşmıştı.²³⁶ Bu dönemde meclisin denetim yetkilerini kullanmada ve iç hukukunu uygulamada gösterdiği özen dikkate değerdir.²³⁷ Meclis Başkanlığını, hükümetin doğal başkanlığını, fiili devlet başkanlığını ve başkumandanlığı güçlü bir yönetim sağlamak için üzerinde toplayan Mustafa Kemal, kişisel diktatörlük için gerekenlerle donatılmış olmasına rağmen bundan hep uzak durmuş, meclis kendi içinde demokratik tartışma ortamını, politik ve ideolojik çoğulculuğu muhafaza etmeyi başarmıştır.²³⁸ Ancak meclis hükümet sisteminde uygulamada olgusal ve hukuksal değişiklikler yapılmış, sistem önemli sapmalara uğramıştır.²³⁹ Bu bağlamda; güçler birliği ilkesi yürütme işlerinin bizzat meclis tarafından yapılması olarak anlaşılmamış, bu işin İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmesi benimsenmiştir. Meclis önüne getirilen bazı işler yürütme işlemi olarak görülüp bu konuda işlem

²³³ Yıldızhan YAYLA, "Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri; Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaf, " İstanbul: İÜSBF Y., 1982, s.126, 130 vd.

²³⁴ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.202

²³⁵ Birol EMİL ve Metin HAS-ER, "Nutuk", C.II, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1975. s.48 (Erzurum Valisi vekilinin halk tarafından seçilmesi girişimi Mustafa Kemal tarafından kınanmıştır.)

²³⁶ Orhan ALDIKAÇTI, "Modern Demokrasilerde ve Türkiye de Devlet Başkanlığı", İstanbul, 1960, s.189-190.

²³⁷ Adalet AĞAOĞLU, "Kuvayı Milliye Ruhı", İstanbul: Nebioğlu Y., 1945; Mahmut GOLOĞLU, Cumhuriyete Doğru, Ankara, 1971, s.199-203, 370-374

²³⁸ Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasal Kuruluşu," R. Seçkin'e Armağan, Ankara: AÜHF, Y.1974, s.669.

²³⁹ ÖZBUDUN, "1921 Anayasası", s.63-74.

yapmaktan kaçınılmış, isyanları araştırmak amacıyla kurulan komisyonlara icra heyetinin görevlerine müdahale etmemek için sadece aydınlatma görevi verilmiş, bazı memurların atamalarını veya azillerini yapmaktan kaçınılmış, dış ilişkilerde ve temsilci gönderme işlerinde vekiller heyetine inisiyatif ve sorumluluk tanınmıştır. Yürütme İcra Vekilleri Heyetince görülürken vekiller meclis encümenlerine danışmamış ve meclis de bunlara yön göstermemiştir. Meclis yürütme işlerini etkilemek için vekillerin siyasi sorumluluğunu işletme yoluna gitmiştir. Oluşan hükümet dayanışması ve siyasi sorumluluk kurumları saf meclis hükümet sistemiyle bağdaşmayan unsurlardır.²⁴⁰ Bir devlet başkanlığı makamına yer verilmemişti, ancak meclis kararlarına imza koymaya yetkili (md. 9) meclis reisi, uygulamada fiilen devleti (başkan olarak) temsil etmiştir.²⁴¹ Ayrıca İcra Vekilleri Heyeti kararları da reis tarafından imzalanarak onaylanıyordu. Bu, parlamenter rejimlere özgü bir durumdur.

Tesanüt, İstiklal, Müdafaa-i Hukuk, Halk, Islahat Grupları gibi birçok siyasi grubun bulunduğu meclis çok bölünmüş bir haldeydi. Misak-ı Milli programında görüş birliği vardı. Bu durum pek çok konuda görüş birliği ile kararlar verilmesini zorlaştırıyordu. Bu eksikliği gidermek ve çok çeşitli görüşleri belli çatılar altında toplamak için Mustafa Kemal mecliste Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nu kurdu²⁴² (21 Mayıs 1921) ve kendi liderliği altında bir program çerçevesinde bu grubu yönlendirdi.²⁴³ Bu grup meclisteki çoğunluğu oluşturmuş ve hükümete siyasi destek sağlamıştı. Böylece hükümetin gücü pekişmiş, siyasi işleyiş parlamenter rejim mantığına uygun biçimde işleyebilmişti. Uygulamada devlet başkanlığı işlevi gören meclis başkanı, başvekillik işlevi gören icra vekilleri heyetince içinden seçilen reisinin varlığı; yürütmenin parlamenter rejimdeki gibi iki başlı olduğunu gösteriyordu.²⁴⁴ Ayrıca 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı kanunla icra vekillerinin BMM reisinin meclis üyeleri arasında göstereceği adaylar arasından salt çoğunlukla seçilmesi usulü, 1921 Anayasası döneminde de sürdürülmüştü. Ancak bu durum 8 Temmuz 1922 tarihli İcra Vekillerinin Sureti İntibahına Dair Kanun ile gerek icra vekillerinin ve gerekse bunların reisinin meclis reisi tarafından aday

²⁴⁰ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980), s.207

²⁴¹ BALTA, "Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebetleri", s.18

²⁴² EMİL ve HAS-ER, "Nutuk", s.187-191

²⁴³ İnkılapçı Birinci Gruba karşı "muhafazakar" eğilimli İkinci Grup bir yıl kadar sonra ortaya çıkmakta gecikmedi

²⁴⁴ ÖZBUDUN, "1921 Anayasası", s.69-70.

gösterilmeksizin meclis tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesiyle (md.1) değişmiştir. Böylece konumu ve otoritesi güçlenen icra vekilleri heyeti reisi, başvekil olma ve heyeti de kabine olma yoluna girmişti.²⁴⁵

14 Nisan 1923 tarihinde 584 sayılı ile alınan Heyeti Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyeti Umumiye Kararı'nda; heyeti vekile reisinin icra vekilleri heyeti ile BMM arasında irtibatı tesis eden bir vasıta ve vekillerin danışma yeri olduğu, müşterek işlerden reisin vekillerle birlikte sorumlu olduğu kabul edilmişti.²⁴⁶ Böylece reis heyette meclis adına, mecliste de heyet adına söz hakkı elde etmiş ve vekillerin danışma yeri olan heyet içinde merkezi konuma sahip olmuştu. Heyetin ortak sorumluluğa sahip olması, başvekil vekiller heyetinin düzenleyicisi yapmıştı. Bu kararlar icra vekilleri reisinin konumu güçlendirilmiş, başvekil görevi pekişmiş, hükümet sistemi kabine usulüne doğru daha da kaymıştı. Bu, yürütmenin giderek daha da özerkleşmesi ve bağımsız bir organ olma yoluna girmesiydi.²⁴⁷

Yeniden yapılan seçimlerle oluşturulan ikinci BMM Lozan görüşmeleri nedeniyle iyice karışmış olan meclisin, net tavır ve karar almak durumuna geldiğini gören Mustafa Kemal, 6 Aralık 1922'de siyasal iktidar sağlamak için "Halk Fıkrası" adıyla bir parti kuracağını açıkladı. Amaç barış sorunun çözecek ve daha kolay karar alabilecek yeni bir meclis yaratmaktı. Bu nedenle BMM'nin 1 Nisan 1923 tarihli oturumunda seçimlerin yenilenmesine karar verildi.²⁴⁸ Bunun üzerine yapılan seçimlerde birkaç bağımsız dışında Mustafa Kemal'in listesi kazandı. Halk macera değil barış istiyordu.²⁴⁹

Söz konusu seçimlerle oluşturulan ikinci BMM 11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başladı. İkinci Meclis 23 Ağustos 1923'te Lozan Antlaşması'nı onaylayarak, Musul ve Hatay dışında ülke sınırlarını belirlemişti. 13 Ekim 1923'te ulusal egemenliğin merkezi olan Ankara'yı başkent ilan ederek fiili duruma yasallık kazandırıldı. BMM ikinci yasama döneminde 23 Ekim 1923'te kabul ettiği (Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevadinin Tevzihan Tadiline) (açıklık getiren

²⁴⁵ TANÖR, a.g.e. , s.209.

²⁴⁶ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK-Suna KILI, "Türk Anayasa Metinleri(1839-1980)", Ankara, 1982, s.101

²⁴⁷ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.386

²⁴⁸ Oylamada 1921 Anayasası'nın münferit maddesinin öngördüğü üçte iki çoğunluk sağlanamaz diye işletilmemiş, seçim kararı basit çoğunlukla alınmıştı

²⁴⁹ Ömür SEZGİN, "Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu", Ankara, 1984, s.110-134

değişikliğine) Dair Kanun ile Cumhuriyeti ilan etmiş(md.1) ve hükümet şeklini açıklığa kavuşturmuştu. Devlet reisi olarak cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiş (md.11), “Türkiye cumhurbaşkanı, TBMM Genel Kurulu tarafından ve “kendi üyeleri” arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi yeni cumhurbaşkanının seçilmesine kadar devam eder. Tekrar seçilmek caizdir” hükmü kabul edilmişti (md.10). Böylece devlet başkanlığı kurumuna yer verilerek, meclis hükümetinin saf biçiminden hukuken de uzaklaşmıştı. Ancak devlet başkanının meclis üyeleri arasından meclisçe seçimi meclisin üstünlüğü ilkesinin sürdürüldüğünü de gösteriyordu. Ayrıca cumhurbaşkanı icra vekilleri heyetinin başı olmak yanında, gerekli gördükçe BMM’ye de başkanlık edebilmekteydi (md.11) ve bu da meclis hükümet sisteminin bir uzantısıydı.²⁵⁰ Bu durum geçiş dönemi içinde bulunmasıyla ve Mustafa Kemal Paşanın olağandışı konumuyla açıklanabilirdi.²⁵¹ Bu kanunla 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 12 inci maddesinde de değişiklik yapılarak şu hükme yer verilmiştir:” Başbakan cumhurbaşkanı tarafından ve ‘Meclis üyeleri arasından’ seçilir. Diğer bakanlar Başbakan tarafından gene meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, tümü cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur. Meclis toplanmış değil ise onay işi, meclisin toplanmasına ertelenir.”²⁵² Bu şekilde icra vekillerinin cumhurbaşkanı tarafından meclis onayına sunulması (meclise karşı sorumluluğunun sağlanması) ile parlamenter sisteme doğru bir adım daha atılmıştı.²⁵³ Bu dönemde icra vekilleri heyeti, parlamenter rejimde parlamento çoğunluğuna dayanarak iş gören hükümet gibi yürütme işleriyle sorumlu, meclis içinde kendilerini destekleyen Birinci Gruba dayanarak çalışmış, güçler birliği görüntüsü altında, görevler ayrılığı kendiliğinden ortaya çıkmıştı. Aynı dayanışmayla hareket edenlerden bir kısmı yasama ve denetleme işini yaparken, bir kısmı yürütme görevlerini üstlenmişti.²⁵⁴ Bu yolla, daha güçlü ve meclisten nispeten bağımsız bir hükümet oluşturma olanağı elde edilmişti. Mustafa Kemal’in amacı da buydu. Saltanatın kaldırılmış olması nedeniyle artık çekinilecek bir durum kalmamıştı. Bu özellikleri nedeniyle 1923 Anayasa değişiklikleri 1921’in saf meclis hükümet sisteminden 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’na geçiş sağlayan bir “İntival rejim” olarak nitelendirilebilir. Artık meclis yürütme ve yönetsel yetkilerini korumakla

²⁵⁰ ALDIKAÇTI, “Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası”, s.208-209.

²⁵¹ H.N.KUBALI, “Anayasa Hukuku Dersleri”, İstanbul, 1971, s.158

²⁵² ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, 1995, s.8

²⁵³ SOYSAL, “100 Soruda Anayasanın Anlamı”, s.31

²⁵⁴ SOYSAL, a.g.e., s.33

birlikte, bu yetkilerin kullanımını icra vekilleri heyetine devrediyordu.²⁵⁵ Böylece yürütmenin iki başlı görüntüsü gerçek hale geliyordu.²⁵⁶

Laik Cumhuriyet için yapılan köklü reformlar yüzyılların birikimi dikkate alınarak belirli bir plan çerçevesinde, aşamalı biçimde gerektiğinde geri adım atarak gerçekleştirilmiştir. TBMM rejimi kurulurken saltanat ve hilafet makamının kurtarılması amacı da eklenmiş, saltanat kaldırılırken halifelik kurulmuş, cumhuriyet ilan edilirken devletin dininin İslam olduğu belirtilmiş, hilafet kaldırılırken hilafetin cumhuriyetin anlam ve içeriğinde zaten yer aldığı belirtilmişti. (md.1)²⁵⁷

1920'den itibaren kurulmaya başlayan yeni siyasal-anayasal rejim, ulusal bağımsızlık savaşının koşullarında doğmuş ve bu koşullar siyasal ve anayasal kurumları belirlemiş, anayasal sistem için hazır reçeteler kullanılmamıştı. Yerel kongre iktidarları, ulusal kongre iktidarları, ulusal meclis, meclise bağımlı hükümet ve meclisten nispeten bağımsızlaşan hükümet aşamalarından sırasıyla geçilmişti.²⁵⁸

Mustafa Kemal Kurtuluş Savaşı'nın sonlarına doğru özellikle parlamenter rejime geçme yönünde çaba harcamıştı. Ancak ulusal kurtuluşun bütüncül, sağlam, her bakımdan kavranması, hızlı bir şekilde yürütülmesi ve saltanatın yıkılarak yerine ulusal devletin kurulmasında hukuksal temelleri bakımından kolaylaştırıcı olması nedeniyle başlangıçta meclis hükümeti sistemi benimsenmişti.²⁵⁹

Kişisel niyetler ve öznel tercihler ne olursa olsun ülkenin varolma mücadelesinde 1921 Anayasası toplumun politik, etnik, dinsel temsilini sağlayan; çoğulcu ve birleştirici; halkın demokratik katılımına dayanan ve yerinden yönetimi esas alan bir anayasaydı. Bu anayasanın -özellikle yerel katılıma ilişkin bazı hükümleri uygulanmasa dahi- Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasında önemli bir katkısı olmuştur. Bu başarının önemli nedenlerinden biri de olağan usullerle kabul edilen sivil bir anayasa olmasıdır. Bu, içerdiği kurallar kadar kabul edilme usulünün de bir anayasanın başarısı ve demokratikliği için belirleyici olduğu anlamına gelmektedir. Bu yönüyle 1921 anayasası sivil-demokratik özelliği ve farklılıkların temsili, çoğulculuk, demokratik katılım ve yerinden yönetim ilkeleri ile günümüz

²⁵⁵ Ali Fuat BAŞGİL, "Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul :Baha Matbaası, 1960, s.117-118.

²⁵⁶ Mümtaz SOYSAL, "Anayasaya Giriş", Ankara: 1969, s.167

²⁵⁷ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.389

²⁵⁸ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.220

²⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK, "Anayasa Hukuku", s.112

Türkiyesine taşınabilecek en azından değer olarak birçok olumluluk içermektedir. Bu anayasanın uygulandığı olağanüstü koşullar dikkate alındığında demokratik-sivil bir anayasanın toplumsal gelişmeyle çelişmek bir yana bu gelişmenin güvencesi olduğu sonucu da çıkmaktadır.

3.4. 1924 Anayasası : 11 Ağustos 1923'te toplanan İkinci BMM 23 Ağustos 1923'te Lozan Antlaşmasını onaylamıştı. Bu antlaşma yeni devletin uluslar arası düzeyde tanınması anlamına gelen ve sınırlarını belirleyen bir antlaşmaydı. Bu meclis daha sonra askerlikle milletvekilliğinin aynı kişide birleşmeyeceğine, tüm okulların Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanmasına ve hilafetin kaldırılmasına ilişkin yasaları çıkardı. Yeni devlet bu aşamadan sonra artık hedeflerine uygun yeni bir anayasaya gereksinim duyuyordu.²⁶⁰

1924 Anayasasının birinci maddesi Türkiye devleti'nin bir Cumhuriyet olduğu ile başlamıştı. 103/3 üncü maddesi ile de bu hüküm değiştirilemezlik kapsamına alınmıştı. Üçüncü maddesinde “Hakimiyet bilakaydü şart (kayıtsız şartsız)milletindir.” hükmüyle “millet egemenliği” ilkesini benimsemiş, millet adına egemenliği ancak meclisin kullanacağı hükmünü (md.4) getirmişti. Bu, merkeziyetçi geleneğe geri dönüş demektir. Bu doğrultuda yasama ve yürütme TBMM'de toplanmış(md.5); meclisin yasama yetkisini bizzat(md.6), yürütme yetkisini ise kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği icra vekilleri aracılığıyla kullanacağı, hükümeti her an denetleyerek düşürebileceği (md.7) benimsenmişti. Böylece hem güçler birliği ve meclis hükümet sistemi sürdürülmüş, hem de işlev olarak yasama ve yürütmenin ayrılığı kabul edilmişti. Bu, parlamenter rejime doğru bir adım daha atılması anlamına geliyordu. 1924 Anayasası'nın benimsediği fonksiyonlar ayrılığı, yargı bakımından diğer erklerden yargı erkinin ayrılmasına kadar devam ettirilmiş, yargı yetkisinin millet adına yasalar çerçevesinde bağımsız mahkemelerce kullanılacağı (md.8) hükmü getirilmişti. Ancak yasaları yorumlama yetkisi (1928'de kaldırılıncaya kadar) meclise verilmişti.²⁶¹

1924 Anayasası yasama dönemini iki yıldan dört yıla çıkarmıştı (md.13). Milletvekillerinin bütün milleti temsil ettiği genel olarak kabul edilmekle birlikte,

²⁶⁰ GÖZÜBÜYÜK, “Anayasa Hukuku”, s.115

²⁶¹ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.392

ayrıca seçildikleri bölge halkını da temsil ettikleri kabul edilmişti (md.13/son).²⁶²

1924 Anayasası meclis tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi (4 yıl) için seçilen cumhurbaşkanının yeniden seçilebilmesini kabul etmişti(md.31). Cumhurbaşkanının görev süresi iş başında kalan meclisin yasama dönemine göre, 4 yıldan daha uzun veya daha kısa olabilirdi. Böylece cumhurbaşkanının kendini seçenlerin görev süresi ile bağılılığı ilkesi benimsenmişti. Devletin reisi olarak nitelenen cumhurbaşkanının, bu sıfatla özel törenlerde meclise ve gerekli gördükçe de İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık edeceği, fakat meclisteki tartışma ve görüşmelere katılıp oy veremeyeceği kabul edilmişti (md. 32). Görevini yapmayan, dış geziye çıkan veya istifa eden, vefat eden cumhurbaşkanına BMM başkanının vekalet edeceği belirtilmişti(md.33). Başkomutanlığın TBMM'nin manevi kişiliğinde olduğu belirtilerek, cumhurbaşkanı tarafından temsil edileceği hükmü getirilmişti(md.40). Meclis tarafından kabul edilen kanun on gün içinde cumhurbaşkanı tarafından ya ilan edilecek ya da Anayasa ve bütçe kanunu dışındakileri bir kere daha görüşülmek üzere meclise geri gönderebilecekti. Geri gönderme üzerine Meclisin aynen kabul ettiği yasayı ise cumhurbaşkanı ilan etmek zorundaydı(md.35). Burada cumhurbaşkanına tanınan yetki bir (onay) tasdik yetkisi değil, tamamlanmış bir işlemi duyurma anlamında idari bir formaliteydi. Cumhurbaşkanı siyasal bakımdan sorumsuzdu. Bu bakımdan yetkilerini ancak başbakan ve ilgili bakanın katılımı (karşı imza) ile kullanabilirdi (md.39). Bu kararlardan doğan sorumluluk ilgili bakan ve başbakana aitti (md.41). Bu husus tamamen parlamenter sisteme özgü unsurlardan birisiydi²⁶³. Cumhurbaşkanı sadece cezai bakımından vatan hainliği nedeniyle TBMM'ne karşı sorumluydu(md.42). Bu konuda sorumluluğu için yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili usullerin (md.17) uygulanması gerekiyordu (md 41). Bu, 1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanını parlamenter rejim devlet başkanlığı statüsünde değerlendirdiği anlamına gelir. Böylece cumhurbaşkanı 1921 Anayasası'ndaki "fili devlet başkanlığı, meclis başkanlığı, icra vekilleri heyeti doğal başkanlığı, meclis adına imza koyma ve vekiller heyeti kararlarını onaylama" yetkileriyle beslenen muazzam güçlü konumundan daha zayıf ve etkisiz bir konuma getirilmiştir.²⁶⁴ Buna rağmen ilk

²⁶² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.392

²⁶³ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.232

²⁶⁴ Taha PARLA, "Türkiye'nin Siyasal Rejimi", İstanbul: Onur Y., 1986, s.16-17-72

iki cumhurbaşkanının siyasal hayata damgasını vurmuş olmaları; onların güçlü “şef” kimliklerine (Kurtuluş savaşı miraslarına, karizmalarına, tek parti ve ordu desteği vb. faktörlere) sahip olmaları ile ilgiliydi.²⁶⁵

1924 Anayasası’na göre yürütme işlerinin ağırlık noktası hükümetin üzerindedir. Hükümetin oluşumu meclise bağlı olmaktan çıkmış; cumhurbaşkanının meclis üyeleri içerisinde başvekil seçmesiyle başlayan süreç başvekilin meclis üyelerinden icra vekillerini seçmesi ve cumhurbaşkanının onayını alması ile tamamlanıyordu. Kurulan hükümetin bir hafta içinde programını meclise sunarak güvenoyu alması şartı getirilmişti (md.44). Başvekilin başkanlığında toplanan vekiller İcra Vekilleri Heyeti’ni oluşturuyordu(md.45). Vekiller kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak ve hükümet politikasının yürütülmesinden ortaklaşa sorumluydular (md.46). Böylece yasama ve yürütme güçlerinin birliğini benimseyen 1924 anayasası, hükümetin kurulmasını meclise ait bir yetki olmaktan çıkarmış, bu yetkiyi cumhurbaşkanı ve başvekil vererek parlamenter rejime biraz daha yaklaşmıştı.²⁶⁶

Cumhurbaşkanı, başvekil ve vekillerin meclis üyeleri arasından seçilme zorunluluğu vardı. Bu, yürütmenin kökeni bakımından meclise bağlılığını gösteriyordu ve hükümet siyasal etkisi altında kalması dolayısıyla meclisin güvenine dayanmak zorundaydı. Bu nedenle kurulan hükümetin hemen programını meclise sunarak güvenoyu alması esası getirilmişti. Ayrıca meclisin hükümet üzerinde sürekli denetimini sağlayan soru, gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması gibi denetim araçlarına da yer verilmişti. Böylece meclis, siyasal sorumluluğu işleterek hükümeti düşürme yetkisiyle donatılmıştı. Buna karşılık başvekil ve vekiller meclis görüşmelerine katılma, bu görüşmeleri yönlendirme, kanun tasarıları hazırlayıp mecliste savunarak yasama faaliyetine başından sonuna kadar yön verme imkanına sahip kılınmışlardı. Ancak yürütme 1876 ve 1909’daki fesih, veto ve muvakkat kanun çıkarma gibi güçlü yetkilerle donatılmamıştı. 1924 anayasası tartışmalarında muvakkat kanun çıkarma konusu hiç gündeme gelmemiş, fesih ve veto ise genel kurulda reddedilmişti. Bu nedenle 1924 Anayasası sistemi meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında, her ikisinden de özellikler içeren karma bir

²⁶⁵ TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.232

²⁶⁶ Ahmet N.YÜCEKÖK, “Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi”, Ankara:AÜSBF Y.,1983,s.103-105; TANÖR, a.g. e., s.233

sistem olarak tanımlanmıştır.²⁶⁷ Bu nedenle 1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın benimsediği saf meclis hükümetinden 1961 anayasasının benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırmıştır. Meclis hükümetine ilişkin özellikler olarak; TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olarak egemenlik hakkını kullanması (md.4); yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplanması(md.5); meclisin her an hükümeti denetleyerek düşürebilmesine karşılık (md.7), yürütmenin fesih yetkisine sahip olmaması sayılabilir. Parlamenter sisteme ilişkin özellikler olarak ise; Meclisin yürütme yetkisini ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilmesi (md.7), buna göre güçler birliği içinde görevler ayrılığının kabul edilmesi; hükümetin cumhurbaşkanı ve başbakanın tercihleriyle ve cumhurbaşkanının onayı ile kurulması, kurulmuş sayılan hükümetin meclisten güvenoyu almak zorunluluğu; hükümet politikasından hükümetin ortaklaşa sorumlu sayılması ileri sürülebilir.²⁶⁸

1924 Anayasası kuramsal olarak siyasal demokrasiyi hedefliyordu. 1921 Anayasası'na yansıyan millet egemenliği ilkesi uyarınca halkın yönetime doğrudan doğruya veya temsilcileri eliyle yönetime katılması, 1924 Anayasası'nda da temel alınmıştır. Sistemin uygulaması değil ama amacı, siyasal demokrasi olarak ortaya konmuştu. Bu nedenle bu dönemde seçilme ve seçmede vergi şartı kaldırılmış, kadınlara da seçilme hakkı tanınmıştı.²⁶⁹ Ancak yarışmacı, çok seçenekli, çoğulcu ve egemenlik hakkının serbest ve çoktan seçmeli gelişmesine olanak veren demokratik bir sistemden söz etmek olanaksızdı. Yönetim 1945'e kadar "tek şef" li ve "tek partili" otoriter rejim olma özelliğini hep korumuştur. 1935 ten sonra ise parti ve devletin tam bir özdeşleşmesi gündeme gelmişti: Partinin genel sekreteri (1936'da) İçişleri Bakanı, parti il başkanları Vali idi. 5 Şubat 1937'de partinin altı ilkesi de (cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik, inkılapçılık) anayasaya eklendi (md.2). Ancak siyasal güç parti de değil, devlet ve hükümet başkanındaydı. Bu nedenle parti devletinden değil, devlet partisinden söz edilebilir. Dönemin belirleyici güçleri ebedi şef Atatürk ve milli şef İnönü idi. Bu dönemde devletin milleti, partinin devleti ve şefinde hepsini temsil ettiğinden söz edilmiştir.²⁷⁰

²⁶⁷ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", s.9-10

²⁶⁸ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.234

²⁶⁹ Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, "Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri", Ankara: AÜHF. Y., 1970, s.106

²⁷⁰ TANÖR, a. g. e., s.242

Tek parti rejimi 1924 Anayasası'nın parlamenter sisteme ilişkin özelliklerinin ortaya çıkmasını engellemiş, güçler birliği ve meclis üstünlüğü ilkesine göre hareket etmişti. Rejim meclis ve hükümete egemen disiplinli tek parti ve onun güçlü liderlerine dayanmış; böylece hükümetin her şeye egemen ve üstün olduğu bir rejim ortaya çıkmıştı. Hükümeti denetleyen meclis, hükümete ve liderlere bağımlı bir çalışma düzeni içine girmişti. Siyasal kararlar mecliste değil meclise egemen olan parti önde gelenleri tarafından parti grubunda alınmış, daha sonra meclis genel kuruluna benimsetilmişti.²⁷¹

1945'ten sonra devlet kurma amacının yerini sivil toplum inşası amacı aldı ve çok partili hayat başladı. Soğuk savaş dönemiyle birlikte 1945'te Milli Kalkınma Partisi, 1946'da Demokrat Parti kuruldu. Çok partili dönemin ilk seçimi ise 1946'da yapıldı. Tartışmalara yol açan bu seçimde muhalefet meclise önemli sayıda milletvekili sokmayı başardı. 1945'den sonra 1950 genel seçimlere kadar çok sayıda siyasal parti kuruldu.²⁷²

29 Mayıs 1945'te yapılan bütçe oylamasında Bayar, Menderes, Koraltan, Köprülü ve Sazak hazırlanan bütçeye ret oyu vererek CHP içinde muhalif bir çizgi izlemeye başladılar. Daha sonra 7 Haziran 1945'te Sazak hariç diğer dörtlü CHP Meclis Grubu'na bir önerge vererek; TBMM'nde gerçek bir denetim sağlanmasını ve yasa ve parti tüzüğü'nün anti-demokratik hükümlerinin ayıklanmasını istediler. Dörtlü taktik diye anılan bu metin; parti içi demokrasi ve çoğulcu demokrasi taleplerini dile getiriyordu.²⁷³ Bir süre sonra CHP'den Menderes, Köprülü ve Koraltan'ın çıkarılmalarını protesto ederek milletvekilliğinden ve sonra da partisinden istifa eden Celal Bayar önderliğinde Demokrat Parti kuruldu. DP'nin kurulmasıyla başlayan çok partili hayat, 1950'deki iktidar değişikliği gerçekleşinceye kadar çalkantılarla geçti. İlk sorun 1946'daki milletvekili genel seçimlerinde ortaya çıktı.²⁷⁴

1946 tarihli Milletvekili Seçim Kanunu tek dereceli seçim ilkesini ve seçimlerin bir günde yapılması güvencesini getirmişti, ancak adil bir seçim için yeterli değildi. Bu nedenle seçime yolsuzluğun gölgesi düştü. Gizli oy, açık sayım ve

²⁷¹ SOYSAL, "Anayasaya Giriş", s.171

²⁷² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.400

²⁷³ Mehmet KABASAKAL, "Türkiye'de Siyasi Parti Örgütlenmesi", İstanbul; Tekin Y., 1991, s.165-166.

²⁷⁴ YAVUZ, a.g.e., s.402

döküm koşulları ve itirazların tarafsız denetimi sağlanabilmiş değildi. Bu şartlar altında yapılan seçimlerde CHP 403, DP 54, bağımsızlar da 8 meclis üyeliği kazanmıştır.²⁷⁵

1950 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu kabul edilerek; gizli oy, açık döküm ve yargıç denetimi ve gözetimine ilişkin güvenceler getirildi. Bu kanunun ilk maddesinde; “Milletvekili seçimleri tek derecelidir ve ekseriyet usulüne göre genel, eşit, gizli oyla yapılır. Oy serbest ve şahsidir. Oyların sayılması ve ayrılması açıktır.” hükmüne yer verilmişti.²⁷⁶ Eşit, özgür ve demokratik koşullarda dürüstçe 14 Mayıs 1950 seçimleri yapıldı. Oyların %53,3 ünü alan DP TBMM’de % 84’lük bir temsil oranını yakalayarak seçimden büyük bir başarıyla çıktı. %40 oy oranı ile CHP TBMM’nde ancak %14 lük bir temsil gücü elde edebildi. Bu, seçim sisteminin de etkisiyle tam bir yenilgiydi. Böylece iktidar barışçı yollarla el değiştirdi ve çok partili dönem başladı.

1 Kasım 1945 meclis açış konuşmasında cumhurbaşkanı ve CHP Genel Başkanı İnönü, çok partili rejim ihtiyacını ortaya koyarken, bu rejim için bir anayasa sorunu olmadığını da belirtmişti.²⁷⁷ Bayar’a göre de yeni atılımının özü, hürriyet ve demokrasi ile Atatürk devrimlerinin tamamlanmasıydı. Bunun hukuksal dayanakları ise zaten 1924 Anayasası’nda vardı. Bu nedenle DP, faaliyetlerinde en büyük meşruluk temelini “Atatürk’ün büyük eseri ” olan bu anayasada görüyordu.²⁷⁸

Parlamento içi denetim ve demokrasinin kılavuzu olan içtüzük konusunda uygulanan 1927 tarihli Dahili Nizamname, tek partili dönemin ürünü olduğundan, iktidar (çoğunluk) – muhalefet (azınlık) ilişkilerini düzenleyebilecek nitelikte değildi. 18 Haziran 1947’de siyasal partilerle ilgili kurallar getirilerek yapılan değişiklikte yeterli değildi. Nitekim bu değişiklik 1950-1960 meclis içi “parti diktatoryasını” önleyememişti.²⁷⁹

Çok partili hayatın 1945-1950 dönemi CHP iktidarında, 1950-1960 dönemi DP iktidarında geçmiştir. 1950, 1954, 1957 milletvekili genel seçimlerinde DP

²⁷⁵ M.GOLOĞLU “Demokrasiye Giriş (1946-1950)”, İstanbul, Kaynak Y., 1982, s.65.

²⁷⁶ Tekin ERTEM, “Anayasalar ve Seçim kanunları”, İstanbul : Milliyet Y., 1982, s.84.

²⁷⁷ Yavuz ABADAN ve Bahri SAVCI, “Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış”, Ankara: AÜSBF Y., 1959, s.80

²⁷⁸ Taner TİMUR, “Çok Partili Hayata Geçiş”, İstanbul: İletişim Y., 1991,s.29.

²⁷⁹ N.ABADAN-UNAT, “Anayasa Hukuku ve Siyasal Bilimler Açısından 1965 seçimlerinin Tahlili”, Ankara, 1966, s.24

çoğunluk partisi olarak çıkmıştı. Fakat listeli adi çoğunluk sisteminin yarattığı adaletsiz sonuçlarla DP aldığı oyların da çok üstünde bir oranda mecliste temsil edilmişti. Bunun yanında parti içi katı disiplin ve iki partili sistemin yarattığı sonuçlar çoğunluk egemenliğine ve sonuçta da diktasına neden olmuştu.²⁸⁰

Muhalefete ve siyasal haklara getirilen kısıtlamalar, 1953 yılından başlayarak sürekli artış göstermişti. Böylece çoğulcu parlamenter demokrasinin gelişimi engellenmişti.²⁸¹

1924 Anayasası otoriter rejimin gelişimini kolaylaştırıcı bir nitelikte olduğunu göstermişti. Güçler birliğine ve soyut ulusal egemenlik anlayışına dayanan anayasa çoğunlukçu demokrasi için belki uygundu, ancak muhalefetin haklarını koruyamaması nedeniyle çoğulcu demokrasi için yetersiz kalmıştı. Yargı bağımsızlığı ve denetimi, temel hak ve özgürlükler bakımından kaygı yaratmıştı.²⁸² 1950-1960 arası, özellikle 1954'ten sonraki dönem sürekli gerginlik ve anayasal krizlere sahne olmuştu. 1924 Anayasası siyasal çoğunluklara tek elden frensiz yönetim olanağı veriyordu. Çünkü anayasa millet egemenliğinin sadece TBMM'nce kullanılacağını belirtiyor, dolayısıyla egemenliğin kullanılmasında ortak kabul etmediği biçiminde yorumlanıyordu. Bu yaklaşım millet egemenliğini sınırlandıran, daraltan ve güçten düşüren eğilimlerin önünü kapatıyordu. Bu nedenle de 1945-1960 arasında CHP ve ondan sonra da DP, millet egemenliğinin tek kullanıcısının TBMM olduğu ve millet iradesinin çoğunluk iradesiyle özdeş olduğu tezine dayanmışlardı.²⁸³ Bu yaklaşım lider kültürünü besleyen, çoğulculuktan kaçınan, anti-demokratik yönetimlerin hayat bulduğu çoğunlukçu anlayıştır. Bu, seçimi kazanan parti ya da partilerin muhalefet partilerine, farklılıklara, azınlıklara ayrımcı uygulamalar geliştirmesine yol açmış, hükümet istikrarı sağlansa da demokratik siyasal istikrarın sağlanamamasını ve toplumsal barışın gerçekleşmemesini etkilemiştir.

3.5. 1961 Anayasası: Yönetime el koyan asker; kardeş kavgasını önleme, adil seçim yapma, hürriyet ve demokrasiyi kökleştirme ve iktidarı sınırlama vaadinde

²⁸⁰ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.405

²⁸¹ Çetin ÖZEK, “Türk Basın Hukuku”, İstanbul: İÜSBF Y., 1978, s.20-21

²⁸² Nermin ABADAN, “1960 SBF Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler”, SBF D., C.XVII, S.2, 1963, s.253.

²⁸³ Samet AĞAOĞLU, “Demokrat Partinin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri, Bir Soru”, İstanbul: Baha Matbaası, 1972, s.60-70.

bulunmuştu. 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı kanun ile hareketin hedefi ve askeri rejimin geçiciliği açıkça ortaya konmuştu: Anayasa ve seçim kanununu demokratik usullerle kabul edip, en kısa zamanda (en geç 1961 yılı sonbaharında) genel seçimlere gitmek ve iktidarı TBMM'ne devretmek.²⁸⁴

Meclis tarafından 27 Mayıs 1961'de kabul edilen anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylaması ile halkın %61,5'nin evet oyuyla kabul edildi. 15 Ekim 1961'de yeni meclisin toplanmasıyla geçiş rejimi sona erdi.²⁸⁵

Anayasa egemenliğin kaynağı olarak Türk Milleti'ni göstermiş (md.4/1), temsili demokrasi geleneğini sürdürmüştü. Bu bakımdan temsilcilerin bütün (soyut) milleti temsil ettiği (md.76), azledilemeyecekleri, emir- talimat alamayacakları, emredici vekalet değil, temsili vekalet ilişkisi içinde oldukları kabul edilmişti.²⁸⁶

1961 Anayasası egemenliğin kullanımını birçok organ arasında paylaştırılmıştı (md.4/1). Bu nedenle TBMM egemenlik hakkını kullanan organlardan sadece biri (yasama organı) konumundaydı. Yürütme ve yargı egemenliğin kullanımına ortak olan diğer güçlerdi. Böylece yumuşak da olsa güçler ayrılığı rejimi vardı. Yasama organı senato ile iki kanatlı hale getirilerek çoğunluk diktatörlüğünün önüne geçilmesi, seçkinlerin katkısıyla yasaların daha iyi hazırlanması amaçlanmıştı. Senato bir denge ve denetim organı olarak düşünülmüştü.²⁸⁷ TBMM'nin denetim yetkisini (soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve soruşturması) nasıl kullanacağı anayasa ve iç tüzükte ayrıntılı biçimde belirtilmişti. Anayasayı yorumlama yetkisi de Anayasa Mahkemesine tanınmıştı. Böylece Anayasa Mahkemesi kararlarıyla da gelişerek zenginleşen Türk parlamento hukukunun demokratik esasları 1961 Anayasasıyla kurulmuştu.²⁸⁸

Anayasa yasamadan yetki (md.5), yürütmeden ise görev (md.6) olarak söz etmişti. Bu düzenleme, meclis üstünlüğü geleneğinin ve yürütmeye güvensizliğin sonucuydu. Anayasada yürütmenin görevini kanunlar çerçevesinde yerine getireceği

²⁸⁴ Resmi Gazete, Milli Birlik Komitesi Direktifi, 16.09.1960, S.10605

²⁸⁵ GÖZÜBÜYÜK, "Anayasa Hukuku", s.125

²⁸⁶ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.415

²⁸⁷ Cem EROĞUL, "Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri", Ankara:AÜSBF Y.,1977. M.PANTÜL ve B.S.YALÇIN, "Türk Parlamenter Hukukunda İkinci Meclisler", Ankara:Cumhuriyet Senatosu Vakfı Y.,1982

²⁸⁸ Erdoğan TEZİÇ, "Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları", İstanbul, 1980; Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, "Yasama Meclisinde Komisyonlar", Ankara: AÜHF Y., 1965; Erdal ONAR, "Meclis Araştırmaları", Ankara: AÜHF Y., 1977

(md.6) de belirtilmişti. Bu, yasamanın “asli, genel ve ilk el”, yürütmenin “tabi ve türev” bir yetki olduğu; kanunun olmadığı yerde yürütmenin olamayacağı, yürütme organının kaynağını kanundan almayan bir işlem yapamayacağı demektir.²⁸⁹

Anayasa yürütme görevini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki başlı organa vermiş, cumhurbaşkanının yedi yıl için 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenimli TBMM üyeleri arasından birleşik toplantıda gizli oy ve 2/3 çoğunlukla meclis tarafından seçilmesini öngörmüştü. İlk iki turda çoğunluk sağlanamaz ise salt çoğunluk yeterli sayılmıştı. Arka arkaya cumhurbaşkanı seçilme yasağı getirilmişti. Seçilen cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesileceği, TBMM üyeliğinin sona ereceği (md.95) belirtilmişti. Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesini kabul ederek geleneksel meclis üstünlüğü geleneğini devam ettirmişti. Cumhurbaşkanının görev süresinin ve seçilme zamanının yasama meclisinden ayrı ve farklı tutulmasıyla meclis çoğunluğunun daima kendi siyasal eğiliminden birini seçmesinin önüne geçmek, seçileni yasamadan bağımsızlaştırmak, değişen siyasal çoğunluklar karşısında devlet üst yönetiminde sürekliliği sağlamak amaçlanmıştı. Cumhurbaşkanı’nın “cumhuriyeti ve milletin birliğini temsil etme, başbakan ve bakanlar kurulunu atama, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etme, yabancı devletlere temsilciler gönderme, antlaşmaları onaylama ve yayınlama, bazı kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderme” gibi yetkileri muhafaza edilmiş, bunlara ek olarak; Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açmak, kontenjan senatörü seçmek, TBMM’nin manevi varlığına bağlı olan başkumandanlığı temsil etmek (md.110/1), Milli Güvenlik Kurulu’na başkanlık etmek (md.11/2) vb. yeni yetkiler tanınmıştı.²⁹⁰

Göreviyle ilgili işlerden sorumsuz cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ile ilgili bakanlarca imzalanması (karşı imza) kuralı getirilmiş, bu kararlardan karşı imza sahiplerinin sorumlu olması kabul edilmişti(md.98). Cumhurbaşkanının sadece vatan hainliğinden dolayı meclis üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tamsayısının üçte ikisinin birleşik toplantıda vereceği oyla Yüce Divana gönderilmesi öngörülmüştü(md.99, 147/2). Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak tanınan yetkilerin ancak destek-imza(karşı imza) ile kullanılabileceğini, fakat devletin başı olarak tanınan yetkilerin (milletin bütünlüğünü, insan haklarını, demokrasiyi, laik hukuk devletini korumak vbg.) tek

²⁸⁹ TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.302

²⁹⁰ TANÖR, a.g.e., s.302

başına kullanacağına karar vermişti.²⁹¹

Bu anayasada getirilen yeniliklerden birisi de, başbakana meclis dışından da bakan seçebilme yetkisinin tanınmasıydı (md.102).²⁹²

Bakanların cumhurbaşkanınca atanması ile kurulmuş ve göreve başlamış olan hükümetin, programının okunması ve (toplantıya katılanların salt çoğunluğu (md.86/1)) güven oylaması ile meclis güvenine sahip olup olmadığı anlaşılacaktır. Başlangıçta güvenoyu alarak görevine devam eden hükümet, güven istemi veya gensoru sonucu güven oylamasında meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile düşürülebilirdi (md.104/son,83/son). Bu şekilde hükümetin göreve devamı kolaylaştırılmış, düşürülmesi ise zorlaştırılmış; böylece hükümet istikrarı sağlanmaya çalışılmıştı.²⁹³

Anayasada sivil otorite ve askeri kurumlar arası ilişkileri düzenleyen kurallar olağandışı özellikler göstermektedir. Sivil demokratik rejimlerde askeri gücün sivil otoriteye tabi olması temel ilkedir. 1961 Anayasası askeri müdahalenin eseri olmasının sonucu olarak bu ilkeye önemli istisnalar getirmiş, TSK'nın sivil otorite altında değil yanında ve hatta birçok noktada üstünde yer almasına neden olmuştur. Askeri müdahaleyi yapmış olan MBK üyeleri ömür boyu cumhuriyet senatosu üyesi kabul edilmiş, “askeri yargı”ya anayasal dayanak sağlanmıştı.(md.141). Askeri bürokrasiye yürütme içinde ayrıcalıklı bir konum tanınmıştı.²⁹⁴ Böylece parlamenter rejimlerdeki cumhurbaşkanlığı ve bakanlar kurulu iki başlılığına bu anayasayla üçüncü bir baş (askeri bürokrasi) eklenir. Hükümete bağlı olması ve genel idare içerisinde yer alması gereken askeri bürokrasi sivil otorite karşısında özerkleştirilerek, temel siyasi kararlar da sivil otoriteye görüş dayatacak konuma getirilmiş ve böylece daha baştan demokrasiyi zaafa uğratabilecek bir düzen kurulmuştu.²⁹⁵

1961 Anayasası parlamenter rejime özgü yumuşak güçler ve fonksiyonlar ayrılığına yer vermişti. Yürütme yasama organı içerisinde çıkmakta, onunla işbirliği yapmakta ve onun faaliyetlerine katılabilmekteydi. Bakanlar Kurulu yasama organı denetimine tabiydi ve onun güvensizliği sonucu iktidardan düşebilmekteydi.

²⁹¹ Anayasa Mahkemesi, 16.3.1976,1975/15 K.,AMKD.,s.14, s.68, 18.12.1979, 1979/22 E, 1979/45 K., AMKD., s. 17, s. 373

²⁹² YAVUZ, , “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, s.418

²⁹³ YAVUZ, a.g.e., s.418

²⁹⁴ TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.304

²⁹⁵ YAVUZ, a.g.e., s.418

Yasamanın yetkilerine karşılık yürütme dengeleyici yetkilerle donatılmıştı. Bakanlar Kurulu güvenoyu kurumunu işletebilmekte(md.104) ve böylece yasa tasarılarının yasallaşmasını sağlayabilmekteydi. Ayrıca on sekiz aylık süre içerisinde güvensizlik oyu ile bakanlar kurulu iki defa düşmüş(md.89,104) ve üçüncü kez güvensizlik oyu ile karşılaşmış ise, başbakan cumhurbaşkanından millet meclisi “seçimlerini yenilemesi” isteğinde bulunabilmekte ve cumhurbaşkanı da meclis başkanlarına danışarak karar verebilmekteydi. Fakat bu işlerliği çok zor olan mekanizmanın uygulanması mümkün olmamıştı. Böylece fesih yetkisi olmayan yürütme (yetki değil görev sayılarak da) denetim ve düşürmeye yetkili yasama karşısında denk olmayan zayıf bir konuma itilmişti. Bunda geleneksel meclis üstünlüğü anlayışının ve geçmişte yaşananlar nedeniyle yürütmeye duyulan güvensizliğin etkisi vardı. Özellikle fesih mekanizmasına yer verilmemesi, yeni seçilen meclis toplanıncaya kadar eskisinin görevde kalmasına olanak sağlayan “seçimlerin yenilenmesi” mekanizmasının öngörülmesi ve bunun da zor koşullara bağlanmış olması yasamayı öne çıkarmıştı. Bu doğrultuda 1961 Anayasası’nın yasamaya üstünlük tanıyan bir parlamenter rejim, yumuşak güçler ayrılığı sistemi getirdiği söylenebilir. Egemenliğin kullanılmasında bölüştürülmüş iktidar anlayışının ortaya koyduğu özgürlükçü tutum ve demokratik tutum; yer yer askeri otoritenin sivil otorite ile ortaklık ve yetki paylaşımına sokulması ile gölgelenmişti.²⁹⁶

Bu bağlamda 1961 Anayasası yürütmeyi yetkili ve etkili kılmaktan özellikle kaçınmış, özgürlüklerin alabildiğine genişletildiği bir ortamda yürütmeyi etkili yönetimden yoksun bırakmıştır. Bu durum, güçlü ve etkili yönetime, güçlü yürütme ihtiyacına yol açmış; bu ihtiyacın giderilememesi toplumda “güçlü devlet” açlığı yaratmıştır.²⁹⁷

1961 Anayasası yargı bağımsızlığı, anayasanın üstünlüğü, hak ve özgürlükler bakımından kurumsal anayasa geleneğinde ileri bir aşamaydı. Millet egemenliğinin kullanılmasına meclisin yanı sıra başka seçilmemiş “yetkili organlar” da ortak edilmişti. Bu parlamento çoğunluğuna duyulan güvensizliğin ve seçkinci –vekaletçi-zihniyetin bir sonucu olarak görülmüştü. Böylece temsili demokrasinin ana kaynağı olan çoğunluk ilkesi, azınlık haklarının çiğnenmemesi ilkesiyle tamamlanmaya çalışılmış, hukuk devletinin diğer anayasal güvencelerini güçlendirme yoluna

²⁹⁶ TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.306

²⁹⁷ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.420

gidilmemiş, yanlış bir yaklaşım ile siyasal iktidarın sorumluluğu ilkesi sorgulanmıştı. Atanmışların iktidara o veya bu şekilde ortak edilmesi temsili demokrasiye, seçmen iradesine ve parlamenter meşruiyete aykırıydı. Otorite kaynağı ve dolayısıyla sorumluluk mercii farklı olan iki kesimin yer aldığı yönetimin işlerliği bir yana, ortak sorumluluğu da lafta kalmıştır. Siyasal istikrar sağlansın diye yaratılan bu tip mekanizmalar, parlamenter kilitlenmelere ve etkinliği kalmayan siyasal iktidarlara yol açmıştı. Etkin yürütme, parlamenter rejimde parlamenter meşruiyete (yasamanın üstünlüğüne) ve ayrıca sivil ve askeri bürokrasi organlarının yönetime tabi olmasına dayalıydı. 1961 Anayasası bu anlayıştan uzak düzenleme getirmişti. Bu anayasada yürütme erki “cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, Genelkurmay Başkanlığı, MGK”, merkezi ve mahalli idare, özerk kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşları, DPT ve Sayıştay arasında bir hayli dağıtılmıştı.²⁹⁸

Bu bağlamda 1961 Anayasası'nın hak ve özgürlükler rejimi açısından içerdiği birçok olumluluk vardır. Ancak bu anayasa askeri darbe geleneğini başlatarak ve yönetsel bir kuruluş olarak yürütmeye tabi olması gereken orduyu yürütmeye ortak ederek sonraki yıllardaki birçok krizin kaynağını oluşturmuştur. Ordunun rejimin kurucu öznelereinden biri olduğu düşünüldüğünde bu durumun Türkiye'de demokratik gelişmeyi ne denli geriletebileceği kabul edilecektir.

1961 Anayasası parlamenter rejimi benimsemiş, Osmanlı modernleşmesinden beri Türkiye'nin (milli mücadele dönemi hariç) uyguladığı rejimi devam ettirmiştir. Cumhurbaşkanı yürütmenin daha az etkili ve sembolik yetkilere sahip olan kanadını oluşturmuş, vatana ihanet suçlaması dışında sorumsuzluğu kabul edilmişti. Anayasa klasik parlamenter sistemin bir gereği olan (halkın hakemliğine başvurma aracı olan) fesih yetkisini -meşrutiyet döneminde yaşanan olumsuz tecrübelerin de bir sonucu olarak- yürütmeye tanımakta çekimser davranmıştı.²⁹⁹

Güçler ayrılığının çağdaş anlamı, yasama ve yürütmenin ayrılığından çok, yargı organının bu iki siyasal organ karşısındaki bağımsızlığını öne çıkarmıştı. Bunda devlet örgütü ile sivil toplum arasında köprü rolü oynayan siyasal partilerin büyük bir gelişme göstererek son yüzyılda siyaset alanının gerçek hakimi haline gelmesinin büyük bir etkisi vardı. Bu etki hükümetin parlamento güvenine dayalı

²⁹⁸ PARLA, “Türkiye'nin Siyasal Rejimi”, s. 23-27

²⁹⁹ KARAMUSTAFAOĞLU, “Yasama Meclisinin Fesih Hakkı”, s. 199-203

olarak iktidarda kalabildiği parlamenter rejimde daha çok görülmüştü. Çünkü bu rejimlerde yürütme ve yasama organları arasında sıkı bir siyasal bağ gelişmişti. Devlet iktidarının paylaştırılarak sınırlandırılması sadece yasama-yürütme-yargı şeklinde değil, bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüştürülmesini de içerir. Bunun en yaygın örneğini parlamenter rejimlerde yürütme kuvvetinin sorumsuz devlet başkanı ile sorumlu bakanlar kurulu ve başbakan arasında bölüşülmesi oluşturur. Yasamanın da iki ayrı meclis tarafından paylaşılması bir başka örnektir. Yürütme içinde özerk statülü kamu kuruluşlarına, federal ve yerel yönetimlere yer verilmesi de bunun örneğidir. İşte 1961 Anayasası iktidarın hukuksal olarak yasama-yargı-yürütme şeklinde dikey bölünmesinin yanında, nispeten dikey iktidar ayrımının paylaşımını yatay olarak gerçekleştirecek düzenlemelere de yer vermişti.³⁰⁰

1961 Anayasası'nın çok odaklı demokrasi anlayışına geçişte sosyal ve siyasal uyum zorluğu çekilmiş, bu durum özellikle anayasanın yapım sürecinde yer almayan toplum kesimlerince kullanılmış; rejim birçok noktadan haklı haksız eleştirilere maruz kalmış ve uygulamadan kaynaklı olumsuz sonuçlar nedeniyle de rejimin yıpranması hızlanmıştır. Çift meclis sistemi beklendiği gibi ılımlılık, denetim ve denge yerine, daha çok yasama faaliyetini zayıflatmış, yasama işlemlerinin aksamasına yol açmış ve bu nedenle gerekli düzenlemeler yapılamayınca, 1961 anayasası toplumun geniş kesiminin hoşnutsuzluğuyla karşılaşmıştı. Meclislerin toplantı yeter sayıları (salt çoğunluk) toplanma ve karar almayı güçleştirmiş, bu durum yasama çalışmalarını zaafa uğratmıştı. Özellikle cumhurbaşkanı seçiminin kilitlenmesi ciddi sorunlar yaratmış ve yeni bir askeri müdahalenin en önemli gerekçelerinden birisi olmuştu.³⁰¹

Yürütmenin sadece görev olarak nitelendirilmesiyle zayıflatıldığı ve özellikle Anayasa Mahkemesinin ekonomik hayatla ilgili bazı yasaları “yetki devri” niteliğinde görüp iptal etmesiyle de yürütme organının güçsüzlüğü eleştirileri sıkça dile getirilmiştir. Ayrıca yürütme alanında üniversite ve TRT'nin özerkliği ve tarafsız davranışları, bunların devlet içinde devlet olarak nitelendirilmelerine yol açmıştı. Cumhurbaşkanının sembolik nitelikli ve pasif bir konumda tutulmasının gereksinimlere cevap vermediği belirtilmişti. Seçimlerin yenilenmesi

³⁰⁰ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi” , s.422

³⁰¹ YAVUZ, a.g.e., s.423

mekanizmasının çalıştırılma olanağının bulunmaması krizlerin uzayıp gitmesinin başlıca sebeplerinden biri olarak görülmüştü.³⁰²

12 Mart 1971 tarihinde TSK adına Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanları tarafından verilen “muhtıra” ile; Parlamento ve hükümetin olumsuz tutumları nedeniyle ülkenin anarşiye sürüklendiği, gerekli reformların yapılmadığı ve cumhuriyetin ağır bir tehlikeyle karşı karşıya geldiği belirtiliyor(md. 1); anarşiyi durdurup reformları yapacak partiler üstü bir hükümetin kurulması isteniyor(md. 2); bu gerekler yerine getirilmediği takdirde TSK'nın yönetime doğrudan el koyacağı bildiriliyordu(md.3). Parlamento ve siyasal partilerin fesh edilmediği, ülkenin sıkıyönetim ve yarı-askeri bir rejimle yönetildiği, parlamento ve ordu destekli Erim, Melen ve Talu Hükümetlerinin görev yaptığı bu ara rejim 14 Ekim 1973 genel seçimlerine kadar devam etmiş ve bu dönemde anayasada otoriteye ağırlık veren önemli değişiklikler yapılmıştı.³⁰³

1969 seçimlerinden sonra iktidarlar sorunların nedeni olarak anayasayı göstermiş ve ülke gereksinimlerine cevap veremediğini ileri sürmüşlerdi. Bu eleştirilerde daha çok; anayasanın özgürlüklerin kötüye kullanılmasına olanak sağladığı, iki meclis sisteminin yasaların çıkarılmasını zorlaştırdığı ve geciktirdiği, yürütmenin zayıflatılarak toplumsal gereklere uygun düzenleme yapma olanağı vermediği, Anayasa Mahkemesi'nin yasama ve Danıştay'ın yürütme üzerindeki denetimi nedeniyle iktidarın iş yapamaz duruma geldiği konuları üzerinde yoğunlaşmış; sorunların kaynağı anayasada aranmış, çözümün anayasayı değiştirmekte olduğu belirtilmişti. Bu çerçevede anayasa 1969-1974 tarihleri arasında yedi defa değişikliğe uğradı.³⁰⁴ En önemli değişiklik 1971 ve 1973 tarihinde yapıldı.³⁰⁵ 22 Eylül 1971 tarihli 1481 sayılı kanunla ve 25 Mart 1973 tarihli 1699 sayılı kanunla 35 madde değiştirilmiş, 9 geçici hüküm eklenmiştir. Bu değişiklikler devlet iktidarını yeniden düzenledi ve temel hak ve özgürlükler rejimini değiştirdi. Devlet iktidarının yeniden yapılandırılmasında askeri gücün sivil iktidardan yeni

³⁰² TANÖR, “Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)”, s.311

³⁰³ 12 Mart Rejimi için bkz. Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, “12 Mart: Faşizmin Felsefesi”, İstanbul: Evrim Y., 1991; İsmail CEM, “Tarih Açısından 12 Mart”, İstanbul: Cem Y., 1993; A. SEVGİLİLİ, “Türkiye’de 1971 Rejimi”, İstanbul: Milliyet Y., 1978; N. KİRİŞÇİOĞLU, “12 Mart” , İstanbul, 1973

³⁰⁴ Ö.TİKVEŞ, “Anayasada Yapılan Değişiklikler ve Ekler Konusunda Bir Araştırma”, Berki’ye Armağan , Ankara:AÜHF Y., 1977, s.767-783

³⁰⁵ Resmi Gazete, 22.9.1971, S.13964; 20.3.1973, S.14482

ödünler kopardığı, siyasi organlar üzerindeki yargı denetiminin gevşetildiği, siyasi karar organlarından yasama-yürütme ilişkilerinde yasama aleyhine yürütmenin güçlendirildiği, yürütme organının iç yapısında standart yapıya geri dönüldüğü gözlemlendi. Temel hak ve özgürlükler bakımından birey ve toplum aleyhine devlet otoritesinin genişletildiği, hak ve özgürlüklerin sınırlandırıldığı, yargısal güvence alanının daraltıldığı görüldü.³⁰⁶

1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerin ağırlık noktasını "yürütmenin zayıf tutulduğu" tezi oluşturduğundan anayasa değişiklikleri de bu nokta da toplanmıştı. Bu değişikliklerle hükümete KHK çıkarma yetkisi tanınmış(md. 143), gensorunun bir engelleme aracı olarak kullanımı engellenmek istenmiş(md. 83), adalet bakanının Yüksek Hakimler Kuruluna oy sahibi olarak katılması sağlanmış(md.143), Anayasa Mahkemesi'nin anayasa değişikliklerini sadece biçim yönünden incelemesi benimsenmiş(md. 147), mecliste grup kuramayan partilerin Anayasa Mahkemesine iptal dava açma yetkisi kaldırılmış(md. 149), hakim ve savcılar bakanlar kurulunca gösterilen ve Yüksek Hakimler Kurulunca atanan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuştu(md.136).³⁰⁷ Bu çerçevede yürütme organının içerisindeki özerk kuruluşların tek elden yönetiminin sağlanması için özerkliklerine son verilmiş, yürütme organının içinde merkezilik ve bütünlük sağlanarak, yürütmenin kendi içinde de güçlenmesi amaçlanmıştı.³⁰⁸

1961 Anayasasında ilk halinde özgürlük kuralı, sınırlama istisna idi. 1971 değişiklikleri ile, 11'inci maddeye verilen yeni biçim ile bu yapı tersine çevrilmeye çalışılmıştı:"Temel hakların özü" kenar başlığına "sınırlanması ve kötüye kullanılmaması" cümlesi eklenmiş, böylece 11'inci madde devletin özgürlük alanında neyi yapamayacağını değil, neler yapabileceğini gösteren genel bir yetki kuralı niteliği kazanmıştı.³⁰⁹

Hak ve özgürlüklerin yargısal güvenceleri de gevşetilmişti. Yargıç güvencesi yerine "yetkili makamlar" sıfatıyla yürütme ve idare devreye sokulmuştu.³¹⁰

³⁰⁶ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.315-317

³⁰⁷ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku",1995,s.24

³⁰⁸ TANÖR, a.g.e., s.317

³⁰⁹ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi" , s.430

³¹⁰ YAVUZ, a.g.e., s.430

Böylece devlet organları içinde yürütme güçlendirilmeye ve hükümet istikrarsızlıkları önlemeye çalışılmıştı. Anayasa değişiklikleri siyasal şiddeti, siyasal sistemdeki tıkanıklıkları ve hükümet ve parlamentonun politikasızlığını engelleyememiş; anayasa sorunu ağırlaşmış, 1961 Anayasası yürütme ve devlet otoritesinin güçsüzlüğünün başlıca sorumlusu olarak görülmeye başlanmıştı.³¹¹ 12 Mart Muhtırası ve tarafsız hükümet denemesi ve anayasa değişiklikleri de istenen sonucu yaratamamıştı.³¹²

Uygulandığı dönemde 1961 Anayasası güçsüz bir yürütme yaratarak devlet hayatında bunalımlı dönemlerin yaşanmasına neden olduğu yönünden eleştirilmiş, batıda olduğu gibi güçlü yürütmenin tercih edildiği bir anayasanın yapılması gerektiği ileri sürülmüştü. Güçsüz ve istikrarsız hükümetlerin 1961 Anayasasından kaynaklandığı; parlamentoya dayalı hükümet sistemini işler hale getirmek, yürütme ve idareyi güçlendirmek; çoğunluk sistemine dönerek parlamentoda ve hükümette sağlam ve kararlı siyasal bir iktidar için anayasanın değiştirilmesi gerektiği sık sık dile getirilmişti. Bu eleştirilere karşı 1961 Anayasasını savunanlar anayasanın öngördüğü kuramsal hukuksal düzenin yürütmeyi zayıflatıcı nitelikte olmadığı, hükümet bunalımlarının ve güçsüz iktidarların suçunun anayasaya yüklenemeyeceğini dile getirmişti.³¹³

1961 Anayasası döneminde, uygulanması çok zor gerçekleşecek koşullara bağlanan parlamentoyu fesih yetkisinden umulan yarar sağlanamamış, bu nedenle yasamanın güvenoyu gibi hükümeti düşürme silahına karşılık, yürütmenin uygulanması çok zor bir yetkiye sahip olduğu ortaya çıkmıştı. Klasik parlamenter rejimlerde yasamanın "hükümeti düşürme" silahına karşılık, yürütmeye "işleyen yasamayı fesih" silahı verilerek, iktidarların birbirini dengelemesi, frenlemesi ve güçler ayrılığının yumuşatılması amaçlanır. Ancak 1876 Kanun-i Esasisi ve 1909 değişiklikler döneminin olumsuz uygulamaları anayasaların yapım süreçlerinde işler bir yasamayı fesih mekanizmasının kurulmasını önleyici bir tarihsel bilinç yaratmış; bu nedenle 1924 anayasa yapıcıları eski padişahlık dönemlerini geri getirir kaygısıyla

³¹¹ ÖZBUDUN, , "Türk Anayasa Hukuku ", s.24

³¹² GÖZÜBÜYÜK, "Anayasa Hukuku", 1997, s. 129,133

³¹³ İstanbul Barosu, "Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Seminerinde Yapılan Konuşmalar", İstanbul Barosu Yayınları,1980

Mustafa Kemal Atatürk'e dahi bu yetkiyi verememişlerdi.³¹⁴ Aynı bilinç 1961 Anayasası kurucu meclisinde de görülmüş, çok zor koşullarla cumhurbaşkanlarına seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi tanınmıştı. 1961 Anayasasının uygulamasından ise, hem yasama ve hem de yürütmenin zayıf bir durumda bırakıldığı görülmüştü. 1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanı sembolik bir takım yetkilere sahip kılınmış ve tek başına yapacağı işler oldukça sınırlı tutulmuştu(md.97).³¹⁵ Bakanlar Kurulunun da yetkileri sınırlı bir alana ilişkindi. Sadece görevli olarak nitelenen yürütme organının; yasamanın kabul ettiği yasaları uygulamaktan, yasamayı izlemekten başka seçeneği yoktu.

1961 Anayasası'nın genel gerekçesinde bakanlar kurulunun hükümet etme işlevini etkin bir şekilde yürütecek bir organ seviyesine çıkarılacağı belirtilmiştir. Ancak pratikte durum tam tersi olmuştu.³¹⁶ Ayrıca 1961 Anayasası'nın bakanlar kurulunun faaliyetini zayıflatan hükümleri karşısında parlamenter rejimin gereği olan yasama ve yürütme arasında denge ve eşitlikten söz etmek de olanaksızdır. Denge yasama lehine bozulmuş, bakanlar kurulunun hareket yeteneğini zayıflamış, böylece bakanlar kurulu işlevlerini yapamaz duruma gelmişti. Sorunlara etkili çözüm arayışlarını tıkayan bir anayasa, güçsüz hükümetlerle bir türlü kurulamayan istikrar ve artan sosyal, ekonomik ve siyasal şiddet siyasal sistemde ciddi bir bunalım yaratmıştır.³¹⁷

1971 değişiklikleriyle yürütme "hukuk devleti çerçevesinde icraatta bulunabilecek şekilde" güçlendirilmeye çalışılmış, Kanun Hükmünde Kararname(KHK) çıkarma yetkisi verilmiş ve yürütme türevsel bir organ olma özelliğini muhafaza etmişti. Güçlü devlet anlayışının bir uzantısı olarak dile getirilen güçlü yürütme talebi, denetimsiz keyfi yönetim olarak ortaya çıkmış, böylece yürütme ve idare objektif, dürüst ve halka hizmeti esas alan yaklaşımlardan hızla

³¹⁴ Şinasi ÖZDENOĞLU, "Bir Anayasa Tartışması ve Atatürk'ün Tarihsel Hoşgörüsü", TBMM Dergisi, Nisan 1986, s. 44-47

³¹⁵ Ergun ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", 1986, s. 283-284; Turan GÜNEŞ, "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", SBF, C XIX, No:2,1964, s. 182; Ahmet KERAL, "Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı", İstanbul; Sümer Matbaası, 1973; Cem EROĞUL, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", SBF, C.XXXIII, No:1-2,1978,s.35,57; Orhan ALDIKAÇTI, "Modern Demokrasilerde Devlet Başkanlığı", İstanbul, 1960; Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, "Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı", Ankara,1982

³¹⁶ Servet ARMAĞAN, "1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu", İstanbul, s. 173

³¹⁷ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi" , s.245

uzaklaşmış ve bunun bir sonucu olarak toplumda anarşi ve terör hakim olmuş, seçilmişlerin toplumdaki itibar ve etkinliği sıfırlanmıştır.³¹⁸

1961 Anayasası kalkınma, sosyal adalet ve demokrasi gibi talepleri bağdaştırmaya çalışmıştı. Gelişmemiş bir ülke için bu talepleri uzlaştırmak kolay değildi. 1978'e kadar ekonomik gelişme, sosyal refah ve siyasal demokrasi birlikte gelişme göstermiştir. 1961 Anayasası ile ilk defa toplumda anayasa temel değerlerden biri haline gelmiş, anayasa herkesin dayanmak zorunda hissettiği günlük yaşamın vazgeçilmez bir parçası olmuştu. Anayasa örgütlenme bilincini ve düzeyini artırmış, hak ve özgürlükler alanında getirdiği güvenceler ile sivil toplumu teşvik etmiştir. Seçimden seçime oy kullanma olarak bilinen demokrasi algısını değiştirmiş, siyaset üzerindeki seçkinler ipoteğini kırmış, toplumun geniş kesimlerinin tarafı olduğu bir katılımcı demokrasi modeli ortaya çıkmıştır. Bu, anayasanın sosyalleştirici etkisi yanında siyasallaştırıcı etkisinin de somut bir sonucudur. Ayrıca anayasa toplumsal ilişkilerde hukuksal düşünme ve davranma ile hak arama mücadelesini özendirici, hukuk duygusunu geliştirici bir işlev de üstlenmişti. 1961 Anayasası ile kitleler uyanmış, yönetim ve iktidar kullanımında asıl önemli unsurun yönetilenler olduğu, organize olmuş yönetilenlerin rızası olmaksızın yönetimin ve iktidar kullanımının uzun süremeyeceği görülmüştü. Uzlaşma yeteneğinden yoksun, kolay ve keyfi yönetime alışmış yöneticiler, demokratik toplumu kendileri için bir tehdit olarak görünce özgürlüklerin daraltılmasını istemişlerdi. Toplumun her alanda gelişimine uygun olan anayasa onları korkutmuş, toplumsal gelişim bir kere engellemeyle karşılaşmıştı. Bu noktada devletin ve yürütmenin güçsüzlüğü her fırsatta vurgulanmış, devletin anarşi ve terör karşısında çaresiz görüntü vermesi teşvik edilmiş, darbeye meşruluk kazandırma çabası birçok kanaldan devamlı beslenmişti. 1978 sonlarından itibaren büyük ve önemli yerleşim merkezlerinde sıkıyönetim uygulandığı halde siyasal şiddet hızlanarak devam etmişti. 1961 Anayasası'nda yürütme 1924 Anayasasına göre daha güçlüydü. Çünkü yürütme ayrı ve nispeten bağımsız bir organ tarafından yerine getirilmiş, hükümetin düşürülmesi zorlaştırılmış, düşürmede adi çoğunluk yerine salt çoğunluk şartı getirilmiş, seçimleri zor işler şartıyla da olsa cumhurbaşkanına verilmişti. Bu durum yasalarla daha pekiştirilmişti. Ayrıca anayasada yapılan değişikliklerle yürütmeye KHK

³¹⁸ Lütfü DURAN, "Türkiye Yönetiminde Kargaşa", İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1988, s. 46

çıkarma(md. 64), vergi-resim-harç ve benzeri mali yükümlülükleri bizzat belirleyebilme(md. 61), sosyal hakların (özellikle grev hakkının) kullanımını sınırlama yetkisi tanınmıştı. Yürütmenin kamu düzeni ve asayişini sağlama görevinde geniş yetkilerle donatıldığı görülüyordu.³¹⁹

1961 sisteminin "zayıf yürütme" ye yol açtığı görüşü, ancak siyasi pratik için kısmen geçerli olan bir görüştü. 1924 Anayasası döneminde kağıt üstünde zayıf görünen yürütme(hükümet), tek partili ya da iki partili sistem sayesinde hemen hemen mutlak bir meclis desteğine sahipti. Bu onun güç merkezi konumuna yükselmesine olanak sağlıyordu. 1961 Anayasası döneminde ise, 1965-1971 arası dışında, cılız ve oynak meclis çoğunluklarına dayanan hükümetler siyasi bakımdan zayıflamışlardı. Koalisyon hükümetleri, sık sık değişen hükümetler, bu zayıflığın hem sonucu hem de nedeniydi. Ancak bu durum anayasadan çok seçim ve parti sisteminden kaynaklanıyordu.³²⁰

Bu bağlamda 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemde özellikle 1970'lerin ikinci yarısında parti sistemi aşırı ölçüde parçalanmış, bu parçalanma uygulanan seçim sistemi nedeniyle parlamentoya yansımış, bu nedenle partilerden hiçbiri tek başına hükümet kuramamış ve hükümet istikrarı sağlanamamıştır. Ülke, özellikle 1973 genel seçimlerinden 12 Eylül 1980'e kadar kısa süreli zayıf koalisyon hükümetleri ve azınlık hükümetleri ile yönetilmiştir. TBMM'de bulunan siyasi partiler arasındaki kutuplaşma, özellikle iki büyük partinin -AP ve CHP- lider kadrolarındaki keskin ayrılık nedeniyle bu dönemde kurulan hükümetler kırılgan özellikler göstermiş, sonuçta hükümet istikrarı korunamamıştır. 1970'lerin ikinci yarısına egemen olan hükümet istikrarsızlığının, demokrasinin 12 Eylül 1980'de kesintiye uğramasında etkili olduğu ileri sürülmektedir.³²¹

3.6. 1982 Anayasası: "Rejim bunalıma son vermek, tırmanan terörü durdurmak, ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, iç savaşı önlemek, demokratik düzenin işlerliğini sağlamak ve devlet otoritesini ve varlığını tesis etmek" için TSK 12 Eylül 1980'de "emir ve komuta zinciri içerisinde ve emirle" yönetime el koymuş ve bütün devlet yetkileri üyeleri kuvvet komutanları ve

³¹⁹ TANÖR, "Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)", s.327

³²⁰ TANÖR, a.g.e., s.328

³²¹ Serap YAZICI, "Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri", Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s.152-154

başkanı Genelkurmay Başkanı olan Milli Güvenlik Konseyi'nde toplanmıştı.³²² Konseyin kabul ettiği 29 Haziran 1981 tarihli 2485 sayılı "Kurucu Meclis Hakkında Kanun" la, yeni anayasa için süreç başlamıştı. Konsey ile yine Konsey tarafından seçilen sivil üyelerden oluşan Danışma Meclisi Kurucu Meclisi oluşturuyordu.

Geçmişteki anayasa çalışmalarından farklı olarak bu defa sivillerin salt danışmanlık niteliği vardı. "Geçmişteki olayların sorumluluğunu yürütmenin güçsüzlüğüne bağlayan" yaklaşım anayasa çalışmalarına yön veriyordu.³²³ Bu nedenle yeni anayasa özgürlüğün ve demokrasinin korunmasını ve pekiştirilmesini değil, otorite ve devletin güçlendirilmesini esas almıştı.³²⁴

12 Eylül 1980 hareketinin en önemli nedenlerinden biri olarak gerçekte anayasa değil, seçim sisteminin sonucu olarak ortaya çıkan hükümet istikrasızlıkları gösterilmiştir. Bu nedenle 1982 Anayasası'nın hazırlanması aşamasında en çok "devletin güçlendirilmesi" konusu üzerinde durulmuştu. Bu, devlet otorite ve gücünü en çok yürütme aracılığıyla gösterdiğinden, "yürütmenin güçlendirilmesi" ve "etkili duruma getirilmesi" öne çıkmıştı. Devletin düzenini ayakta tutucu "otorite" beklentisi yürütmeyi güçlendirme eğilimi olarak kendini göstermişti.³²⁵

Bu bakımdan 1982 Anayasası parlamenter rejimin yasama ve yürütme arasındaki "yumuşak" ayrımında yürütmeye ağırlık vermiş, yürütme "görev ve yetki" olarak tanımlanmıştı(md. 8). Görev yapılması zorunlu bir eylemi, bir işi ifade ederken; sorumluluk bu görevin yerine getirilme veya getirilememesinin getireceği sonuçlara katlanma anlamıyla görev kavramının dayanağını oluşturmakta; yetki ise, o görevi yapma hakkını vermekteydi. Bu bağlamda yeni anayasada da tüzükler (md. 115), yönetmelikler (md.124), olağan dönem KHK'lar (md. 91) yasal düzenlemelere dayandırılmış, bu alanlarda yürütmeye asli değil tali bir düzenleme yetkisi tanınmış; idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği (md.123) ortaya konmuş; merkezi idare (md.126) ve mahalli idarelerin(md.127) kamu hizmeti görevleri ile ilgili genel ilkeler (md.128) anayasal ve yasal çerçevelerle düzenlenerek sınırlanmıştı. Bu düzenlemelerle, görev ve sorumluluklarına göre oldukça geniş yetkiler verilen yürütme, yasama karşısında kural olarak türevsel bir konumla

³²² ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", 1995, s.27.

³²³ TEZİÇ, "Anayasa Hukuku", s.140

³²⁴ TANÖR, "İki Anayasa 1961-1982", 2.Baskı, İstanbul, 1991

³²⁵ SOYSAL, "100 Soruda Anayasanın Anlamı", s. 83-92.

sınırlandırılmıştı. Ancak devlet otoritesini ayakta tutan çekirdek alanın korunması için, yürütmeye asli düzenleme yetkisi veren istisnalar getirilmişti; olağanüstü hal (md.121) ve sıkıyönetim (md.122), KHK, cumhurbaşkanlığı kararnamesi(md.127), tüm bunlar yürütmenin görev yanında yetki olarak tanımlanmasının doğal sonuçlarıydı.³²⁶

Cumhurbaşkanını güçlendiren yeni anayasa yürütmenin diğer kanadını da ihmal etmemiş, bu kanatta ise daha çok başbakanı güçlendirmeyi tercih etmişti. Getirilen düzenleme ile başbakan bakanlara talimat verebiliyor, bakanlara eylem ve işlemlerinden dolayı hesap sorabiliyor ve onları sorumlu tutup cumhurbaşkanına önermek suretiyle görevden uzaklaştırabiliyor. Bu nedenle kollektif sorumluluk gerektiren hükümet politikasında belirleyici unsurun artık başbakan olduğu rahatlıkla söylenebilir.³²⁷

Yeni anayasada belli bir süre için verilmiş olan KHK çıkarma yetkisinin bakanlar kurulunun görevinin son bulmasıyla sona ermeyeceği belirtilmişti. Ancak bu konuda daha da önemlisi olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında yetki yasası gerekmeden ve temel hak ve özgürlükleri de kapsayacak KHK çıkarma yetkisinin verilmesiydi. Kaldı ki anayasa bunların şekil ve esas bakımından anayasa yargısı denetimine tabi olmayacağı (md. 148) kuralını da getirmişti. Olağanüstü KHK yolu yönetime müthiş bir kolaylık sağlamakta, ancak yargı denetiminin en çok gerekli olduğu zamanda haklar ve özgürlükler ciddi bir tehlikeye maruz bırakılmakta, anayasanın koruyuculuğu ortadan kaldırılmakta, böylece demokratik düzen için hiç de tercih edilmeyen bir zaaf yaratılmaktaydı.³²⁸Bu, demokratik hukuk devletini askıya alan, keyfi yönetimleri gündeme getirecek ve giderilmesi olanaksız adaletsiz sonuçlar yaratacak bir durumdur.

1982 Anayasası yürütmeyi görev olması yanında yetki olarak da nitelendirerek, erkler arasında üstünlük sıralamasını kabul etmemiş, “işbölümü ve işbirliği” gereği ayrılarak bağımsızlaşan devlet organlarının eşit durumda olduklarını kabul etmiştir(Başlangıç). Üstünlüğün ise anayasal düzende(anayasa ve kanunda) olduğunu belirtmiştir. Anayasada Cumhurbaşkanı ve başbakanın statüleri ayrı ayrı düzenlemiş, cumhurbaşkanlığı makamı sorumsuzluğu ile ölçülü olmayan yetkilerle

³²⁶ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.156.

³²⁷ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.441

³²⁸ SOYSAL, “100 Soruda Anayasanın Anlamı”, s.223-231.

güçlendirilmiş, başbakan ve bakanlar kurulunun gerçek lideri durumuna getirilmeye çalışılmıştır. 1982 Anayasasında yürütme organı güçlendirilmiş, “güçlü yürütme” amacına uygun bir yapılanma öngörülmüştür. Ancak 1982 Anayasası öyle bir düzenleme getirmiştir ki, öngördüğü sistem ne geleneksel parlamenter sistem, ne başbakanlık rejimi, ne de yarı-başkanlık rejimidir. Bunların dışında "yepyeni ve nev'i şahsına münhasır" bir sistem oluşturmuştur.³²⁹ "Güçlü devlet" ve "otoriter idare" anlayışına büyük önem verilerek hem yasama hem de yargıya nispeten yürütme güçlendirilmiştir.³³⁰

1982 Anayasası önceki anayasalara göre daha uzun ve ayrıntılı olarak hazırlanmış, birçok olası durumu düzenlemek isteyen kazuistik bir yöntemi esas almıştı. Bu, genel ilkelerle sınırlı, uygulamayı kanunlara bırakan çerçeve anayasa anlayışına bir tepkiydi. Bu durum, siyasal ve sosyal sorunların çözümünü salt hukuksal yollarda arayan siyasal kültürün sonucuydu. Değiştirilmeyecek hükümlerin kapsamı genişletilmiş,³³¹ anayasa değişikliklerine halkoyuna kadar gidebilen cumhurbaşkanınca onaylanma aşaması eklenmiş, geri çevrilen anayasa değişikliğinin aynen kabul edilebilmesi için gereken kabul sayısı artırılmış, konseyce çıkarılan yasaların anayasaya aykırılığının iddia edilememesi kabul edilerek; anayasanın daha katı bir nitelik kazanması sağlanmıştır.Yeni anayasa siyasal karar alma mekanizmalarındaki tikanıkları giderici hükümler getirmiş, (her ne kadar 23.7.1997 değişiklikleriyle artırılsa da) daha az katımcı bir demokrasi modelini benimsemiş, otorite hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını artırmış, tüm bunlardan daha da çok devlet yapısı içinde yürütme organını güçlendirmiştir.³³²

Yürütmeyi güçlendirirken tercihini bakanlar kurulundan değil cumhurbaşkanından yana kullanan 1982 Anayasası çağdaş demokrasilerde rastlanmayacak biçimde ideolojik niteliklidir. Bu tercih yapılırken siyasi partilere karşı tarafsız olan ve parti siyasetlerini değil, devlet siyasetini sürdüren cumhurbaşkanı kimliği ön planda tutulmuştur.³³³ Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi tercih edilerek cumhuriyet dönemi geleneğine sadık kalınmış ve

³²⁹ Turan GÜVEN, “Danışma Meclisi Konuşması”, DMTD, C.8, B.120, O:1, s.40.

³³⁰ Yargıtay, HGK, 14.9.1983, 1980/4-1714 E, 1980/803 K, YKD., C.IX, S.11, 1983, s.1591 vd.

³³¹ Ayrıntı bilgi için bkz. Erdal ONAR, “1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu”, Ankara, 1983.

³³² ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.36-52

³³³ ÖZBUDUN, a.g.e., s.39-40.

cumhurbaşkanının Türkiye şartlarında aşırı bir güce sahip olmaması için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinden kaçınılmıştı. Fransız cumhurbaşkanından farklı olarak Türk Cumhurbaşkanı; iktidarların kullanımında kendine ait ağırlıklı payı olan özgün bir siyasal güç olarak değil, siyasi güçlerin uyumunda dengeyi sağlayan bir etken olarak görülmüştü.³³⁴

1982 Anayasasında "yürütme yetkisi ve görevi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir"(md.8) kuralına yer verilmiş, yasamadan devredilmez yetki(md.5) olarak bahsedilirken, yürütmeden hem görev hem de daha ileri gidilerek yetki olarak söz edilmiş, 1971 Anayasa değişikliği ile çizilen yünden daha da ileri adımlar atılmıştır. 1982 Anayasasının hazırlanmasında büyük rol oynayan Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu yürütmeyi görevli olması yanında bir de yetkili olarak tanımlama gerekçesini şöyle açıklamıştır; "1961 Anayasası yürütmeyi devletin bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ile 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, denklik içinde iş birliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konmuştur. Bu nedenle yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir." Bu gerekçe Komisyonun yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrılığını hükümet sistemi sorunuyla karıştırdığını göstermektedir. Çünkü hangi organın ne tür hukuksal işlemler yapabileceği konusunun bu organların karşılık ilişkileriyle ve birbirlerine karşı sahip oldukları etkileme araçları sorunlarıyla ilgisi yoktur. Ayrıca 1961-1980 arası dönemde karar alma kudretinden yoksun hükümetlerin görülmüş olmasını yürütmenin sadece görev olarak nitelendirilmesiyle açıklamak mümkün değildir.³³⁵

Anayasada yürütmenin yetki olarak nitelendirilmesinin asıl önemi, anayasada yer alan sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'larda (md.121,122) ve

³³⁴ C. RUMPF, "Türk Anayasa Hukukuna Giriş", Çev. B.ODER, Ankara, 1995, s.88-93.

³³⁵ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", s.154.

cumhurbaşkanlığı kararnamesinde kendini gösterir. Bu doğrultuda olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları, bir alanı doğrudan doğruya (asli olarak) düzenleyebilir. Yürütme salt görev olarak nitelendirilmiş olsaydı bu kararnamelerin hukuksal niteliğini anayasanın genel sistemi içinde açıklamak zor olurdu. Anayasa'nın 107'nci maddesine göre cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin, doğrudan doğruya "cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile düzenlenmesi de, yürütmenin asli düzenleme yetkisinin başka bir örneğidir. Bu iki istisna dışında 1982 Anayasasının yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrılığı konusunda kabul ettiği formülün, 1924 ve 1961 anayasalarındaki kanun üstünlüğüne dayanan sistemi temelde değiştirmedeği söylenebilir.³³⁶

1961 anayasasında değişen sosyo-ekonomik koşulların yarattığı sorunlara ivedi çözüm bulmak ve güçlü bir yönetim için (yasama yetkisinin bir kısmının devri ile) hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. 1982 Anayasasında bu yetki daha da genişletilerek (md.91/2) kanun hükümlerinden istenilenin kaldırılabilmesine ve kanunla düzenleme yapılmamış alanların da düzenlenebilmesine olanak sağlanmıştır. Böylece bakanlar kurulu, fonksiyonel açıdan yasama niteliğinde işlem yapma yetkisi ile donatılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi bir kararında yetki kanununda konu sınırlaması yapılması gerektiğini belirtmiştir.³³⁷ Anayasa Mahkemesi yürütmenin bir yetki oluşunu, anayasanın 73, 121,122 ve167'nci maddelerin de düzenlenen istisnai durumlarla sınırlı görmektedir. Mahkeme sayılan durumlar dışında yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisinin "yasal yönetim ilkesi" çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki olduğunu belirtmektedir. Bu bakımdan anayasada belirtilen istisnalar dışında, yasalarla düzenlenmiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen kural koyma yetkisi bulunmamaktadır.³³⁸ Ayrıca anayasa, bakanlar kuruluna temel hak ve ödevler (65-74) ve bütçe değişikliği alanlarında (md.163) KHK çıkarma yetkisi verilemeyeceği kuralını getirmiştir. Yasama yürütme organına verdiği yetkiyi her zaman kanunla geri alabilir, çıkarılan KHK'ları aynen kanunla

³³⁶ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", s.154.

³³⁷ Anayasa Mahkemesi 06.02.1990, 1990/62E, 1990/3K, R,G: 12.10.1990, s. 20668, s.15-16

³³⁸ Anayasa Mahkemesi, 13.06.1995, 1984/14 E., 1985/7 K., AMKD., S.21, s.177; 09.10.1990, 1988/64 E., 1990/2 K., AMKD, S.26, s.76

değiştirerek kabul edilebilir(kanunlaştırabilir) veya reddedebilir. Red halinde KHK'ların yürürlükten kaldırdığı kanun hükümlerinin “askıya alınmış” olmaktan kurtularak tekrar yürürlük kazanması kabul edilmelidir. KHK çıkarma yetkisi bakanlar kurulunun çekilmesi veya yasama döneminin sona ermesi ile sona ermez, kesintisiz yönetimin de bir gereği olarak öngörülen süre kadar devam eder. Çıkarılan KHK'lar yasama organınca bir kanun çıkarılıncaya kadar veya yayımlandıkları tarihten itibaren Anayasa Mahkemesince iptal edilinceye kadar yürürlükte dirler. Anayasa durumun gerektirdiği her konuda, yetki kanunu gerek meksizin cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna olağanüstü dönem KHK'sı çıkarma yetkisi vermiş ve bunlar anayasal yargı denetimi dışında tutulmuştur(md. 148/1). Ancak bu KHK'larda anayasada öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabilmesinin iki sınırı: Uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi ve ölçülülüktür(md.121/2). Bu sınırların ihlalinde anayasaya yargısı denetimi mümkündür. Bu, anayasanın ikinci maddesindeki “hukuk devleti” ilkesinin de bir sonucudur. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Divanı denetimi de işletilebilir.³³⁹

3.6.1. Yürütme: 1982 Anayasası'nın hazırlanması aşamasında yürütmenin güçlendirilmesi için hükümet sistemleri tartışılmış³⁴⁰ rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yanında yetkileri arttırılarak güçlendirilmiş yürütme ve daha da çok güçlü bir devlet başkanlığı tercihinde karar kılınmıştır. Böylece rejim tıkanıklıkları önlenmeye, demokratik rejim içinde güçlü bir yönetim sağlanmaya çalışılmıştır.

XX.'nci yüzyılın son çeyreğinde batı demokrasilerinde başat eğilim, giderek yürütmenin güçlenmesi olmuştur. Bu nedenle de anayasa hukukunun gündeminde yürütmenin güçlendirilmesi konusu sürekli bir biçimde yer almıştır.³⁴¹ Başkanlık rejiminde başkanın, parlamenter rejimde ise ülke koşullarına göre yürütmenin sorumlu kanadının ya da devlet başkanlığı kanadının güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu doğrultuda parlamenter rejime uyan, başbakan ve bakanlar kurulunun güçlendirilmesidir. Çünkü bunların siyasal sorumluluğu vardır ve yurttaş önünde hesap vereceklerdir. Bu nedenle tarafsız, sorumsuz ve doğrudan halk tarafından

³³⁹ Erdoğan TEZİÇ, “Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı”, İstanbul: İÜHF Y., 1972, s. 45-46.

³⁴⁰ TANÖR, “İki Anayasa 1961-1982”, s.29-95; AÜSBF, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara: AÜSBF Y., 1982

³⁴¹Erdoğan TEZİÇ, “Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, İHİD, Yıl 1, s.2, (Ağustos 1980), s.91-106.

seçilmeyen devlet başkanlığı makamının güçlendirilmesi, demokrasiye ve demokrasiyle birlikte gelişen parlamenter rejime aykırı, önemli bir sapmadır. Demokratik sistemde güçlü ama tarafsız bir makam olmaz, hukuksal meşruiyetin demokratik meşruiyete dayanması ancak halktan yetki alarak gerçekleşir. Bu da parlamenter rejimden başka bir rejim oluşturur. Ayrıca parlamenter rejim içinde yürütmenin sorumsuz kanadının güçlendirilmesi iki başlılığa ve yürütmede karşıtlığa yol açar ve sonuç olarak yürütmenin daha da zayıflamasına neden olabilir.³⁴² Parlamenter rejimin işleyişi gereği, devlet başkanı parlamento-kabine ilişkileri dışında yer almalıdır. Çünkü parlamentarizm bakanlar kurulu ile yasama arasındaki ilişkileri temel alır.³⁴³ Bu ilişkilerde tarafsız hakemlik gerektiren işlemler devlet başkanınca tek imza ile yapılabilir ki, bu da istisnadır.³⁴⁴

1982 Anayasası ise, yürütmenin sorumsuz ve tarafsız kanadı olan cumhurbaşkanını önemli yetkilerle donatmış, her şeyden önce demokratik yönetime ve parlamenter gelişme sürecine aykırı bir sapma göstermiştir. Bu nedenle 1982 Anayasası'nın getirdiği rejimin parlamenter rejimden önce demokratik bir sistem getirip getirmediği tartışmalıdır.³⁴⁵ Amerikan başkanlık sistemi, İngiliz parlamenter rejimi, İsviçre meclis hükümeti sistemi ve Fransız yarı-başkanlık rejimi doğrudan iktidar yetkileri kullanan makamları yine doğrudan halkın seçimiyle belirleyerek demokratik meşruiyeti sağlamaya çalışmışlardır. 1982 Anayasası cumhurbaşkanına, daha çok bunalım çözücü önemli iktidar yetkileri tanıyarak yarı-başkanlık rejiminde olduğu gibi, siyasal sistemin odaklarından biri durumuna getirmiş, ancak doğrudan halk tarafından seçilmesini kabul etmeyerek sapma oluşturmakla birlikte parlamenter rejim tercihini devam ettirmiştir. Bu nedenle de yürütmenin iki başının farklı siyasal eğilimlerde olması halinde bunalım çözmek adına kurulan bu rejimin siyasal ve anayasal riskleri vardır. Parlamentonun beş yılda bir seçmen eğilimine göre değişmesi olasılığına karşın, cumhurbaşkanının yedi yılda bir parlamentonun nispeten

³⁴² Bülent TANÖR, “1980 Sonrasının Anayasal Bilançosu”, Yapıt, Ocak-Şubat 1986, s.73; TANÖR, “İki Anayasa 1961-1982”, s.180.

³⁴³ Orhan ALDIKAÇTI, “Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı”, İstanbul, 1960, s.99-103; GÜNEŞ, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, s.183-184.

³⁴⁴ TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, s.167.

³⁴⁵ Anayasa Mahkemesi bir kararında demokratik devlet sistemini şöyle tanımlıyor: “Demokratik devlet, egemenliğin bir kişi, zümre veya sınıf tarafından belli sınıflar yararına kullanılmadığı, serbest ve genel seçimin iktidara gelmede ve iktidardan ayrılmada tek yol olarak kabul edildiği ve iktidarın bütün millet yararına kullanıldığı, kısaca demokrasi prensiplerinin hakim olduğu bir idare biçimidir.” Anayasa Mahkemesi, 26.09.1965, E.1963/173, K.1965/40, AMKD, S.4, s.301

nitelikli çoğunluğu ile seçilmesi bu olasılığı güçlendirmektedir. Parlamentodaki çoğunluğa yakın cumhurbaşkanının hükümet ile sürtüşme olasılığı az iken aksi durumda artmaktadır. Zayıf çoğunluklara dayanan koalisyon hükümetleri döneminde varolan hukuksal yetkileriyle cumhurbaşkanı siyasal sistemin merkezi konumunda yer alır. Bu durum ise doğrudan demokratik meşruiyet sorunu yaratarak devlet başkanının tarafsızlığını yitirmesine ve yıpranmasına ve böylece yeni krizlere neden olabilmektedir. Bu şekilde sistemdeki konumu merkezileşmiş devlet başkanının kendisi istikrarsızlık ve bunalım kaynağı haline gelebilir. Bu durumda parlamenter rejimde doğrudan halkoyu ile seçilme demokratik meşrutiyeti bulunmayan- ki zaten halkoyuna dayanması halinde parlamenter rejim özelliğini yitirir-devlet başkanının hukuksal yetkilerle donatarak güçlendirilmesi, tam aksi sonuçlara yol açabilmektedir.³⁴⁶ Çünkü güçlendirilen hükümet kanadı değildir, aksine yürütme, hükümetin gücünü daraltacak şekilde paylaştırılmaktadır. Parlamenter rejimde “güçlü yürütme” parlamentoda parti veya partiler bloğunun güçlü ve sağlam çoğunluklar oluşturması demektir. Parlamenter rejimde otorite ve güç, çoğunluğu sağlamış disiplinli siyasal partilerdedir. Oysa 82 anayasası güçlü yürütme için tarafsız, sorumsuz cumhurbaşkanını daha çok tercih etmiştir.

1982 Anayasası’nda karşı imza kuralı benimsenmiş, düalist yürütme organında sorumsuz ve parlamentoca seçilen kanada yer verilmiş, kural olarak değil istisna hallerde cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi kabul edilmiş, olağanüstü hallerde cumhurbaşkanına bakanlar kurulu ile birlikte hareket etme zorunluluğu getirmiş ve parlamenter rejim geleneğini sürdürülerek yarı-başkanlık sistemi tercih edilmemiştir.³⁴⁷

1982 Anayasası cumhurbaşkanına çok sayıda ve önemli konularda yetki tanımıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının parlamento, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile çelişme olasılığı yüksektir. Bu olasılık çözümü zor anayasal sorunlar yaratır. Anayasanın 104. maddesinin birinci fıkrasına göre; cumhurbaşkanı anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu maddenin güçler ayrılığı ilkesine aykırı olarak, cumhurbaşkanının yasama politikalarına karışmasına yol açması da; parlamenter rejimden önemli bir sapmadır ve başka bir kriz nedenidir. Tekrar görüşülmek üzere yasanın meclise geri

³⁴⁶ TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, s.165-166.

³⁴⁷ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.309

gönderilmesi, meclis seçimlerinin yenilenmesi, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılması, anayasa değişikliğini halkoyuna sunma, başbakanı seçerek atama şeklindeki sınırlanmış ilişkinin bu hükümlerle genişletilmesi halleri rejim krizine kaynaklık edebilir. Parlamenter rejimin sağlıklı işlerliği için cumhurbaşkanı, bu maddeye dayanarak siyasal ve hukuksal tartışmaya taraf olmamak, hükümet ve parlamento alanlarına girmemek durumundadır.³⁴⁸

Yeni anayasa bu düzenlemesiyle ve özellikle fesih yetkisini hükümete değil de cumhurbaşkanına tanımasıyla- 61 Anayasası'nın bu konuda tanıdığı yetkileri genişleterek (MGK'yı güçlendirerek, Devlet Denetleme Kurumu'na yer vererek, parlamento dışından bakan atanması usulünü getirerek vbg.)- seçilmiş parlamento çoğunluklarına karşı güvensizliğini ifade etmiştir.³⁴⁹ Bu nedenle parlamenter demokratik rejimin geleneksel şemasına uymadığı, temel unsurlara gerekli yeri vermediği yönünde eleştirilmiştir.³⁵⁰

1982 Anayasası tercihini yürütmenin daha çok sorumsuz unsurlarının güçlendirilmesi yönünde yapmıştır. Yürütmenin görev olmanın yanısıra yetki olarak da nitelendirilmesinin nedeni (md.8), “doğrudan doğruya anayasadan doğan yürütme yetkilerinin de var olduğu”nu belirtmektir. Bu nedenle yürütmeye” geniş bir düzenleme-kural koyma yetkisi” tanınmıştır. Yürütme organının kararnamelerle yönetim rejimi, yasama aleyhine bir düzenlemedir. Bu çerçevede olağanüstü hallerde genel olarak yürütmenin ve özel olarak da cumhurbaşkanının etkinlik alanı genişletilmiştir(md. 91). Seçimlerin cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi mekanizmasını (md.116) önceki anayasaya göre kolaylaştırarak, yasamayı dengeleyici noktaya getirilmiştir. Cumhurbaşkanının yasama aleyhine yetkilerinin artırılması ve statüsünün güçlendirilmesi (md. 105/b, 175/b), yürütmeye önemli bir sorumsuz güç aktarımına neden olmuştur. Ayrıca iktidarı dengeleyen ve sınırlayan yargı yürütme karşısında bütçe, bağımsızlık ve güvence zafiyetine düşürülmüş, yargıların her aşamada seçimle atanması, kural olarak yönetimin karar ve denetimine tabi kılınmıştır (md.104,139, 140, 144, 159, 125, 114 vbg.). Böylece bu

³⁴⁸ TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, s.168.

³⁴⁹ Taha PARLA, “Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi”, İstanbul, 1986, s.76-77.

³⁵⁰ ALDIKAÇTI, “Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası”, s.342; Selçuk ÖZÇELİK, “Anayasa Hukuku Dersleri”, c.II, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1983, s. 142; SOYSAL, “Anayasaya Giriş”, Ankara: AÜSBF Y., 1969, s.251 ve aksine görüş için bakınız Hüseyin Nail KUBALI, “Anayasa Hukuku Dersleri”, İstanbul: İÜHF Y., 1971, s.373.

alandan da yürütme alanı demokratik hukuk devleti gerekleri aleyhine genişletilmiş ve yargılama alanı yürütme lehine (en başta anayasa, ceza, idari ve askeri yargı olmak üzere) daraltılmıştır.³⁵¹

Anayasa yargısı hem denetim alanı hem de kendisine başvuracaklar bakımından kısıtlanmıştır. Bu kısıtlama uzun vadede devlet yönetimini adaleti gerçekleştirme, toplumsal barışı sağlama ve sorunları çözme noktasında zora sokacaktır. Bu, otoriter yönetim için yapılmış bir tercihtir. Yürütmenin iki etkin başlılığı ve Milli Güvenlik Kurulu'nun konumunun demokratik meşruiyet ile çelişkisi, toplumsal kesimler, birey-devlet ve kurumlar arası ilişkilerde sorunlar yaratacak niteliktedir.³⁵²

Yerinden yönetimin demokratiklik ve verimlilik kazanımları bir yana bırakılarak merkezi yönetimin gücünü artırmıştır. Böylece demokrasiyi besleyen özerk yönetimlere darbe vurulmuş, ilgili her kurum idare çatısı altında toplanmış, yerel ve yerinden yönetimler üzerindeki vesayet baskısı arttırılmıştır.³⁵³

27 Mayıs'ta, 12 Mart'ta, 12 Eylül müdahalesinde de silahlı gücün devlet yönetimi ve rejim içindeki konumu güçlendirilmiş, insiyatif alanı genişletilmiştir. MGK ve YAŞ gibi anayasal kurumlarla devlet iktidarının merkezine en tepedeki askeri bürokrasi oturmuştur. Bu yapılanmanın bir sonucu olarak milli güvenlik kavramı iç ve dış savunma, güvenlik konularının ötesinde siyasi iktidarın merkezine hükmedecek genişlikte ele alınmıştır. Tüm bunların dükalıklar rejimi oluşturmak için değil "toplumun huzur ve güvenliği" için yapıldığı ifade edilmiştir. Böylece toplumda huzur ve güven egemen olsa bile "güven ve huzur bunalımı" arayışına süreklilik kazandırılmıştır. Kriz yönetimi olağan yönetim haline getirilerek, siyaset dışı unsurların siyasete sürekli egemen olmasının önü açılmıştır. Baskı ve yıldırıma gerek olmadan bu durum anayasal güvencelerle sağlanmıştır. Özellikle askeri bürokrasi ve yönetim, hukuku kendisine uydurma gücüne ulaştığı için hukuka uygun davranma zorunluluğundan kurtulmuştur. Üst düzey bürokratların kararları ve işlemlerinin yargı denetimi dışında tutulmasıyla bu durum perçinlenmiştir. Bürokratlar kural olarak sadece bürokratlara karşı sorumlu duruma getirilerek hukuksal ve siyasal sorumluluk ve denetim de terk edilmiştir. Seçkinler XXI.

³⁵¹ TANÖR, "İki Anayasa 1961-1982", 2. Baskı, İstanbul, 1991, s. 115-117.

³⁵² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.465

³⁵³ YAVUZ, a.g.e., s.465

yüzyılın geri bırakılmış ülkesinin modern kralları olma hayaline kapılmışlar, çağdaş uygarlığa ulaşma ereğini KİT'ler, MKE, ASELSAN, OYAK gibi kuruluşların imkanları, siyasi makamlar, nüfuz ticareti temsilcilikleri gibi rantlarla unutma noktasına gelmişlerdir. Meclis dışından da seçilmesini mümkün kılınan ve MGK'nın başkanı olan cumhurbaşkanının statüsünü güçlendirerek sistemi adeta yarı-başkanlık rejimi haline getiren 1982 Anayasası'nın bu bağlamda asker-sivil ilişkileri açısından da önemli handikapları vardır. Ayrıca silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme konusunda TBMM tekeli kırılarak, bu yetkinin de (md.104) cumhurbaşkanına tanınması bu bakımdan dikkate değerdir. Ancak bu yetkinin bu makama seçilecek kişide askeri kişilik aranmasını da teşvik edeceği açıktır.³⁵⁴

Yürütmenin güçlendirilmesi amacıyla tercih edilen ve yarı-başkanlık etkisi görülen bu rejimde cumhurbaşkanına iç ve dış siyasal koşullara ve kişiliğine göre daha da etkin hale gelebilecek yetkiler tanınmıştır. Bu nedenle güçlü cumhurbaşkanlığı ile hükümet arasındaki olası görüş farklılıkları ve çelişkilerin açığa çıkması ile sistemin kilitlenme tehlikesi potansiyel olarak her zaman vardır. Bu durumun yürütmenin güçlendirilmesine mi, yoksa kendi içinde bölünüp zayıflamasına mı yol açacağı önceden kestirilemez.³⁵⁵

1982 Anayasası ile yürütme güçlendirilmiş, parlamenter rejiminin gereklerine aykırı olarak toplumun tarihsel geçmişinin referans alındığı iddiasıyla cumhurbaşkanına önem verilmiş, ancak Türkiye'yi parlamenter rejim geleneğinden uzaklaştıran köklü bir değişikliğe de yer verilmemiştir. Cumhurbaşkanına fazlaca ağırlık verilmesi rejimin parlamenter niteliğini tamamıyla ortadan kaldırmamış, Fransız yarı-başkanlık rejiminden etkilenen, ama oldukça farklı bir rejim ortaya çıkmıştır. Önceki anayasalarda olduğu gibi bu anayasada da Fransız anayasalarının etkisinden rahatlıkla söz edilebilir. Yarı-başkanlık rejimini düzenleyen 1958 Fransız Anayasası'nın 16'ncı maddesi olağanüstü durumlarda cumhurbaşkanını bir diktatör kadar güçlü kılabilmektedir. Benzer yetkiye yeni anayasanın 120 ve 121 inci maddeler ile Türkiye Cumhurbaşkanı da sahiptir. Ancak yeni anayasada cumhurbaşkanı bu durumlarda bakanlar kuruluyla birlikte hareket edeceğinden,

³⁵⁴ TANÖR, "İki Anayasa 1961-1982", s.121-124

³⁵⁵ TANÖR, a.g.e., s.466

yürütmeyi tek başına belirleme yetkisi yoktur. Bu nedenle yeni anayasa parlamenter rejim konusunda V'inci Fransız Anayasasıyla aynı nitelikte değildir.³⁵⁶

Yürütme yetkilerinin kullanılmasında karşı imza kuralının varlığı, yürütmenin gerçek işleyişini ve hükümet sistemini belirler. 82 Anayasasında cumhurbaşkanı, yetkilerinin çoğunu karşı imza ile kullanabildiğine göre, rejimin parlamenter niteliği değişmiş değildir. Ancak cumhurbaşkanına bakanlar kurulu ile birlikte kullanacağı olağanüstü yetkilerin verilmesi, rejimin parlamenter niteliğinde sapma anlamına gelmektedir. Süreç içinde Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler konusunda çıkacak tartışmalara, yargı organları son verecektir.³⁵⁷

1982 Anayasası, öngördüğü siyasi rejim açısından, Türkiye'nin İkinci Meşrutiyetle başlayan parlamenter geleneğini değiştirmemiştir. Anayasa'nın birçok maddesi bunu göstermektedir. Örneğin Anayasanın 8'inci maddesi yürütme yetkisini bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanına birlikte tanımaktadır. Ancak bu yetki esas olarak bakanlar kuruluna aittir. Çünkü anayasanın 104. maddesi cumhurbaşkanının yetkilerini tahdidi biçimde saydığından, bakanlar kurulu için genel yetki kuralı söz konusudur. Başka bir anlatımla, özel olarak cumhurbaşkanına verilmiş yetkiler dışındaki bütün yürütme yetkileri hükümete aittir. Yürütme yetkileri ise yasama ve yargılama niteliğinde olmayan bütün devlet yetkileri anlamına gelmektedir. Bu bağlamda anayasa milli güvenlik politikasını belirleme yetkisini bakanlar kuruluna vermiştir (md.118/3, 177/2). Bakanların devletin merkez örgütünü oluşturan idari birimlerin (bakanlıkların) yürüttükleri faaliyetlerden dolayı sorumlu olmaları(md. 112/2) dolaylı olarak ifade edilmiştir. Bu, bütün idari kamu hizmetlerinin hükümetin tespit edeceği politika doğrultusunda ve onun üyelerinin gözetimi ve denetimi altında yürütüleceği anlamına gelmektedir. Bu yaklaşımın, anayasanın 112. maddesinde belirtilen "hükümetin genel siyaseti"nin, bakanlar kurulunun yürütme yetkisinin genelliği ile örtüştüğü kolayca görülebilir. Kaldı ki, cumhurbaşkanına tanınmış olan anayasal yetkilerin çoğu hükümetin katılması veya ortaklığı ile kullanılabilir.

358

³⁵⁶ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.468

³⁵⁷ YAVUZ, a.g.e., s.468

³⁵⁸ Mustafa ERDOĞAN, "Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler", Ankara, 1993, s.30-31.

105. maddeye göre cumhurbaşkanının işlemlerinde karşı-imza kuraldır. İstisnalar dışında devlet başkanının bütün işlemleri başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır. Devlet başkanın işlemlerinin sorumluluğu, parlamenter rejim gerekleri doğrultusunda hükümet tarafından yüklenilmektedir. Bu, cumhurbaşkanının başbakan ve/veya ilgili bakanın bilgisi dışında ve hükümetin genel politikası dışında aykırı bir iş ve eylemde bulunamaması anlamına gelmektedir. 104. madde devlet başkanı makamının genel konum ve işlevini parlamenterizmin gereklerine uygun bir şekilde ifade etmiştir. Çünkü, “tarafsız” ve gerektiğinde “hakemlik” yapabilecek bir cumhurbaşkanı amaçlanmıştır. Bu amaca uygun bir cumhurbaşkanı için zorunlu olan bağımsızlık ve tarafsızlık kuralı da 101. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddenin cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesini içeren hükmü de parlamenter rejimin başka bir tezahürüdür.³⁵⁹

1982 Anayasasına göre meclis beş yıllık (md. 77/1, 127/3) süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebilir(md.77/2). Meclis seçimlerinin yenilenmesi kararını belli koşullara altında cumhurbaşkanına da tanınmıştır:(1)Yeni kurulan bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması(md.110/2) veya bakanlar kurulunun gensoru sonucu (md.99/4) veya görev sırasında güvenoyu isteminin kabul edilerek (md.111/1) düşürülmesi durumunda 45 gün içinde yeni hükümetin kurulamaması veya kurulup ta güvenoyu alamaması halinde;(2) başbakanın güvensizlik oyu dışında çekilmesi üzerine 45 gün içerisinde bakanlar kurulunun kurulamaması halinde; yeni seçilen TBMM’de başkanlık divanının seçimden sonra 45 gün içerisinde bakanlar kurulunun kurulamaması durumunda meclis başkanına danışarak cumhurbaşkanı seçimin yenilenmesine karar verilebilir(md.116).Bu karardan 90 gün sonra ilk pazar günü oylama yapılır. Ayrıca anayasa ara seçimin bir seçim döneminde ancak bir kez yapılabileceği hükmünü getirerek sınırlamıştır (md.78). Anlaşılacağı üzere anayasa seçimlerin yenilenmesi konusunda yasamanın güvenoyu ile düşürme yetkisine karşılık yürütmenin sorumlu kanadı hükümeti zayıf bir konumda bırakmıştır.³⁶⁰

3.6.1.1. Cumhurbaşkanı: 82 Anayasası cumhurbaşkanlığını parlamenter rejim tercihinin sonucu tarafsız bir organ olarak düzenlemeye büyük özen göstermişti. Görev süresinin yedi yılla sınırlanması, bir daha seçilmeme şartı (md.101/1, 3), cumhurbaşkanının dışardan da seçilebilmesi (md.101/2), oylama

³⁵⁹ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.470

³⁶⁰ YAVUZ, a.g.e., s.470-471

biçimi (md.102), cumhurbaşkanlığı andı (md.103) hep tarafsızlığı sağlamaya yönelik düzenlemelerdir. Cumhurbaşkanının yedi yıllık görev süresi yasamanın beş yıllık yasama dönemiyle çakışmamakta, böylece cumhurbaşkanının mecliste farklı siyasi çoğunluklarla çalışması mümkün olmaktadır. Bu bağlamda cumhurbaşkanının kendisini belli bir siyasi partiyle özdeşleştirmesinin sakıncalarını dikkate alarak partiler üstü bir tutuma yöneleceği beklenmiştir.³⁶¹ Bu nedenle yalnız iktidar partisince değil, yarının iktidar adayı muhalefet partilerince de kabul edilebilir bir kişinin cumhurbaşkanı olarak seçiminin tercih edileceği düşünülmüştü.³⁶² Bu bakımdan anayasada (md.101/son) bir parti ile ilişkisi olan cumhurbaşkanının hem bu parti ile ve hem de bunun uzantısını teşkil eden yasama üyeliği ilişkisinin otomatikman sona ereceği hükmü getirilmişti. Ancak cumhurbaşkanı seçilen bir siyasi liderin partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve TBMM üyeliğinin sona ermesi tek başına tarafsızlığı sağlamak için yeterli değildir.³⁶³ 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığının kural olarak tarafsız (istisna olarak devlet ideolojisinin tarafıdır) ve bu nedenle de sorumsuz (vatana ihanet ve diğer sınırlı şahsi suçları istisna) bir makam olarak düzenlenmesinin amacı devlet organları ve toplum yönetiminde karşıt kesimler arasında olağan etkileşim kanallarını, diyalog ve iletişim olanaklarını açık bulundurmasını sağlayan uzlaştırmacılık ve hakemlik işlevini yerine getirmesi ve böylece her alanında organize olmayı sürdürebilen siyasal toplum düzeninin işlerliğini güvenceye almaktır.³⁶⁴

Yeni anayasada cumhurbaşkanına temsil ve gözetim, yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görev ve yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur(md.105/2). Ancak hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak, hukuka aykırı olan ön işlemin yönetsel yargı

³⁶¹ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", s.287-288

³⁶² Hikmet Sami TÜRK, "Cumhurbaşkanı Seçimi, Olaylar ve Gerçekler", Cumhuriyet, 31.10.1989, s.2.

³⁶³ Edip ÇELİK, "Tarafsız Cumhurbaşkanı, Olaylar ve Görüşler", Cumhuriyet, 25.10.1989, s.2 (1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı seçilen ANAP Genel Başkanı (ve Başbakan) Turgut Özal: "Tarafsızım diye fikirlerimizi değiştiremeyiz. Ben ANAP'ı kurarken fikirlerim neyse aynı fikirlere sahibim. 1992'ye kadar bu seçimi sizin lideriniz olarak yaptığıma göre, seçim yeniden yapıncaya kadar sizinle biraz daha alakadar olmam lazım. Bu aynı zamanda benim borcumdur. Tarafsızlık her zaman Devlet tarafsızlığıdır. Devlet nasıl tarafsızca buradaki makamda öyle tarafsızdır" Bkz. 21.5.1990 tarihli gazeteler.

³⁶⁴ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.475

tarafından iptal edilmesi halinde cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemin de sakatlanmış olacağı kabul edilmiştir.³⁶⁵

1982 Anayasasında cumhurbaşkanı devletin başıdır. Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milleti'nin birliğini temsil eder, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetir(md.104/1). Cumhurbaşkanının bu amaçla yapacağı görevler ve kullanacağı yetkiler ilgili oldukları devlet organına göre sınıflandırılarak gösterilmiştir(md.104). Yasama ile ilgili olarak; meclisin açılış konuşmasını yapma, meclisi gerektiğinde toplantıya çağırma, kanunları yayımlama, kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme,³⁶⁶ anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli görürse halkoyuna sunma, kanunların, KHK'ların ve meclis iç tüzüklerinin anayasa aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma, meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verme, yürütme ile ilgili olarak; başbakanı atama, istifasını kabul etme, başbakanın teklifi üzerine bakanları atama ve görevlerine son verme, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etme veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma, yabancı devletlere devlet temsilcilerini göndermek, gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası anlaşmaları onaylama ve yayımlama, meclis adına TSK'nın başkomutanlığını temsil etme, TSK'nın kullanılmasına karar verme, Genelkurmay Başkanını atama, MGK'na başkanlık etmek, başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarma, kararnameleri imzalama, "sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile" belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma, Devlete Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve başkanını atama, DDK'ya inceleme ve araştırma ve denetleme yaptırma, YÖK üyelerini seçme, üniversite üyelerini seçme ve yargı ile ilgili olarak; Anayasa Mahkemesi üyelerini seçme, Danıştay üyelerinin ¼'ünü seçme, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve vekillerini seçme, Askeri Yargıtay üyelerini seçme, AYİM üyelerini seçme, Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçme, anayasa ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer verilecek görevleri yerine getirme (md.104/son) görev ve yetkileri ile donatılmıştır. Anılan yetki ve görevler parlamenter rejimlerin genelinde sembolik makam olan devlet başkanlığı makamını

³⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, "Anayasa Hukuku", s.211.

³⁶⁶ Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", AİD, C.21,S.5 Ankara, 1988, s.5-25

sembolik makam olmaktan çıkarıp siyasal sistemin en etkin parçası haline getirmiştir.³⁶⁷

Genel kural olarak cumhurbaşkanının devletin başı olması sıfatıyla tanınan yetkileri tek başına, yürütmenin başı olması sıfatıyla tanınan yetkileri ise karşı-imza kuralı içinde kullanması gerekir. Anayasanın ilgili hükmünde açıklık var ise onun uygulanması, eğer açıklık yok ise yetkinin niteliğine bakarak genel kural uygulanmalıdır. Anayasada devlet başkanı “tarafsız” olması nedeniyle tanınan (siyasal bakımdan taraflı olan hükümetle paylaşılması niteliği ve amacına uygun düşmeyen) yetkileri de tek başına kullanır. İcrai yetkilere sahip kurumlara yapılan seçme ve atamalarda (siyasal sorumluluk gereği) karşı-imza kuralına uyulması gerekir. Bu kuralın uygulandığı işlemler yargı denetimine açıktır. Kanunların uygulanmasını sağlayan idarenin eylem ve işlemleri üzerinde idari yargı denetimi asıldır.³⁶⁸

1982 Anayasası cumhurbaşkanlığını denge ve istikrar unsuru işlevi görecektarafsız bir makam olarak düzenlemiştir. Bu bakımdan cumhurbaşkanlığı, bakanlar kurulunun aldığı bütün kararları otomatik onaylama makamı değildir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz. Tersine durum, cumhurbaşkanının anayasa ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalma andı ile bağdaşmaz. Buna karşılık parlamenter rejimin işleyişi gereği cumhurbaşkanının “siyasi sorumluluğu” bulunan bakanlar kurulunun hukuka uygun işlemlerini siyasi yerindelik açısından değerlendirerek reddetmesi de kabul edilemez. Sorumsuz cumhurbaşkanının sorumlu hükümetin siyasi takdir yetkisine, en iyi niyetli gerekçelerle de olsa müdahalesi (eğer bu alandaki danışma ve uyarma fonksiyonunu aşılırsa) hükümetin istifasıyla anayasa bunalımına neden olabilir. Bu durumda cumhurbaşkanının prestij ve otorite kaybına uğraması büyük olasılıktır.³⁶⁹

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının tarafsızlığını yitirmesinin açık bir yaptırımını yoktur.³⁷⁰ Bu durum pratikte yürütmenin kanatları arasında ve/veya

³⁶⁷ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.284

³⁶⁸ ÖZBUDUN, a.g.e., s.289

³⁶⁹ ÖZBUDUN, a.g.e., s.289-290

³⁷⁰ TUNAYA, “Siyasal Kuramlar ve Anayasa Hukuku”, s. 412, 413; ALDIKAÇTI, “Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası”, 1978, s.342; DAL, “Türk Esas Teşkilat Hukuku”, s. 273-274.

yürütmenin ikinci kanadı ile yasama arası ilişkilerde tarafları yıpratın, meşruiyetlerini sorgulanır hale getiren siyasal çatışma ve krize yol açacaktır. Göreve gelirken millet önünde üzerine aldığı görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücüyle çalışacağına (md.103) ant içmiş bir devlet başkanını, bu andına uygun davranmaya zorlamak demokratik kamuoyu için kolay ve son derece meşru bir talep olacaktır. Çünkü devlet başkanının “tarafsız” ve “sorumsuz” ve “sembolik” olma zorunluluğu, parlamenter rejimin işlerliğini sağlayan önemli unsurlardandır. Sorumsuz cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi bu niteliğinin bir sonucudur. 1982 Anayasası da bunu tercih etmiştir.³⁷¹

Yeni anayasa cumhurbaşkanlığını sembolik bir makam halinden çıkarabilecek yetkiler vererek güçlendirmiş, ancak bu makamı sorumsuz bir makam olarak muhafaza etmiştir. Bu, seçilmiş siyasilere güvensizliğin bir sonucudur. Yeni anayasanın yapıcılarında Kenan Evren bunu şu şekilde ifade ediyordu: “Muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir. Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda cumhurbaşkanlığı ve hükümet bulunduğu göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız cumhurbaşkanı mı, yahut taraflı hükümet mi?”³⁷² Böylece cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin tercih gerekçesi ortaya konulmuş oluyordu. Bu doğrultuda anayasanın cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev vererek bir yerde hemen her erkin başı konumuna getirdiği görülür. Ancak bu kadar yetki tanınarak güçlendirilmesine rağmen, kamu yönetiminin esaslarından olan yetki ve sorumlulukta denge ve paralellik ilkesinin gereğinden kaçınılmış, halkoyuna dayanmayan ve sorumsuz bir devlet başkanlığı statüsü yaratılmıştır. Sorumsuz cumhurbaşkanının tek başına

³⁷¹ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.476

³⁷² Kenan EVREN, “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar(24 Ekim-5 Kasım 1982)”, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.88-89

yapacağı işlerin sayısı bir hayli artırılmış, bunlarla ilgili işlemlerinden sorumsuzluğu yanında, ayrıca bu işlemler yargı denetimi dışına da alınmıştır (md.105).³⁷³

Bu bağlamda ilk defa 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğini düzenlemek için, tek başına hiçbir yasal metne gerek duymadan asli bir düzenleme yapma, yani kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (md.107). 1961 Anayasası'nda gerçekleşmesi zor koşullara bağlanan meclis fesh etme (seçimleri yenileme) yetkisinin daha kolay kullanılması sağlanmak istenmiştir. 1961 Anayasası döneminde yaşanan fesh etme güçlüğü yasama-yürütme ilişkilerinin tıkanmasına ve hükümet krizlerine neden olduğundan³⁷⁴ yeni anayasada (md.116) bu konuda işler bir mekanizma getirilmeye çalışılmıştır: Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamaması veya görevi sırasında gensoru (md.99) veya güvensizlik oyuyla (md.111) düşürülmesi hallerinde veya başbakanın istifası üzerine 45 gün içinde yeni bakanlar kurulunun kurulmaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması üzerine TBMM başkanına danışarak cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilecektir. Bu düzenlemenin her ne kadar kolay işlerliği tartışılabilirse de, cumhurbaşkanını güçlendirdiği açıktır.³⁷⁵

Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi parlamenter rejimin gerekleriyle çelişki yaratır. Bu rejimde partilerin üstünde kendi programını, görüşlerini ve tercihlerini gerçekleştirmek isteyen, halkın taleplerine duyarlı olmayan bir siyasal kurum yaratmaktan çekinilir.³⁷⁶ Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nın siyasal sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanını devletin başı olması nedeniyle güçlendirmeye çalışması devletin parlamenter rejimden uzaklaşmasıdır. Bu, siyasal sorumluluk bakımından değil de yetkileri bakımından yarı-başkanlık sistemi yönünde eğilimi olan bir rejime yönelmek anlamına gelmektedir.³⁷⁷

³⁷³ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.476-477

³⁷⁴ TUNAYA, "Siyasal Kuramlar ve Anayasa Hukuku", s. 412, 413; ALDIKAÇTI, "Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası", 1978, s.342; DAL, "Türk Esas Teşkilat Hukuku", s. 273-274.

³⁷⁵ Turgut TAN, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği(Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", Anayasa Yargısı(Anayasa Mahkemesinin 22.Kuruluş Yılı Dönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiri ve Yorumlar), Ankara, 1984, s.38; Muammer OYTAN, "1982 Anayasası'nda Yasama Organı ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri", TİD. Y., Yıl 56, S. 364, 1984, s. 16.

³⁷⁶ Mümtaz SOYSAL, "Bunalım ve Cumhurbaşkanı", Milliyet, 21 Eylül 1974

³⁷⁷ YAVUZ, a.g.e., s.477

1982 Anayasası'nda parlamenter rejimin gereği olan kuvvetler arası dengenin yürütme lehine ve yine yürütme içindeki dengenin de cumhurbaşkanlığı lehine bozulduğundan sorumsuz cumhurbaşkanının geniş icrai nitelikte yetkilerle donatılması yürütme içinde iki kanadın çekişmesine neden olabilecektir.³⁷⁸ Ayrıca anayasada cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanacağı konusunda açıklık olmamasının, mevcut icrai yetkilerini sorumsuz kullanılması ve siyasi partiler gerçeği karşısında bunun da tarafsız devlet başkanlığını taraf yaparak parlamenter rejimden saptırması beklenebilir.³⁷⁹ Güçlü yürütme için hükümetin normal işleyişle görevlerini yerine getirebilen güçlü parlamento çoğunluğa dayanmasının yeterli olacağı belirtilmiştir.³⁸⁰ Parlamenter rejimde güçlü yasamanın güçlü yürütmeyi yaratacağı, yasamanın gücünün zayıflamasının yürütmeyi de zayıflattığı ileri sürülmüştür.³⁸¹

1982 Anayasası'nı yapan kurucu iktidarın lideri olan Kenan Evren'den sonraki ki her iki (partili) cumhurbaşkanı da (Özal ve Demirel) cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi taleplerini ileri sürmüştür. Demokratik yönetim içinde cumhurbaşkanına tanınan yetkiler siyasal destek arama ihtiyacı yaratmış ve güçlendirilen cumhurbaşkanlığının rejimi dönüştürme yönünde eğilimi artmıştır. Nispi temsile dayanan seçim sisteminin çok partili parlamento yaratması ve hükümetlerin ancak koalisyonlar oluşturularak kurulabilmesi (parçalı toplum yapısı ve ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlarının uzun vadeli çözüm gereksinimi) cumhurbaşkanlığı makamının siyasal sorumlulukla da beslenmesi gereğinin ileri sürülmesine neden olmuştur. Bu bakımdan 1982 Anayasası'nda başbakan yerine yürütmenin devlet başkanlığı kanadının güçlendirilmesi parlamenter rejimin yarı-başkanlık rejimine dönüşmesi yönünde güçlü bir eğilim yaratmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanına tanınan geniş icrai yetkilerin kullanılmasının cumhurbaşkanını taraf durumuna getirmesi, siyasal sorumluluk taleplerini artırmıştır.³⁸²

³⁷⁸ Cahit TUTUM, "10.02.1982 tarihli Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.7, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.358.

³⁷⁹ H. İbrahim KARAL, "11.08.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.7, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s. 401.

³⁸⁰ Turgut TAN, "12.08.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.7, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s. 512.

³⁸¹ Mümtaz SOYSAL, "Güçlü Yürütme", Milliyet, 14 Nisan 1982

³⁸² YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.478

İcrai yetkiler tanınan cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunun da sağlanabilmesi için halk tarafından seçilmesi gerektiği yönündeki görüşler yeni anayasanın hazırlanması sürecinde de yoğun olarak dile getirilmiştir. Ancak halkın eğilimlerinin doğrudan yansıtılmasıyla seçilecek cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyeti'nin geleceğini tehlikeye düşüreceği, parlamenter işleyişi bozacağı, çok kültürlü parçalı toplum yapısını kutuplaştırarak ayrılma eğilimini özendirceği, kişisel yönetimlere neden olacağı, demokratik rejimi bozacağı, partiler üstü konumuyla devlet organlarının birliğini ve vatandaş önünde tarafsızlığını simgeleyen devlet başkanlığının bu işlevini engelleyeceği gibi nedenlerle baskın grup tarafından reddedilmiştir. Doğrudan halk oyuyla seçilen cumhurbaşkanı, doğal olarak siyasal sistemin en önemli unsuru haline gelecek, ülkenin siyasal gelenekleriyle bağdaşmayan bu durum sistemin süreç olarak parlamenter niteliklerden uzaklaşmasına, başkanlık rejimi özellikleri kazanmasına yol açabilecektir. Bu, demokratik kültürün zayıf olduğu toplumda yönetimi kişiselleştirici sonuçlar doğurabilecektir. Aynı şekilde güçlü yetkilerle donatılmış olan cumhurbaşkanının bir de doğrudan doğruya halk iradesiyle seçilmiş olmanın verdiği manevi otoriteye sahip olmasıyla her alanda paylaşılabilir uzlaşmacı ılımlı bir yönetim sağlayabilen parlamenter rejimin kutuplaşmayı teşvik eden başkanlık veya yarı-başkanlık rejimi yönünde değişmesi gündeme gelebilir.³⁸³ Karşı eleştiri getirilerek bu konuda; cumhurbaşkanlığının forsun da yer alan yıldızların temsil ettiği on altı Türk devletinin başkanlarının hepsinin gerçek zeka, güç, tecrübe, bilgi ve devlet adamlığı özellikleriyle bu makama ulaştıkları, onların bugünkü halk tarafından doğrudan seçilen başbakan veya başkanların icra gücüne sahip oldukları, ancak kendilerine yardımcı olacak ve kanunlarla kendilerini bağlayacak parlamentolarının bulunmadığını, bu tarihi süreç nedeniyle başkanlık sisteminin Türk devlet geleneğine uygun, onda gereken gelişmeyi sağlamış, istenen güvenceyi vermiş bir sistem olduğu savunulmuştu.³⁸⁴ Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin tarihimize, milli kültürümüze, demokrasiye uygun olduğu, devletin bekaası için şart ve milletin özlemi olduğu vurgulanmıştır.³⁸⁵ Ayrıca cumhurbaşkanına verilen yetkilerin icrai nitelikte olduğu, tarafsız bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme meşrutiyetine

³⁸³ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", 1995, s.280.

³⁸⁴ Süleyman Sırrı KIRCALI, "02.09.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.9, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.377.

³⁸⁵ Ertuğrul Zekai ÖKTE, "02.09.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.9, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.380.

sahip değilse, bu yetkilerin kullanımının sistemde sorunlar meydana getireceği de belirtilmiştir.³⁸⁶ Ancak bu görüşler kabul görmemiş, güçlü yetkiler tanınmış cumhurbaşkanına, doğrudan halk tarafından seçilme üstünlüğü de eklenince siyasal sistemin egemen unsuru haline gelerek rejimin parlamenter niteliğini değiştireceği kaygısı gdlmşt.

1982 Anayasasının mimarları cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini; hırslı idareciler eline geçebilmesi, Türkiye'nin içinde bulunduğu jeopolitik durum ve (içinde barındırdığı etnik ve dinsel) güçlü ayrılıkçı unsurlar nedeniyle büyük tehlikelere neden olabileceği noktasında reddetmişlerdi. Ayrıca şimdiye kadar oluşan olumsuz demokratik kültürün parlamenter rejimi dejenere ettiği, tek kişiye dejenere etmesinin ise daha kolay olacağı ve yasama ile yürütmenin dayandığı çoğunlukların farklı olmasının uzlaşma kültürünün kkleşmediği yerde sistem tıkanıklarına ve rejim krizlerine yol açacağı belirtilmiştir.³⁸⁷

Bu bağlamda cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi kabul edilmiştir.

1982 Anayasası'nın yeniliklerinden birisi de cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği içerisinde yer alan, sadece cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçen ve raporlarını ona ileten Devlet Denetleme Kuruludur. Kurul idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarıdan fazlasının bu kurum ve kuruluşlara ait olduğu her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işi ve işi veren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle, vakıflarda her türlü inceleme ve denetleme yapmak üzere kurulmuştur.(md.108/1) Silahlı kuvvetler ve yargı organları bu kurulun görev alanı dışında tutulmuştur. (md.108/2) Anayasanın bu maddeye ilişkin gerekçesinde merkezi idarenin yansız ve etkin denetim fonksiyonunun yerine getirilebilmesi için bu kurula ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Bu kurul, cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı olmak üzere oluşturulmuş, idare rgt içinde yer almayan, her hangi bir makam ile ast-st

³⁸⁶ Kemal DAL, "02.09.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.9, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s. 382.

³⁸⁷ H. İbrahim KARAL, "02.03.1982 Danışma Meclisi Konuşması", DMTD, C.9, Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.389-390.

ilişkisi bulunmayan bir devlet örgütüdür.³⁸⁸ Kurul cumhurbaşkanının istemiyle harekete geçerek hazırladığı raporları yine ona iletir. Kurulun hazırladığı raporların doğrudan herhangi bir sonuç doğurabilmesi olanağı yoktur. Raporun cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra hukuksal nitelik kazanması mümkündür. Cumhurbaşkanının onayıyla diğer devlet organlarına bildirilmesi sonucunda raporun gereğinin yapılmaması durumunda ne olacağı belirsizdir. İdari bakımdan cumhurbaşkanlığı bakanlar kurulunun ve başbakanlığın üstünde yer alan bir makam değil yürütmenin siyasal sorumluluğu olmayan diğer kanadıdır. Cumhurbaşkanının bu konumuyla söz konusu kurulu işletmesi çok zordur. Parlamenter rejimde cumhurbaşkanı bakanlar kurulunu denetleyen bir makam olamaz. Bu nedenle devlet başkanlığı makamını güçlendirmeye yönelik olarak oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu'na yer verilmesi-normal şartlarda işlerliği olmasa da parlamenter rejimde-güçlü devlet başkanlığı oluşturmaya yönelik, yani yarı-başkanlık sistemine yönelik-önemli bir sapmadır. Halk tarafından doğrudan seçilecek cumhurbaşkanının elindeki bu olanağı etkili bir şekilde kullanması güçlü bir olasılıktır. Bu durumda doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi nedeniyle meşruiyet derecesi diğerlerine nispeten çok yüksek olan devlet başkanının bu yetkisini, idarenin sivil kanadı yanında bir diğer kanadını-başkomutan sıfatıyla-askeri kanadı da kapsayacak şekilde genişleterek idarenin bütününe kavraması gerekecektir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun anayasada yer alan biçimiyle parlamenter rejim gerekleriyle bağdaşmadığı açıktır. Cumhurbaşkanının tarafsız makam olması, daha çok onun siyasal bakımdan sorumsuz olması ile sağlanır. Siyasi açıdan sorumsuz olan makamın siyasal bakımdan sorumlu olan makamı denetlemesi görevi, siyasal değil hukuki bakımdan parlamenter rejimde ancak yargıya verilebilir, başka organa verilemez. Sorumsuz sayılan cumhurbaşkanına yürütme ve yasama faaliyetlerine yön verme yetkisinin tanınması parlamenter rejim dışında bir sistemi oluşturur.³⁸⁹

3.6.1.2. Hükümet : 1982 Anayasası başbakana “eşitler arasında birinci” olmanın ötesinde işlev vererek cumhurbaşkanının yanısıra başbakanı da güçlendirmiştir. Her bakanın eylem ve işlemlerden dolayı sadece meclise karşı değil, başbakana karşı da sorumlu olması ilkesini benimsemiş (md.112/2) ve başbakanı,

³⁸⁸ Selçuk SOYBAY, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (1)”, “İdari Hukuk ve İlimler Dergisi 5, Aralık 1984, s.109; “Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı”, İHİD 4, 1983, s.105-101.

³⁸⁹ TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, s.121

bakanların görevlerini anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla görevlendirmiştir(md.112/3). Başbakana cumhurbaşkanına önermek suretiyle bakanları görevden alabilirlik yetkisi tanınmıştır(md.109/3).1961 Anayasası'nda olmayan bu yetkinin başbakana tanınmasıyla, başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki otoritesi güçlendirilmiştir. Böylece koalisyonun diğer ortağına ait bir bakanı dahi azletme yetkisi başbakana verilerek hükümet programını gerçekleştirme, yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlama ve kollektif sorumlulukla birlikte bireysel sorumluluğun da sağlanması olanaklı hale gelmiştir.³⁹⁰ 82 Anayasası başbakanı eşitler arasında birinci duruma getiren 1961 Anayasası'ndan daha ileri giderek bakanlar karşısında üstün duruma getirmişti. Yeni anayasa bakanlara “başbakana karşı sorumluluk” yükümlülüğü getirmiştir. Bu, başbakanın bakanlar üzerindeki egemenliğini güçlendirmeye yöneliktir. Başbakana bakanlarının görevlerini anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetme ve düzeltici önlemler alma yetkisi verilmesi de bu durumu pekiştirmiştir. Bu bakımdan başbakanın görevden ayrılması ile veya başbakanın yüce divana sevki ile bütün bakanların görevlerinin ve hükümetin son bulması anlamlıdır.³⁹¹ Gözübüyük başbakanın bu konumunun bakanlar kurulunun ortak sorumluluğunu kaldırmadığını, kabine içi ilişkilerin ast-üst ilişkisi haline gelmediğini, bu düzenlemelerin bakanlar kurulunca belirlenen politikaların uyum içinde ve hukuka uygun olarak yürütülmesine yönelik olduğunu, bu nedenle hükümetin ortak sorumluluğu ilkesinin bu anayasada da korunduğunu ifade etmiştir.³⁹²

Başbakan kolektif bir karar organı olan bakanlar kurulunun başkanıdır. Başbakan yasama çoğunluğunun desteğini sağlayabilmek için güç dengelerini dikkate alarak bakanlıkları paylaşır. Böylece parlamenter rejimin çağdaş gelişimine uygun olarak başbakana ekip arkadaşlarını seçme, hükümet politikasını bakanlar aracılığıyla uygulama, kısaca lider olma olanağı sağlamıştır. Yeni anayasada bakanlar kurulunun karar ve kararname denilen bütün işlemleri ortak sorumluluk kapsamında, bütün bakanların imzası ile hukuksal varlık kazanmakta;

³⁹⁰ GÖZÜBÜYÜK, “Anayasa Hukuku”, 1996, s.223; aksi yöndeki görüşler için bakınız, Lütfü DURAN, “Sait Güran’ın Tebliğinin Yorumu”, Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, s. 203; ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.293.

³⁹¹ SOYSAL, “100 Soruda Anayasanın Anlamı”, 11.Baskı, İstanbul,1997,s.228-229

³⁹² GÖZÜBÜYÜK, “Türk Anayasa Hukuku”, 1995, s.222

yürütme organının bütününün iradesini ifade etmek üzere cumhurbaşkanınca imzalanmış olması gerekmektedir.³⁹³

1982 Anayasası'nda da başbakan gerekli gördüğünde meclisten güvenoyu isteyebilir(md.111/1). Görev sırasında hükümetçe istenen güvenoyu gensoru olarak ifade edilir ve hükümetin, daha çok başbakanın kabine yönetiminin yasama çoğunluğuna sahip olup olmadığının ortaya çıkmasını sağlar. Bu, hükümetin meclisten güvenoyu isteyerek gücünü yenilemesi anlamına gelir.³⁹⁴

82 Anayasasına göre başbakanın bakanlarla olan ilişkilerinde hiyerarşi ilişkisi vardır. Kolektif bir karar organı olan bakanlar kurulunda başbakan siyasi bir liderlik statüsü kazanmıştır.³⁹⁵

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 21. maddesine göre bakanlar başbakana karşı sorumludur. Başbakan ile bakanlar arasında hiyerarşik ilişkiler olması ortak sorumluluk ilkesiyle açıkça çelişir. Böyle olursa başbakanın emrine uyarak görevlerini yapan bakanlara sorumluluk yüklenemez ve mecliste siyasal açıdan yalnızca başbakanın sorumluluğundan söz edilebilir. Oysa parlamenter rejimlerde yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kurulunun ortak sorumluluğu kuraldır. 1982 Anayasası da (112/1) maddesinde bakanlar kurulunun hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumlu olduğunu düzenlemiştir. Bunun yanında anayasanın 112/2. maddesinde de her bakanın aynı zamanda başbakana karşı sorumlu olduğu kuralına yer verilmiştir. Hükümet politikalarının uyum içinde bir bütün olarak hukuka uygun şekilde yürütülmesi için başbakanın bu şekilde güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bakanların kendi yetkileriyle ilgili konularda emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden kişisel olarak meclise karşı sorumlu oldukları kabul edilmiştir. (md.112/2) Çeşitli siyasal yetkiler tanınması gerekmiş olsa da başbakanın hukuksal yetkiler verilerek bakanların amiri durumuna getirilmesi parlamenter rejimin gerekleriyle bağdaşmaz ve rejimin işleyişinde sorunlara yol açar. Bu nedenle eğer başbakan güçlendirilecekse bu, hukuksal değil daha çok siyasal açıdan yapılmalıdır.³⁹⁶

³⁹³ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.492

³⁹⁴ YAVUZ, a.g. e., s.492

³⁹⁵ ÖZBUDUN, "Türk Anayasa Hukuku", s.294

³⁹⁶ YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.494-495

1982 Anayasası bürokrasiyi siyasi rejimin otoriter karakterine uygun, çağdaş yönetim ilkelerine aykırı olarak, merkezi ve sıkı bir hiyerarşi zinciri içinde ve katı bir disiplin öngören biçimde düzenlemiştir. Bu anlayışla tüm kamu görevlileri merkeze, hiyerarşik amir-memur ilişkisi içinde bakana, onun aracılığıyla başbakana ve bu şekilde de devlet başkanına bağlanmıştır. Çünkü cumhurbaşkanı üyelerini ve başkanını kendisinin atadığı Devlet Denetleme Kurulu sayesinde kural olarak bütün kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerini her zaman inceleyebilir ve bunlar hakkında uygun gördüğü karar ve önlemleri yetkili yerlere bildirebilir. Ayrıca cumhurbaşkanının yargı organlarının ve yüksek öğretim kurumlarının personel atamalarında önemli bir söz hakkı vardır. Bunların dışında merkezi yönetim yoğun idari vesayet, gözetim ve denetimi altındaki yerel ve mesleki yönetimler üzerinde de ciddi etkinliğe sahiptir. Bu bağlamda güçlü bir yürütme amacı ile 82 Anayasası, siyasal sistemimizde “kişisel iktidar” eksenine dayalı bir siyasi rejim görünümündedir.³⁹⁷ Bu, yeniden yapılanma ihtiyacının temel nedenlerinden biridir.

3.6.2. Siyasi rejim tercihi: Tüm bu sapmalar 82 Anayasası'nın parlamenter rejim niteliğini değiştirmemiştir. Çünkü yürütme iktidarının yetki ve sorumluluğu temel olarak hükümete aittir. Parlamenter rejimin tarihsel gelişiminde sorumsuz monarkın yetkilerinin zaman içinde parlamento çoğunluğuna dayalı hükümete geçmesi, cumhurbaşkanlarını sembolik yetkilere sahip kişiler durumuna getirmiştir. Bu çerçevede halk tarafından seçilmeyen cumhurbaşkanına anayasal kurullarla geniş yetkiler tanınması, parlamenter rejimin işleyiş kurallarında sapmaya yol açar ve rejim niteliğinde değişim olasılığını açık tutar. Yetkilerini gereği gibi kullanan devlet başkanları, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi talebini gündeme getirir. Bu talebin kabul edilmesi rejimi yarı-başkanlık rejimine dönüştürür.³⁹⁸

Anayasanın yürütmeyi düzenleyen 8. maddesinde bu yetkiyi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşması, 101. maddesiyle cumhurbaşkanının seçim yetkisini TBMM'ye tanınması, 101 ve 105. maddelerinde cumhurbaşkanlığını tarafsız ve sorumsuz bir makam olarak düzenlemesi, 82 Anayasası'nın parlamenter nitelikli olduğuna ilişkin yargıyı doğrulamaktadır. Aynı şekilde, bakanlar kurulunun kuruluş yöntemini düzenleyen 109. maddesi, hükümetin göreve başlarken ve görevde

³⁹⁷ Lütfü DURAN, “Türkiye Yönetiminde Karmaşa”, İstanbul, 1988, s.20-25

³⁹⁸ YAVUZ, a.g.e, s.478

bulunduğu sırada TBMM'nin güvenini zorunlu kılan 110 ve 111. maddeleri, hükümet politikalarından dolayı bakanlar kurulunun ortak sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesi de, bu Anayasanın parlamenter rejim tercihini ortaya koymaktadır. Ayrıca, 99. maddede TBMM'ye hükümeti düşürme yetkisinin tanınması ile buna koşut olarak 116. maddede cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesi, Anayasanın parlamenter tercihinin sonuçlarıdır.³⁹⁹

82 Anayasası'nın cumhurbaşkanının seçimi, tarafsızlığı ve yetkileriyle ilgili maddeleri, bu anayasanın parlamenter niteliği üzerinde tartışmalar yaratmaktadır. Anayasanın cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve seçimini düzenleyen maddeleri, parlamenter ilkelerle örtüşmekte, ancak cumhurbaşkanlığını icrai bir makama dönüştüren maddeleri, yarı-başkanlık rejimi işleyişine neden olmaktadır. Bu durum, cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı eğilimlerde olduğu zaman, yürütme alanında yarı-başkanlık rejiminde rastlanan bir diarşiye yol açmıştır. Bütün bunların, 82 Anayasasını bir yarı-başkanlık rejimine dönüştürdüğünü söylemek olanaklı değildir.⁴⁰⁰

82 Anayasası ile 1958 Fransız yarı-başkanlık anayasasının birçok benzerlikleri olduğu halde her iki anayasasının farklılıkları nedeniyle 82 Anayasası'nın öngördüğü rejimin yarı-başkanlık rejimi olduğunu söylemek olanaksızdır. 1962 değişikliği ile 1958 Anayasası, 6. maddesinde cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçileceği hükmüne yer vermiştir. Oysa 1982 Anayasası cumhurbaşkanını seçme yetkisini TBMM'ye tanımıştır. 1958 Anayasası 9. maddesinde "Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder" hükmüne yer verdiği için, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlığı bu anayasada genel bir kural olarak düzenlenmiş, 21. maddesi uyarınca da, başbakanın bakanlar kuruluna başkanlığı, bir istisnadır. 21.madde de; "Başbakan istisnai olarak açık bir yetkilendirme ile muayyen bir gündem için Bakanlar Kurulunda cumhurbaşkanının yerine başkanlık edebilir." denilmektedir. 1982 Anayasası ise, 104. maddesinde "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırarak" hükmüne yer vermiş ve bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmasına istisnaen olanak tanımıştır.

³⁹⁹ YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.124-125

⁴⁰⁰ YAZICI, a.g.e., s.139-140

Anayasanın 112. maddesi başbakanın, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olmasını genel olarak kurala bağlamıştır. Bu madde; “Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.” demektedir. 1982 Anayasası'nın 121 ve 122. maddeleri gereğince bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması, sadece olağanüstü yönetim dönemlerinde rastlanır.⁴⁰¹

1958 Anayasası'nın 16. maddesi cumhurbaşkanına, olağanüstü halin gerektirdiği önlemleri tek başına alma yetkisi vermektedir. Bu maddede; “Cumhuriyetin müesseseleri, milletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesi vahim ve yakın bir şekilde tehlikeye maruz kaldığı ve Anayasaya dayalı kamu erklerinin muntazam şekilde idaresi kesintiye uğradığı zaman, Cumhurbaşkanı, Başbakan, iki meclis başkanları ve Anayasa Konseyi ile resmen istişareyi müteakip durumun gerektirdiği tedbirleri alır.” denilmektedir. 1982 Anayasası'nın 121 ve 122. maddeleri ise, olağanüstü halin gerektirdiği önlemleri alma yetkisini, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna tanımıştır.⁴⁰²

1982 Anayasası cumhurbaşkanı'na, parlamentoyu fesih yetkisini⁴⁰³ sınırsız biçimde tanımamıştır. Bu durumda, Anayasanın yarı başkanlık rejimi öngörmediğinin bir göstergesidir. Anayasanın 116. maddesi, cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenileme yetkisini, 1961 Anayasası'nın 108. maddesine göre genişletse de bu yetki, yarı başkanlık rejimine göre sınırlıdır. Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanması belirli koşulların gerçekleşmesiyle sınırlandırılmıştır. Bu da, 1982 Anayasası'nın parlamenter rejimi tercih ettiği yaklaşımını doğrulamaktadır. Parlamenter rejimlerde devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi neden yönünden sınırlı veya sınırsız olabilir. Oysa yarı başkanlık rejiminde devlet başkanının fesih yetkisi rejimin işleyişi gereği, sınırsız olmak zorundadır. Ayrıca parlamenter rejimlerde fesih yetkisinin biçimsel sahibi devlet başkanı/cumhurbaşkanı olsa bile,

⁴⁰¹ YAZICI, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri”, s.140

⁴⁰² YAZICI, a.g.e., s.140-141

⁴⁰³ Devlet Başkanın fesih yetkisi hakkında ayrıntılı açıklamalar için bkz. GÖZLER, “Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, Bursa: Ekin Kitapevi Y., 2001, s.121-141; bu konuda ayrıca bkz. Bülent TANÖR, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, “1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku” (İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş., 2000), s.320-322.

bu yetki ancak başbakanın inisiyatifi ile kullanılır. Bir başka ifadeyle başbakanın fesih istemi kural olarak reddolunamaz. Bu bakımdan fesih yetkisinin gerçek sahibi cumhurbaşkanı değil, başbakandır. Oysa yarı başkanlık rejiminde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı yürütme organının güçlü yetkiler tanınmış parçası olduğundan fesih yetkisinin hukuki ve gerçek sahibidir. Burada cumhurbaşkanının yetkileri, parlamenter rejimden farklı olarak icrai niteliktedir. Bu, cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunun farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları halinde, yürütme alanında gerçek bir düalizme ve rejimin tıkanmasına yol açabilir. Bu nedenle, yarı başkanlık anayasaları yürütmenin iki unsuru arasındaki olası çatışmaları çözmeyi amaçlayan fesih yetkisi, yarı başkanlık rejiminin işleyişi gereği, sınırlı değildir. 1958 Fransız Anayasası'nın 12. maddesi ile cumhurbaşkanına tanıdığı bu yetkiyi sınırladığı tek durum, aynı maddenin son fıkrasında yer alan “bu seçimleri takip eden yıl içinde yeni bir feshe gidilemez.” hükmüdür. 1982 Anayasası'nın 104. maddesi ise cumhurbaşkanına bakanlar kurulu ile çatışacak ölçüde güçlü yetkiler tanınmasına karşın fesih yetkisine yer vermemiştir.⁴⁰⁴

Yukarda belirtilen tüm bu farklar, 1982 Anayasası'nın yarı-başkanlık rejimi öngörmediğini ortaya koymaktadır.

1982 Anayasası'nın tercih ettiği siyasi rejim Anayasa'nın 105.maddesi incelenmeden anlaşılamaz. 105. madde parlamentarizmin gereği olarak cumhurbaşkanının tüm işlemleri için karşı-imza kuralını⁴⁰⁵ öngörmüş, ancak cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri bu kuralın dışında tutmuştur. Bu, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler adı altında yeni bir işlem kategorisi yarattığı ve bunun cumhurbaşkanının yetkilerini parlamentarizmin sınırlarını aşacak biçimde güçlendirdiği kanısını uyandırabilir. Ancak Özbudun'a göre, “Anayasa Cumhurbaşkanına bir kısım yetkileri, onun ‘tarafsız’ Devlet Başkanı kimliği nedeniyle tanımıştır. Bu yetkilerin, siyasal bakımdan “tarafı ” olan hükümet ile paylaşılması, onların niteliğine ve amaçlarına uygun düşmez. Örneğin, cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine ve diğer bazı yüksek yargı organlarına üye seçmesi, ona tarafsız statüsü nedeniyle tanınmış bir yetkidir. Yargının bağımsızlığına önem veren bir anayasanın, cumhurbaşkanının bu yetkiyi hükümetle

⁴⁰⁴ YAZICI, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri”, s.141-142

⁴⁰⁵ Karşı-İmza Kuralı ve 1982 Anayasası'nın bu kurala ilişkin düzenlemesi hakkında açıklamalar için bkz. GÖZLER, “Devlet Başkanları”, s.235-264

paylaşılmasını daha doğrusu fiilen hükümet tarafından kullanılmasını istediği savunulamaz. Aynı şekilde, cumhurbaşkanının kanunları bir kere daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme ve kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkilerinin de karşı imza kuralına tabi olduklarını düşünmek mümkün değildir. Aksini düşünmek, bu yetkileri işlevsiz bırakacaktır. Çünkü günümüzün partilere dayanan parlamenter rejiminde bir kanunun, hükümete rağmen çıkması mümkün değildir. Bu bakımdan hükümetin kendi görüşlerini içeren bir kanunun yeniden görüşülmesini isteyebileceğini veya bu kanun hakkında iptal davası açılmasını uygun göreceğini düşünmek ise anlamsızdır”⁴⁰⁶

Anayasa Mahkemesi'nin kararları da bu doğrultudadır. Yüksek Mahkemeye göre, Anayasanın 98. maddesinde yer alan karşı-imza kuralı cumhurbaşkanının yürütmeye ait görevleri ile sınırlıdır.⁴⁰⁷ Başka bir ifadeyle, cumhurbaşkanının devlet başkanlığı sıfatından kaynaklanan yetkilileri, bu kuralın dışındadır.

82 Anayasası'nın cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemleri karşı-imza kuralı dışında bırakması, 1961 Anayasası döneminde var olan bir durumun hukuken ifade edilmesidir. Bu nedenle 82 Anayasası'nın 105. maddesi cumhurbaşkanlığını güçlendirmemekte ve dolayısıyla siyasi rejimi parlamentarizm dışında nitelendirmeye olanak vermemektedir.⁴⁰⁸ Özbudun, 1982 Anayasası'nın 105. maddesi ile karşı-imza kuralına getirdiği istisnanın bu anayasanın siyasi rejimi üzerinde belirleyici bir etkisi olmadığını farklı bir biçimde ifade etmektedir. Yazara göre, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, parlamentarizmin gereği olan karşı-imza kuralının istisnasını oluşturmaktadır. “Bu yetkilerin çok önemli bir bölümü, cumhurbaşkanının yürütme organının başı değil, devletin başı olması sıfatından doğmaktadır. Siyasi rejiminin parlamenter niteliğinden kuşku duyulamayacak olan bazı modern Batı anayasalarında da (örneğin Batı Almanya ve Yunanistan) cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir takım işler belirtilmiştir. 1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işler kural değil, istisnadır ve bu nedenle de genişletici değil, daraltıcı biçimde yorumlanması gerekir. Kısacası, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, cumhurbaşkanının rolü klasik parlamenterizme oranla hayli güçlendirse de temelde parlamenter rejim

⁴⁰⁶ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, s.305-307

⁴⁰⁷ Anayasa Mahkemesi, E.1975/183, K.1976/15, k.t.16.3.1976, AMKD, S.14, s.68

⁴⁰⁸ YAZICI, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri”, s.145

özelliğini korumaktadır. Dolayısıyla bu sistemi, parlamenter rejim ile başkanlık sistemi arasında bir karma ya da melez rejim olarak nitelendirmekte abartılıdır. Belki bu seçime Fransız literatüründen esinlenerek, ‘zayıflatılmış parlamenterizm’ (Parlamentarsime attenué) adı verilebilir.”⁴⁰⁹

Çağlar ise, 1982 Anayasası’nın, cumhurbaşkanının yetki ve görevlerini düzenleyen bütün maddeleri dikkate alındığında, devlet başkanı ve parlamento olmak üzere iki tür iktidar odağı yarattığını ileri sürmektedir. Yazara göre, “İktidar yapısında ’82 Formülü’nün Türk anayasa teorisinde farklı bir yeri vardır. Bu farklılık 82 Anayasası ile parlamenter sistemin ‘Başkan’laştırılmış olmasından doğmaktadır. Bu durumda anayasanın iki farklı okuması yapılmıştır. Anayasayı ‘Devlet Başkanı’ndan kalkarak okumak ve anayasayı, ‘Parlamento’dan kalkarak okumak.

Anayasayı ‘Başkan’dan kalkarak okuyanlar, sisteme, adı konmamış ‘Presidencialismo’ demişlerdir. Devlet başkanında iktidar yoğunlaşması, anayasa teorisinde, Başkanlık Sisteminin bozulması olarak görülmüştür.

Anayasayı ‘Parlamento’dan kalkarak okuyanlar ise, Sisteme ‘Zayıflatılmış parlamenterizm’ ya da sadece parlamenter demişlerdir. Ancak ‘82 Formülü’nün iki iktidar odaklı Prezidansiyel İktidar ve Partizan İktidar yapısı düşünülürse, yeni bir analiz şeması, ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’, çok daha kullanışlıdır.

Başkanlı parlamenter sistem, ‘yarı-prezidansiyel’ ve parlamenter sistem mekanizmalarını, bir araya getirir. Şematik olarak söylendiğinde, 82 Sistemi, Başkanlı, korseli ve protezli bir parlamenter sistemdir”⁴¹⁰

Cumhurbaşkanını güçlendiren birçok hükmüne rağmen, anayasanın cumhurbaşkanının seçimi, tarafsızlığı, sorumsuzluğunu düzenleyen hükümleriyle bakanlar kurulunu ve yasama-yürütme ilişkilerini düzenleyen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 82 Anayasası için Özbudun’un parlamenterizm veya zayıflatılmış parlamenterizm şeklindeki yaklaşımı öne çıkmaktadır. Buna karşılık, Demirel ve Özal’ın cumhurbaşkanlıkları süresince 104. maddenin kendilerine sunduğu yetkileri hükümet politikalarını belirleyecek biçimde kullanmaları, Çağlar’ın saptamalarının haklılığını göstermektedir. Bu bakımdan, 1982

⁴⁰⁹ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”,s.309-310

⁴¹⁰ Bakır ÇAĞLAR, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi”, Anayasa yargısı 7 (Ankara, 1990), s.104-105.

Anayasası'nın tercih ettiği siyasi rejimi incelerken bu anayasanın cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ve yasama-yürütme ilişkilerini düzenleyen hükümleriyle birlikte uygulamada ortaya çıkan özgül durumları da dikkate almak gerekir.⁴¹¹

Yazıcı ise, Duverger'in yarı-başkanlık rejimlerinin çift kutuplu doğasını vurgulayan açıklamalarından yola çıkarak 1982 Anayasası'nın belli durumlarda parlamentarizme, belli durumlarda ise, fiili bir yarı-başkanlığa yaklaştığını belirtmiştir.⁴¹² Duverger, yarı başkanlık sistemlerini başkanlık ve parlamenterizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmek yerine, meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamenterizm evreleri arasında gidip gelme olarak tanımlamaktadır. Ona göre, yarı başkanlık sistemleri, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilimi paylaşması halinde başkanlığa, farklı siyasi eğilimlere sahip olması halinde ise, parlamenterizme yaklaşan, bu iki sistem arasındaki düz çizgide gidip gelen melez yapılarıdır. Yazıcı bu saptamayı 1982 Anayasası'na uygulayarak, bu anayasanın benimsediği hükümet sisteminin de cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilimde olmaları halinde fiili bir yarı başkanlığa yaklaşan, farklı eğilimlere sahip olmaları halinde ise parlamenterizme yönelen, kendine özgü bir yapı olduğunu belirtmiştir. Yazıcı buna bağlı olarak 1982 Anayasası'nın yarattığı hükümet sisteminin ne saf parlamenter, ne saf yarı başkanlık olduğunu, özgül koşullara bağlı olarak bu ikisi arasında gidip geldiğini ifade etmiştir.

1982 Anayasası'nın parlamenterizmden farklılaşan yönlerinin etkileri Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in cumhurbaşkanlıkları döneminde açıkça ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanlığına seçilen bu liderler fiili bir başkan gibi davranmışlardır. Anayasanın 104. maddesinin sunduğu geniş yetkiler bu liderlerin davranışlarının hukuksal gerekçesi olmuş, özellikle Özal'ın cumhurbaşkanlığı döneminde, yürütmenin iki kanadı arasında sorunlar yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı sırasında Turgut Özal, Demirel hükümetinin kararnamelelerini kimi zaman imzalamamış, kimi zaman ise geciktirmiş, bu da cumhurbaşkanlığıyla hükümet arasında sorunlara neden olmuştur. Demirel hükümeti ise, kamuoyunda bypass kanunu olarak bilinen ve cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun müşterek imzasını gerektiren bazı atama işlemlerinde cumhurbaşkanının imza yetkisine son veren

⁴¹¹ YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.147

⁴¹² YAZICI, a.g.e., s.147

25.06.1992 tarih ve 3825 sayılı Kanunu yayınlamak bu sorunu çözmeye çalışmıştır.
413

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun "Atama" başlığını taşıyan 13.maddesinin 4.fikrası hakimlerin atama işlemlerinin müşterek kararnameyle yapılacağını hükme bağlamıştı. 3825 sayılı kanun, bu maddenin 4.fikrasında yaptığı değişiklikle atamaların Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararlarıyla yapılacağını ve bu kararların Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe gireceğini belirtmiştir. Böylece, anılan atama işlemleri üzerinde cumhurbaşkanının sahip olduğu imza yetkisine son verilmiştir. Ayrıca 3825 sayılı kanun, 2802 sayılı Kanun'un 37.Maddesinin Adalet Bakanlığı bünyesindeki birtakım idari görevlere müşterek kararnemelerle atama yapılacağı hükmünü değiştirerek, bu görevlere bakanın teklifi ve başbakanın onayı ile atama yapılacağını düzenlemiştir.

Cumhurbaşkanı Özal, söz konusu kanunla yürürlüğe konulan bu değişikliklerin anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusunda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi, 3825 sayılı Kanunun adli ve idari hakimlerin atamalarında müşterek kararname usulüne son veren hükmüne ilişkin iptal istemini reddetmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, 3825 sayılı Kanun'un adli ve idari hakimlerin atanmalarında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nu yetkili kılması, anayasaya aykırılık sorunu yaratmamıştır. Aksine, bu değişiklik, anayasanın yargının bağımsızlığını düzenleyen 9., mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddesinin gereğini yerine getirmiştir.⁴¹⁴

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, 3825 sayılı kanunun Adalet Bakanlığı'ndaki idari görevlere yapılacak atama işlemlerinde müşterek kararname usulüne son vererek bu atamalarda bakanın teklifi ve başbakanın onayını yeterli gören hükmünü, anayasanın yürütme yetkisi ve görevini düzenleyen 8., cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. ve karşı-imza kuralını düzenleyen 105. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, cumhurbaşkanının kararnemeleri imzalama yetkisinin hükümetlerin kendisine sunduğu tüm kararnemeleri otomatik

⁴¹³ YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.148-149

⁴¹⁴ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K, 1993/18, k.t.27.4.1993, AMKD, sayı 31/1, s.95-103.

olarak imzalaması gerektiği şeklinde anlaşılamayacağını ifade etmiştir. Yüksek Mahkemeye göre,

“(…)Anayasa’da, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan ‘simgesel’ bir devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanının tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz.

Böyle bir anlayış, her şeyden önce Cumhurbaşkanı’nın Anayasanın 103. maddesinde öngörülen andına aykırı düşer. Bunun gibi ‘Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.’ denilen Anayasanın 11. maddesi Cumhurbaşkanı’ni da bağlar. En önemlisi de ‘Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette, değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.’ biçimindeki Anayasa’nın 138. maddesindeki ‘yürütme organı’ kavramı içine Cumhurbaşkanı’nın da girdiği kuşkusuzdur. Bu durumda, Cumhurbaşkanı’nın mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasaya bağlı kalmak, Anayasa’yı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. Hatta Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür.⁴¹⁵

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararında, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında ortaya çıkması olası çatışmaları sona erdirecek önemli hukuki saptamalar vardır. Anayasa Mahkemesi kararında, anayasanın “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından (...) kullanılır ve yerine getirilir” hükmüne yer veren 8. maddesi ile cumhurbaşkanına kararnameleri imzalama yetkisine yer veren 104. maddesi, idari makamlara ilişkin atama işlemlerinin müşterek kararnamelerle düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu kurallar karşısında yasama çoğunluğuna sahip olan hükümetlerin, cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama yetkisini ortadan kaldıracak kanuni düzenlemeleri yürürlüğe koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bu karar, 104.maddenin cumhurbaşkanına sunduğu

⁴¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, k.1993/18, k.t.27.4.1993, AMKD, sayı 31/1, s.115

kararnameleri imzalama yetkisinin hukuki sonuçlarını ortaya koyması açısından önemli bir karardır. Söz konusu kararda yer aldığı üzere, cumhurbaşkanının parlamentoya egemen olan siyasi çoğunluğun iradesi doğrultusunda kendisine sunulan tüm kararnameleri otomatik olarak imzalaması gerektiğini düşünmek mümkün değildir. Anayasa'nın 89. maddesi uyarınca yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları imzalayarak TBMM'ye geri gönderme yetkisine sahip olan bir cumhurbaşkanının hükümetlerce hazırlanan atama kararnamelerini otomatik olarak imzalamak zorunda olduğunu ileri sürmenin dayanağı yoktur. Ancak bu yaklaşım, cumhurbaşkanının hiçbir haklı gerekçeye dayanmaksızın hükümetlerce kendisine sunulan kararnameleri keyfi olarak imzalamama hakkına sahip olduğu biçimde anlaşılmamalıdır.

Yukarda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararı ve zbudun'un görüşleri, yürütme organın iki kanadı arasında ortaya çıkması olası çatışmaları önleyecek bir yaklaşım içermektedir. Bu doğrultuda anayasanın cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. maddesinin değiştirilmesi, bu çatışmaların sona ermesinde daha etkili olacaktır. Cumhurbaşkanı parlamentoyu fesih yetkisinin tanınması, bu çatışmaların karar alma sürecini tıkayacak bunalımlara dönüşmesini önleyebilir.⁴¹⁶

⁴¹⁶ YAZICI, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri", s.154

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

REJİM TARTIŞMALARI

4.1. Genel Olarak: Siyasi rejim tartışmaları, zaman zaman rafa kaldırılrsa da siyasi krizlere bağlı olarak gündeme gelmekte, siyasetçilerin ve akademik çevrelerin ilgisini çekmektedir. Ülkemizde başkanlık veya yarı-başkanlık rejimine geçilmesi ya da yetkileri sınırlı da olsa Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini isteyen öneriler uzun zamandır tartışılmaktadır. Bu öneriler, bir süredir çeşitli çevrelerce dile getirilmektedir. Örneğin; Özal, Başbakanlığı döneminde, 1987'de bir gazeteciyle yaptığı söyleşide;

“Ben Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini daha demokratik görüyorum. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın epey yetkileri var. 1961 Anayasası değil. Partiler aday gösterebilir veya dışarıdan aday gösterebilir, ama meclis yerine Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmelidir. Cumhurbaşkanı da ona göre kendini güçlü hissetmelidir. Dikkat edin, bu başkanlık sistemi değil. Yani Amerika'daki başkanlık sistemi değil. Cumhurbaşkanımıza yetkiler vermişiz... Ağırılık onda... Halk seçerse daha güçlü olur.” demektedir.⁴¹⁷

9. Cumhurbaşkanı Demirel tarafından da, başkanlık veya yarı-başkanlık rejimi tercihi yapmadan, Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesinin daha yararlı olacağını savunan birçok konuşma yapmıştır. Söz gelimi Cumhurbaşkanı Demirel, 1 Ekim 1999 tarihinde TBMM'nin yeni yasama yılının açış konuşmasında;

“Cumhurbaşkanı, iki türlü seçimle, halk tarafından seçilmelidir; eğer, Meclisiniz muvafık görürse, iki defa seçilmelidir; ama mutlaka halk tarafından seçilmelidir. Bunun birtakım mahzurları vardır; ama, maksadınız, eğer demokrasiyi güçlendirmekse, demokrasinin kurumlarına daha çok otorite kazandırmaksa, mutlaka halkın rızasına ve yetkisine Cumhurbaşkanlığı makamını bırakmak lâzımdır.” demektedir.⁴¹⁸

Şimdilerde ise Adalet Bakanı ve Hükümet Sözcüsü Cemil Çiçek 2004 yılında yaptığı bir konuşmada konuyu yeniden gündeme getirmiştir. Bakan Çiçek, Avrupa

⁴¹⁷ Hürriyet Gazetesi, 23 Nisan 1987, s.13

⁴¹⁸ TBMM, Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 2, 1999, C.13, s.28

Birliği 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda ÷lkemizde milletvekili seçimlerinde uygulanan yüzde on barajına yönelik eleştirilerle ilgili bir soruya verdiği yanıtta, bu barajın istikrarı korumak için getirildiğini, eğer bundan vazgeçilmesi düşün÷lecekse, istikrarın sistem değişikliğine gidilerek sağlanabileceğini, bu durumda da tercih edilmesi gerekenin başkanlık sistemi olacağını söylemiştir.⁴¹⁹

÷lkemizde rejim arayışına gerekçe olarak gelişmekte olan, dinamik bir ÷lke olarak Türkiye'nin bu süreci başarıyla tamamlaması için siyasal, ekonomik ve sosyal sorunlarını çözmesi gerektiği, bunu da ancak hızlı ve etkin bir biçimde karar alıp uygulayan bir siyasal iktidarın gerçekleştirebileceği, istikrarsız ve yavaş işleyen parlamenterizmin böyle bir iktidar ortaya çıkaramadığı gerekçeleri ileri sür÷lmektedir. Ancak bu arayışta başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter rejimlerinin olumlu-olumsuz yönleri belirtilmiş, ancak hiçbir zaman böyle köklü rejim değişikliğinin nasıl gerçekleşebileceğini saptamaya dönük çalışmalar söz konusu olmamış, siyasetçilerin saman alevi türünden tartışmalarıyla sınırlı kalmıştır.⁴²⁰

Siyasal rejim arayışları Türkiye ile sınırlı değildir. Gelişmiş ÷lkelerde de bu arayışlar gözlenmiştir. Ancak rejim değişikliğini gerçekleştiren ÷lke sayısı söz konusu tartışmalara oranla son derece azdır. Çünkü her tercih değişikliğinin bir maliyeti vardır. Hele bu bir siyasal rejim değişikliği ise söz konusu maliyetin yüksek olacağı açıktır. Bu nedenle değişim maliyetinin yüksekliği, bu değişikliği yapmak isteyenleri son derece temkinli davranmaya yöneltmektedir.⁴²¹

Siyasal rejim değişikliği, bir siyasal sistemin temel tercihlerinden birini değiştirmektedir. Söz konusu değişiklik sonuçları itibarıyla siyasal sistemin tüm aktörlerini ve toplumun genelini etkileyecektir. Bu doğrultuda siyasal iktidarı elinde tutan veya tutacak siyasal grup veya grupların bu değişikliği yapabilecek meşruiyete sahip olması gerekir. Üstelik bu meşruiyet, olağan politikalar için gerekli olan meşruiyetten çok daha kapsayıcı ve birleştirci bir nitelik taşımalıdır. Türkiye'de verili koşullarda yüzde 10 ÷lke barajına dayanan seçim sistemi ile oluşan parlamento bu tür bir meşruiyete sahip olamayacağından olası bir rejim değişikliği tartışılır

⁴¹⁹ Radikal Gazetesi, 7 Aralık 2004, s.7

⁴²⁰ Levent GÖNENÇ, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişiklikleri Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği, Ankara:2005, s.1-2

⁴²¹ GÖNENÇ, a.g.m., s.2-3-4

olacaktır. Bu nedenle böylesi bir değişiklik için ya parlamento dışı partilerinde desteğinin alınması⁴²² ya da yüzde 10 barajının indirilmesi vb. yöntemlerle parlamentonun temsil yeteneğinin artırılması gerekir.

Siyasi rejim değişikliği siyasal sistemin aktörlerinin konumlarını, yetkilerini yakından ilgilendiren, hatta bazılarını işlevsiz bırakacak bir değişikliktir. Yarı-başkanlık ya da başkanlık rejimine geçişle, mevcut devlet örgütlenmesinin ve siyasi yapıların kurumsal organizasyonu ve kurumsal ilişkileri köklü bir değişime uğrayacak, bir alt-üst oluş ortaya çıkacaktır. Bu nedenle mevcut siyasi aktörlerin çoğu bu değişikliğe karşı çıkacak, engellemeye dahi çalışacaktır. Bu doğrultuda kendi anayasal konumunu bu denli etkileyecek siyasi rejim değişikliği konusunda cumhurbaşkanı halkoyuna başvurabilecektir. Söz konusu halk oylaması siyasal sistemin geleceğini etkileyecek bir oylama değil belirli makamlarda olanlar ile rejim değişikliğiyle belirli makamlara gelebilecek olanların siyasi görüşlerinin onaylandığı ya da red edildiği bir kamuoyu yoklaması olarak değerlendirilebilecektir. Bu tür bir halkoylaması ise rejim değişikliğinin meşruiyet tabanını genişleteceği yerde siyasi farklılıkları derinleştirecektir. Kaldı ki katı parti yapıları egemen olsa da kurumsal olarak parlamentonun da kolayca ağırlıklı işlevinden vazgeçeceğini söylemek zordur. Ayrıca Türk siyasetinin özgül koşullarında silahlı kuvvetler gibi kurumsal yapılarında rejim değişikliğine tepki göstermeleri olasılığını da dikkate almak gerekir. Özellikle silahlı kuvvetlerden gelecek sert bir tepkinin siyasal sistem üzerinde ağır sonuçları olabilecektir.⁴²³

Siyasi rejim değişikliği, salt bir anayasal düzen sorunu değildir. Çünkü hukuk sistemleri birbiriyle yakından ilişkili normlar ağı biçiminde yapılandığından rejim değişikliği anayasanın yanı sıra daha alt düzeydeki normları da etkileyecektir. Bu nedenle yarı-başkanlık ya da başkanlık rejimine geçiş tüm hukuk sisteminin gözden geçirilmesi ve yeni sistemle uyumlu hale getirilmesi gerekir. Türkiye tam üyelik hedefiyle iç hukukunu AB normlarıyla uyumlaştırma sürecinde iken birde rejim değişikliği nedeniyle yapılacak gözden geçirme birçok zorluğa ve soruna yol açacaktır.⁴²⁴

⁴²² GÖNENÇ, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişiklikleri Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, s.5-6

⁴²³ GÖNENÇ, a.g.m., s.6-7

⁴²⁴ GÖNENÇ, a.g.m., s.8

Bir kurumun etkinliği için, o kuruma bağlı olarak faaliyet gösteren ve muhatabı olan kişilerin, o kuruma ilişkin işleyiş ve kuralları öğrenmesi gerekir. Böylesi bir öğrenme bugünden yarına gerçekleşmez, kurumlara ilişkin bilgi birikimiyle birlikte belirli bir pratik gerektirir. Yarı-başkanlık veya başkanlık rejimine geçiş söz konusu olduğunda, ortaya çıkacak yeni kurumsal yapıyı kişilerin öğrenmesi ise belirli bir zaman alacaktır. Bu konuda uygulanacak rejimin benzerleri örnek oluşturabilir. Ancak her toplumun kendine özgü yanları öğrenme için belirli bir uygulamayı zorunlu kılmaktadır. Bu, rejim değişikliğinin kısa vadede sistemin işleyişine olumsuz etki yapacağı anlamına gelir.⁴²⁵

Türkiye'nin hangi siyasi rejimi tercih edeceği kendi iç sorunudur. Ancak iç hukukunu, kurumsal işleyişini AB normlarına uyumlaştırma çabası içinde olan Türkiye'nin rejim değişikliği nedeniyle AB'den gelecek görüş ve değerlendirmeleri dikkate alacağı kuşkusuzdur. Bu konuda AB'nin tutumunun ne olacağını bilmek kesin olarak olanaklı değilse de Türkiye'nin siyasi parti rejimi ve siyasi kültür açısından gerekli koşullar olmadan rejim değişikliğini gerçekleştirmesi AB tarafından en azından hoş karşılanmayacağı belirtilebilir.⁴²⁶

Bu bağlamda yukarda sayılan nedenlerle Türkiye'de demokrasi deneyimiyle iç içe geçen yüz yıla varan parlamenter geleneği bir yana bırakıp siyasi rejim değişikliğini gerçekleştirmenin yüksek bir maliyeti vardır. Türkiye toplumunun bu maliyeti üstlenmesinin zorunlu olduğu konusunda ikna edilmesi gerekmektedir.

Kaldı ki istikrarlı ve güçlü bir yönetim için Türkiye'nin parlamentarizmden ayrılmasını gerektirecek ikna edici ve inandırıcı gerekçeler söz konusu değildir. Demokrasi deneyimimizin başlangıcının parlamenter bir monarşi olması yadırganmamalıdır.⁴²⁷ Çünkü monarşiyi kaldırmadan monarşik yönetimi demokratlaştırmanın veya modernleştirmenin tek yolu onu parlamentoyla sınırlamaktır. Ayrıca parlamenter rejimin seçilmesinde Türkiye'de üniter ulus devletin oluşturulması ve idamesi de etkili olmuştur.⁴²⁸ Yüz yıla varan parlamenter deneyim, parlamenterizmin bazı alışkanlık ve gelenekleri salt elitler düzeyinde değil toplumsal

⁴²⁵ GÖNENÇ, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişiklikleri Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", s.8-9

⁴²⁶ GÖNENÇ, a.g. m., s.9-10

⁴²⁷ ERDOĞAN, , "Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler", s.95

⁴²⁸ Namık Kemal ÖZTÜRK, "Federalizm ve Türkiye", AİD, C.25, S.4, Ankara, 1992, s.65-76

düzyeyde de önemli ölçüde benimsenmiştir. Bu nedenle hiçbir ciddi neden yokken yeni bir rejime geçiş bilinmeyen sonuçlara yol açma riskini üstlenmek demektir.⁴²⁹

4.2 Sorun siyasal rejim mi? :

1969 seçimlerinden sonra hükümetler sorunların 61 Anayasasından kaynaklandığını belirterek bu anayasanın ülkenin gereksinimlerini karşılayamadığını ileri sürmüşlerdi. 61 Anayasasına getirilen eleştiriler anayasadaki özgürlüklerin kötüye kullanıldığı, iki meclis sisteminin yasaların çıkarılmasını zorlaştırdığı ve geciktirdiği, yürütmenin güçsüzleştirilerek toplumsal gereksinimlere uygun düzenleme olanağı vermediği, Anayasa Mahkemesi'nin yasama ve Danıştay'ın yürütme üzerindeki denetimi nedeniyle iktidarın iş yapamaz duruma geldiği konularında yoğunlaşmış ve bu nedenle sorunların çözümünün anayasayı değiştirmekten geçtiği belirtilmişti. Bu amaçla 1969-1974 yılları arasında anayasada birçok değişiklik yapılmıştı. Bunlar, yürütmeyi güçlendirmeye ve hükümet istikrarsızlıklarını önlemeye yönelikti.

Anayasa değişiklikleriyle siyasal şiddet ve terör son bulmamış, siyasal sistem krizlere maruz kalmış, hükümet ve parlamento karar alamaz ve politika üretmez duruma düşmüş, daha köklü anayasa değişikliklerinin gerektiği belirtilmiş, 1961 Anayasası yürütmenin ve devlet otoritesinin zayıflığının başlıca sorumlusu görülmeye başlanmıştı.⁴³⁰

Askerî yönetimden sivil yönetime geçiş sürecini içine alan 1961–1965 döneminde, üç koalisyon, bir azınlık hükümeti kurulmuş ve bu hükümetin görevine bütçenin reddi ile son verilmişti. 1973–79 döneminde ise 5 hükümet kurulmuş bu süre içinde 434 gün çekilen ya da düşen hükümetler yerine yenisi kurulamamıştı. 1961–1973 arasında yapılan seçimlerde siyasi farklılaşma ve ideolojik kutuplaşma artarken, oyların partiler arası bölünme endeksi de yükselmiş, 1973 seçimlerinde parlamentoya yedi siyasi parti girerken bunlardan beşi koalisyon ortağı olarak iktidara gelmiş ve şiddet olağanlaşmıştı.⁴³¹

Parlamente rejimde parlamento sağlam, disiplinli ve tutarlı bir çoğunluğa dayandığı oranda yürütmenin otorite ve istikrar düzeyini artıracığı kuşkusuzdur.

⁴²⁹ ERDOĞAN, “Anayasacılık, Parlamenteizm, Silahlı Kuvvetler”, s.96

⁴³⁰ ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, 1995, s.24

⁴³¹ ÇAĞLAR, “Bir Anayasacının Seyir Defteri”, s.128

Oysa siyasal yaşamımızda 1970’li yıllarda hiçbir parti parlamentoda mutlak çoğunluğu elde edememişti. Bu durum zayıf çoğunluklu, disiplinsiz ve tutarsız koalisyon hükümetlerine yol açıyordu. Bu doğrultuda özellikle zor ekonomik koşullar ve yerel sorunlar karşısında geniş toplum kesimleri üzerinde hükümet ve buna bağlı olarak devlet otoritesi gittikçe zayıflamıştı. Aşırı parçalı parti sistemi ve küçük partilerin aldıkları oyla orantısız bir güç kazanması doğrudan seçim sistem ile ilgiliydi. Tüm bu olumsuzluklara anayasal düzenlemelerin neden olduğu iddiası ise, gerçek durumu karşılamayan bir değerlendirmeydi. Çünkü “hiçbir anayasal düzenleme, parlamenter rejim içinde sağlam, disiplinli bir parlamento çoğunluğunun hükümete vereceği siyasal güç ve otoritenin yerini tutamaz”dı. Çoğunluğu olmayan hükümetin geniş hukuksal yetkileri olsa da bunu gerektiği gibi kullanacağı kuşkuludur. Çoğunluğu elinde bulunduran hükümet hukuksal yetkilerinin kullanımının üstünde büyük bir otoriteye sahip olabilir. Parlamenter rejimde hükümet otoritesinin değerlendirilmesinde yasama ve yürütmenin birlikte dikkate alınması gerekir.⁴³²

Yapılan anayasa değişiklikleri ile 61 Anayasası’nın eleştiriye maruz kaldığı yürütme güçlendirilmeye ve siyasi krize çözüm bulunmaya çalışılmıştı. Ancak bu değişiklikler de çözüm olamamış, anayasa birinci dereceden suçlu görülmeye devam edilmişti. Bu da önceki rejimin çözümede yetersiz kaldığı krize kurumsal düzenleme anlamında radikal köklü bir müdahale anlamına gelen 82 Anayasası’nı gündeme getirdi. Bugün ise kriz çözeceği inanılan 82 Anayasası kriz çözmek bir yana dursun kriz üreten bir anayasadır. Çünkü; demokrasinin belli başlı kuramlarının, özgür ve eşit siyasal katılmayı sağlamaya dönük düzenlemeler olduğu; düzenli seçimleri, siyasal çoğulculuğu, çoğunluğun yönetme hakkını ve çoğunluğun değişebilirliğini güvence altına alan kurumsal düzenlemelerin doğrudan doğruya bu amaçla ilgili olduğu, seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğünün de bu kurumsal düzenlemelerin pratikte anlamlı olabilmelerini mümkün kılan bir araç olduğu; ayrıca sivil ve siyasi özgürlükler ile piyasa ekonomisinin de bu kurumların varlık şartları olduğu⁴³³ ve tüm bunların güçlü bir yönetimin dayanaklarını oluşturduğu belirtilerek 82 Anayasası’nın bu dayanaklardan yoksun yetersiz bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir. Bu

⁴³² ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, 1995, s.25

⁴³³ Mustafa ERDOĞAN, “Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji”, Ankara, 1995, s.5-6

eleştiriler 82 Anayasası'nın yanlış teşhise dayalı tedavi olduğu; siyasal krizlerin, bunalımların kaynağının anayasada, çözümünün de yeni bir anayasada aranmasının bir kısır döngü olduğunu göstermektedir.

Söz konusu kriz hali Türkiye'ye özgü değildir. Bu nedenle dünyanın birçok ülkesinde de demokrasilerin karşı karşıya kaldığı temsil ve hesap verme krizini aşmaya yönelik arayışlar hep gündemdedir. Özellikle demokrasiye geçiş sürecini yaşayan ülkelerde ise bu arayışlar daha çok etkin yönetim, güçlü yürütme amacıyla seçim sistemi, siyasi rejim arayışı gibi kurumsal düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. 50 yılı aşkın bir demokrasi geçmişine karşın Türkiye'de de bu krizlerle birlikte yönetim krizini de kapsayan istikrarsızlık vardır. Söz konusu istikrarsızlık, rejimin işleyişinde bunalımlara ve krizlere yol açmakta ve bu da çeşitli kesimlerin alternatif yaklaşımların geliştirmesine neden olmaktadır. Ancak bu yaklaşımların çoğunun kurumsal düzenlemelerle sınırlı kaldığı görülmektedir.

1945-1950 yılları arasında reform yoluyla⁴³⁴ demokrasiye geçen Türkiye'nin demokrasi deneyimiyle bugün gelinen noktada istikrarı yakaladığını söylemek mümkün değildir. 1990'lardan itibaren merkez sağ ve merkez sol partilerin oy tabanlarında gözlenen hızlı erime ile seçmen tercihlerindeki oynaklık ve parçalanmanın artması hükümet oluşumlarını da etkilemektedir. Gerek hükümetlerin kurulmasında, gerekse varlığını devam ettirmesinde hükümet istikrarsızlığı önemli sorun olmaktadır. Son yıllarda AKP ile sağlanan görece istikrar ise demokratik istikrara dönüşmemiş ve zaman zaman patlak veren siyasi bunalımlarla kriz halinin devam ettiği açıkça görülmüştür. Ülke bir fırtınadan bir fırtınaya sürüklenen bir gemi gibidir. Genelkurmay Başkanlığı'nın devri derken şimdi de 2007 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçimi sıradadır. Dolayısıyla yurttaşlık, kimlik, laiklik, ekonomik dengesizlik gibi sorunlarla toplumsal-ekonomik-siyasal bütünleşememeden kaynaklı kriz hali sürmekte ve çözüm diye ileri sürülen önerilerin çoğu ise palyatif, kısmi, sınırlı kalmaktadır. Bunda kriz halinin yürütme istikrarsızlığına, hükümet istikrarsızlığına indirgenmesinin önemli bir payı vardır.

⁴³⁴ Özbudun'a göre, savaş, fetih gibi dış kaynaklı demokrasiye geçiş yolları bir kenara bırakıldığında, iç kaynaklı demokrasiye geçiş yolları, reform, kopma ve sözleşme ya da pakt olmak üzere üç türdür. Reform yoluyla demokrasiye geçiş, "... demokratlaşma hareketinin otoriter rejimin kendi yöneticileri tarafından başlatılarak sonuca ulaştırılması; "kopma", yani eski rejimin şu veya bu biçimde zor kullanımıyla yıkılması; ve otoriter rejimin yöneticileri ile demokratik muhalefet arasında bir uzlaşmayı 'sözleşme', ya da "pakt" yolu" dur. ÖZBUDUN, "Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı", s.19-20

Bu bağlamda istikrar kavramı siyasi rejim arayışlarının anahtar kavramlarından biridir. Birçok kavramın açıklığa kavuşmadığı Türkiye bu tür kavramlar için bir uygulama ve deneme-yanılma sahası gibidir. Bu doğrultuda istikrar kavramı da Türkiye’de açıklığa kavuşmamış kavramlardan biridir. Siyasiler bu kavramı istikrarlı bir arayış gösterecek denli seçim meydanlarında, hükümet programlarında sıkça kullanır. Bu bakımdan istikrar siyasi yaşamımızın ortak bir yarası ve mutlaka ulaşılması gereken ortak bir hedeftir. Ancak cevaplandırılması gereken asıl soru istikrarın gerekliliği değil “hangi istikrar”dır.⁴³⁵

İstikrar değişime karşı koymak ve kişilerin sultasındaki sistemleri korumak değil değişime açık olmak ve toplumsal talepleri demokratik biçimde yaşama geçirmektir. Sürekli dillendirilen ve istikrar söyleminin meşruiyetini sağlayan “devletin ve milletin selameti” için bundan başka yolda yoktur. Türkiye’de hep özenilen ancak darbe sonraları hariç bir türlü sağlanamayan istikrarın çıkmazı da bu noktadadır. Türk usulü istikrar, demokrasisiz, halksız bir istikrar istemektedir. Tek parti dönemi buna en güzel örnektir. Her istikrar arayışında istikrar adına halkın menfaatleri ve beklentileri bir yana bırakılmakta, hatta halk “istikrar”dan önceki halini aramaktadır. Demokratik bir sistemde istikrarın en önemli ayağı, “olmazsa olmaz”ı olan “demokrasi” Türkiye’de eksiktir ve bu durum devlet-millet ve demokrasi üçlüsünden oluşan istikrarı daha başından eksik bırakarak uzun vadeli bir istikrar olanaksız hale gelmektedir. Bu noktaya gelmesinde demokratik rejimlerdeki istikrarla doğrudan ilişkili olan meşruiyetin dikkate alınmamasının ciddi bir payı vardır⁴³⁶

Türkiye’de istikrar demokratik değil, devletçi bir kavramdır. Genel olarak siyasetçilerde -demokratik yöntemlerle iktidara gelenlerde içinde olmak üzere- bu sakat istikrar anlayışından uzak değildir. Söz konusu statik ve statükocu istikrar anlayışını yıkıp gerçek bir istikrara kavuşmak için istikrarı demokrasi ile bütünleştirmeli, istikrardan “demokratik istikrar”ı anlamak gerekir. Devletin ve milletin istikrardan aynı şeyi anlamaları için devletin demokratikleşmesi, bunun için de toplumun sivilleşmesine gerek vardır. Demokratik bir istikrar için bir tarafta

⁴³⁵ Adem ARTAN, “Türk Siyasetinde İki Efsunlu Kavram: ‘İstikrar’ ve ‘Merkez’ “, Türkiye Günlüğü Dergisi, S.62, Eylül-Ekim 2000, s.56-57

⁴³⁶ ARTAN, a.g.m., s.58-59

oyunu kurallarına uyararak oynayan, demokratik değerleri özümsemiş bir siyasi sınıf, diğer tarafta ise katılımcılık ruhu gelişmiş sivil bir toplum gerekmektedir.⁴³⁷

Kriz halini yaratan istikrarsızlığın çözümü için bugün iki farklı yaklaşım vardır. İlk yaklaşım savunucularına göre, kuralsızlığın egemen olduğu siyasal sistemin işler hale getirilerek siyasal kilitlenmenin aşılması için, kuralları işletecek ve devleti ekonomik olarak küçültecek bir siyasal iradenin yeniden kurulması gerekmektedir. Bunun yolu da siyasal rejim, seçim sistemi gibi kurumsal mekanizmalarda düzenleme yapılarak siyasal merkezin yeniden inşa edilmesi ve böylece “yönetemeyen demokrasi”yi “yönetebilir” hale getirmektir. İkinci yaklaşımın savunucuları ise, istikrarsızlığın ardında yatan etkenlerin kurumsal olmayıp, kurumların işleyişine egemen olan tutum ve değerlerden, toplumdaki dağılıma sürecinin siyasete yansımından kaynaklandığını ileri sürmektedirler. Bu nedenle yerleşik vatandaşlık, laiklik, demokrasi kavramları ve uygulamalarının yarattığı bütünleşme sıkıntısının siyasal sistemdeki tıkanıklığın ve istikrarsızlığın başlıca nedeni olduğunu, bu bakımdan, yeni bir siyaset, yeni bir yurttaşlık, yeni bir laiklik çerçevesinde toplumsal farklılıkları kabul edecek bütünleştirici zihniyetin egemen kılınması gerektiğini savunmaktadırlar.⁴³⁸

Değer, kimlik, ağır sosyo-ekonomik dengesizlik ve demokrasi sorunları olan bir ülkede demokratik istikrarın ve toplumsal barışın salt hukuksal yöntemlerle sağlanması olanaklı değildir. “Sistem Tartışması”nı “Rejim Tartışması” ile sınırlamak, politik-ekonomik ve toplumsal sorunları görmezlikten gelmektir. Bu bağlamda Türkiye’nin istikrarsızlık kaynaklı kriz hali salt bir “anayasa mühendisliği” ya da “toplum mühendisliği” sorunu değildir.

Fransız Beşinci Cumhuriyeti yarı başkanlık rejiminin istikrarı sağlayacağına garantisini vermez. Alman Weimar Cumhuriyeti ise bu rejimin demokrasinin çöküntüye uğramasını teşvik edeceğinin kanıtı sayılamaz. Çünkü her iki örnekte de yarı-başkanlık rejimi belirtilen sonuçların ortaya çıkmasında etkenlerden yalnızca biridir. Fransa’da yarı-başkanlık rejiminin uygulanmasıyla birleşen kimi olumlu etkenler, hükümet ve rejim istikrarına, dolayısıyla demokrasinin kökleşmesine yol açmıştır. Weimar Cumhuriyeti’nde ise yarı-başkanlık rejimiyle birleşen kimi

⁴³⁷ ARTAN, “Türk Siyasetinde İki Efsunlu Kavram: ‘İstikrar’ ve ‘Merkez’”, s.61

⁴³⁸ Ali BAYRAMOĞLU, “Gizli Devletçilik”, Yeni Yüzyıl, 24 Ekim 1996

olumsuz değişkenler, demokrasinin çöküşünü hazırlamıştır. Bu bakımdan, siyasi rejimlerin rejim istikrarı ve demokrasinin kökleşmesine etkisi, bu rejimlerle birlikte öteki kurumsal mekanizmalara ve ülkenin tarihsel, siyasi, sosyolojik koşullarına bağlıdır. Bu nedenle salt siyasi rejimi değiştirmekle istikrarın sağlanacağı ve köklü bir demokrasiye ulaşılacağı iddiası temelsizdir, yetersiz bir yaklaşımdır.

Kaldı ki bu doğrultuda ayrıca Türkiye’deki temel sorunun “orta sınıfın” zayıflığı ve parçalanmış yönetemeyen demokrasi olduğu da belirtilmiştir.⁴³⁹

Doksanlı yılların ikinci yarısında yeniden gündeme getirilen ve son aylarda raftan indirilen siyasi rejim arayışlarında yönetimde kararlılık sağlama amacı vurgulanarak siyasi istikrarsızlığın Türkiye’nin özgül, tarihsel koşullarının ürünü olan parlamentoculuktan kaynaklandığı öne sürülmektedir. Bu iddia doğru değildir. İstikrarsızlığın nedenleri daha çok çoğulcu siyasi sistemin aksamasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu aksamanın nedenleri ise rejimin askeri müdahalelerle kesintiye uğraması, parçalanmış parti yapıları, seçim sistemiyle sürekli oynanması, on yıllardır yürütülen sağcılaştırma çabaları sonucu siyasi dönüşümün iki karşıt siyasi akım arasında değil sağ partiler arasında gerçekleşerek fikir ve programlar yerine kişisel çekişmeler ve aile içi hesaplaşmaların belirleyici hale gelmesi, anti-demokratik parti yapıları, devlet biçiminin aşırı merkezîyetçi özelliği gibi nedenlerdir. Bu bağlamda tartışılması gereken, demokratik devlet ve toplum sorunudur. Ancak çok boyutlu ve karmaşık sorunları güçler ayrılığı çerçevesinde siyasi rejime indirgeyenler için, “başkanlık ve yarı-başkanlık rejimleri” daha caziptir.⁴⁴⁰

Hükümet istikrarsızlığı istikrarsızlığın unsurlarından biridir ve parçalanmış parti sistemiyle ilişkilidir. Türkiye’de askeri darbelerin zayıflattığı partiyle seçmeni arasındaki bağın yeniden kurulması için uzun bir siyasi toplumsallaşma sürecine gerek duyulmaktadır. Bu da seçmen bazında belirgin bir oynaklığa yol açarak parlamentonun dağılımını etkilemektedir. Yasama temsilindeki parçalanma ve oynaklık hükümetlerin istikrarlı olmasının engelidir. Seçmenlerin siyasi tercihlerin oynak olduğu bir ortamda seçim kanunlarında değişiklik yapmak hükümet istikrarsızlığının aşılmasında sonuç vermemektedir. Çünkü hükümet istikrarsızlığın

⁴³⁹ Taha AKYOL, “Siyaset ve Asker”, Milliyet, 30 Mart 1998

⁴⁴⁰ KABOĞLU, “Anayasa ve Toplum”, s.64

da demokratik değer ve kuralların başta siyasi elitler olmak üzere toplumun tüm kesimlerince yeterince içselleştirilememesi rol oynamaktadır.⁴⁴¹

Bu bağlamda Türkiye’de demokrasiyi zorlaştıran iki temel sorunun, ideolojik devlet niteliğine son vermeme inadı ve bundan doğan otoriter anlayışı resmi bir politika olarak sürdürme ısrarı olduğu eleştirisi getirilmiştir. Özgürlük, adalet ve insan hakları sorunlarının da bu politikanın zorunlu sonuçları olduğu belirtilerek bu sorunların aşılması için Türkiye’de demokrasinin yerleşebilmesinin ön koşul olduğu ifade edilmiştir.⁴⁴² Demokrasinin ancak bireysel özgürlüğün ve insanların eşitliğinin hukuksal düzeyde tanınıp güvence altına alındığı bir siyasi toplumda kurulabileceği; devletin herkese eşit davranması gerektiği, eşit saygı ve gerektiğinde eşit ilgisinin ise, ancak ideolojik bakımdan tarafsız olan devlette sağlanabileceği, bu eşitliğin aynı zamanda herkesin siyasi süreçlere katılmada eşit söz hakkına sahip olması gerektiğini de kapsadığı belirtilmiştir.⁴⁴³

Etkin ve istikrarlı bir demokrasinin varlığı için, iktidarların etkin yönetecek kadar güçlü, fakat temel çıkarların desteğini almadan yönetemeyecek kadar zayıf olması gerekir.⁴⁴⁴

Ülkemizde siyasi parçalanmanın aşırı bölünmüş parti sistemine yol açtığı belirtilerek bunun yeni bir hükümet sistemiyle değil zaman içinde seçmenin oylarının toparlanmasıyla aşılabileceği ve özellikle parti yapılarının demokratik hale getirilmesiyle siyasi tıkanıklıkların çözüleceği belirtilmiştir.⁴⁴⁵

Türkiye’de demokratik sistemin karşılaştığı zorlukların büyük ölçüde siyasi partilerin işleyişine, özellikle iç işleyişlerine bağlı olduğu, genel başkanların tek başına adayları belirlemesinin genel olarak Türkiye’de rejimin işleyişini tehlikeye soktuğu ve demokratik işleyişi bozduğu; partilerin iç işleyişinde demokratik yöntemlerin uygulanmasının anayasal kurullarla zorunlu hale getirilmesinin yararlı

⁴⁴¹ TOSUN, “Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık Yarı Başkanlık Sistemleri”, s.134

⁴⁴² ERDOĞAN, “Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji”, s.1

⁴⁴³ ERDOĞAN, a.g.e., s.3-4

⁴⁴⁴ Adam PRZEWORSKI, “Demokrasi ve Piyasa. Doğu Avrupa ve Latin Amerika’da Siyasal ve Ekonomik Reformlar”, (Çev. İlder Turan), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.33

⁴⁴⁵ Tefik ÇAVDAR, “Türkiye’nin Demokrasi Tarihi 1950-1995”, Ankara:İmge Kitabevi, 1996, s.12

olacağı, bunun siyasal sisteme de yansiyarak demokratik anlayışın yaşam tarzı olarak topluma mal edilmesine katkı yapacağı belirtilmiştir.⁴⁴⁶

Bu bağlamda parlamenter rejimin toplumu rahatsız eden ve siyasi krizlere neden olan olumsuzlukları benzer deneyimlerden ve geçmiş uygulamalardan yola çıkarak çoğulcu ve özgürlükçü demokrasinin gerekleri doğrultusunda düzeltilebilir. Bu, yaşanan pratik çerçevesinde parlamenter rejimi rasyonelleştirerek topluma uyarlamaktır. Ülkenin siyasal kültürü, demokratikleşme düzeyi ve siyasal ve ekonomik yapısından kaynaklı sorunlarının rejim değişikliği ile çözüleceği beklentisi gerçekçi değildir, olsa olsa hukuksal normların olgu ve dinamikler yerine konmasıdır, bu da sonuç getirmez. Bir ülkenin siyasi rejimi, o ülkedeki yargının, sivil-asker ilişkilerinin, uygulanan seçim sisteminin, siyasal kültür düzeyinin ve devlet yapısının niteliği ile bir bütündür, siyasi rejim yukarıda belirtilen etkenlerle birlikte değerlendirildiğinde bir anlam ifade eder. Bu nedenle söz konusu değerlendirmelerde siyasi rejim tek başına önemli değildir.⁴⁴⁷

Başlangıcı 1876'ya dayanan Türkiye'nin parlamenter geleneğinde güçlü yürütme 1960 ve 1970'li yılların istemidir. Bu doğrultuda 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının kişiliğinde "güçlendirilmiş yürütme ve devlet yapısı" karşısında "zayıflatılmış yasama" öngörmüştür. Bu anayasada güçlü yürütme arayışına cevap verememiş, bu nedenle başkanlık ve yarı-başkanlık gibi siyasi rejim değişiklikleri gündeme gelmiştir. Bu değişiklikler yukarıda belirtilen gerekçelerle istikrarsızlığa çözüm olamayacağı gibi sorunları daha da ağırlaştırabilir ve yeni sorunlara yol açabilir.

Türkiye'de parlamenter rejim içerisinde erkler arası ilişkilerde ve yetki paylaşımında gerekli değişiklikleri yapmak yerine yüzyıllık bir evrimi tersine çevirmek, toplumumuzdaki çatışmacı eğilimlere ivme kazandırır, seçmenler ve siyasal gruplar arasındaki çatışmayı derinleştirir. Kısaca, sonu belirsiz bunalımlara yol açabilir, giderek tek adam diktatörlüğüne kayma riskini bile yaratabilir.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Abbas GÖKÇE, "Parti İçi Demokrasi", Milliyet, 21 Şubat 1992; ÇAVDAR, "Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1950-1995", s.20; Ercan KARAKAŞ, "Parti İçi Demokrasi ve Liderlik Sorunu", Radikal, 6 Şubat 1998, s.9; Süheyl BATUM, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.13

⁴⁴⁷ TURHAN, "Başbakanın Seçimi ve Atanması", s.25-43

⁴⁴⁸ KABOĞLU, "Anayasa ve Toplum", s.67

Bu bağlamda rejim değişikliği tartışmalarında belirleyici olan hangi ölçütün temel alınacağı konusudur. Çünkü eğer amaç salt “etkin ve güçlü yürütme” ise bu amaca başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimi görece hizmet edebilir. Ancak bu durum demokratik ve katılımcı bir yönetimden daha da uzaklaşmaya, anti-demokratik ve otoriter bir kurumlaşmaya yol açabilir. Ülkenin kültürel, tarihsel ve sosyo-ekonomik yapılanması nedeniyle böyle bir olasılık ciddi bir hale gelmekte ve iktidarın kişiselleşmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda bir “dikensiz gül bahçesi” yaratma girişimine dönüşebilecek rejim arayışları yeni bir hüsrana yol açabilir.

4.3. Siyasi Rejim Arayışına Yarı-Başkanlık Çözümü

4.3.1. Destekleyen Görüşler:

Türkiye’de istikrarsızlığı hükümet istikrarsızlığına indirgeyen ve bu istikrarsızlığında siyasi rejim değişikliği ile aşılabileceğini ileri süren bir yaklaşım vardır. Bu yaklaşımın önerdiği siyasi rejimlerden biri yarı-başkanlık rejimidir. Öteki ise başkanlık rejimidir.

Bu bağlamda Vergin’in “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı” başlıklı makalesi Türkiye’de yarı-başkanlık rejimini açıklayan ve savunan yayımlanmış ilk bilimsel makaledir.⁴⁴⁹

Türkiye’de 82 anayasasının kısmen ya da tümüyle değiştirilmesi konusunda yaygın bir görüş vardır. Yine ülkenin ihtiyacının yetkileri sınırlı, sembolik bir cumhurbaşkanı olduğuna ilişkin yaygın bir görüş ve zaman-mekan koşullarından bağımsız dogma düzeyinde parlamenterizmin üstün olduğu yönünde bir koşullanma vardır. C. Tanyol gibi toplum bilimciler, parlamenter sistemin Türk Cumhuriyet geleneğinin vazgeçilmez bir unsuru olduğunu belirtmekte ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin Türk Devleti’nin “ayağa düşmesi” anlamına geldiğini ileri sürmektedir.⁴⁵⁰ Bu doğrultuda cumhurbaşkanının siyasi statüsünün tartışılması anayasa değişikliği anlamına gelmektedir. Ancak bu değişikliğin herhangi bir anayasa değişikliğinin ötesinde anlamı vardır.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Nur VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, s.129-141

⁴⁵⁰ Cumhuriyet, 5.1.1991: Aktaran; VERGİN, a.g.m., s.131

⁴⁵¹ VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, s.130

Türkiye’de cumhurbaşkanı olacak kişiyi ordunun benimsemesinin fiilen zorunlu olduğuna ilişkin bir teamül vardır. Bu teamül nedeniyle Türkiye’de cumhurbaşkanı seçiminin parlamenter ilkelere uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu, 1980 müdahalesinin açıklanan nedenlerinden biri olan Meclis’in Cumhurbaşkanı seçememesi konusunu Anılar’ın da anlatan zamanın Genelkurmay Başkanı tarafından açıkça doğrulanmıştır.⁴⁵²

Bir denge ve uzlaşma rejimi olan demokrasilerde baskı gruplarının çıkarları doğrultusunda parlamentoyu ve siyasi partileri etkilemeye çalışmasından olağan bir şey yoktur. Ancak çağdaş devlet teorisi açısından devletin bir aracı olan ordunun cumhurbaşkanı seçiminde baskı grubuna dönüşerek başındaki kişi aracılığıyla görüş açıklaması, müdahale etmesi başkanlık ya da parlamenter hiçbir demokratik rejimle bağdaşmaz.⁴⁵³

Cumhurbaşkanının asker ya da asker destekli biri olmasına ilişkin teamülün tarihsel, geleneksel veya salt konjonktürel nedenleri olabilir. Bu teamül Türk siyasi kültürünün bir uzantısı ya da koşulların zorunlu bir sonucu da olabilir. Ancak nedeni ne olursa olsun bu teamül parlamenterizmin Türk siyasi geleneğinde çarpık bir yeri olduğunu gösterir. Dolayısıyla bu teamül parlamentarizmin, Türk siyasi hayatında bir gelenek⁴⁵⁴ oluşturmak bir yana, toplumun tarihsel siyasi gerçekliğine uydurulmaya çalışıldığını da kanıtlamaktadır.⁴⁵⁵

Cumhuriyet anayasaları cumhurbaşkanına ülkenin siyasetini belirleme ve yönetme yetkisi tanımamıştır.. Parlamenter anayasalara göre de siyasi iktidar, başbakan ve onun kurduğu hükümetindir. Ancak Türk siyasi hayatının pratiğinde hukuken güçsüz olsa da silahlı kuvvetlerin uzantısı olmak cumhurbaşkanını fiilen güçlendirmiştir. Böylece ordu desteği nedeniyle cumhurbaşkanlarının temsil ettikleri cumhurbaşkanlığı makamı anayasada öngörülmeyen biçimde güçlenmiştir. Bu nedenle parlamenter sistemin siyasi geleneğimizin bir ürünü, bir zorunluluk olduğu bir efsanedir. Bu bakımdan parlamenter sistemde sembol niteliğinde, güçsüz ve

⁴⁵² Kenan EVREN, “Anılar”, Milliyet Yayınları, Cilt 1, İstanbul, 1991 : Aktaran; VERGİN, a.g.m., s.131

⁴⁵³ VERGİN, a.g.m., s.131

⁴⁵⁴ EVREN, a.g.e., s.411: Aktaran; VERGİN, a.g.m., s.131

⁴⁵⁵ VERGİN, a.g.m., s.131

yetkisiz bir cumhurbaşkanı toplumumuzda hiçbir zaman kabul görmemiş, sürekli cumhurbaşkanını güçlendirme gereği duyulmuştur.⁴⁵⁶

Vergin'e göre, parlamentarizmin, diğer sistemlere göre, örneğin Fransız tipi yarı-başkanlık sistemine oranla daha "demokratik" olduğu görüşü de bir efsanedir. Bu, somut ve ampirik kanıtlardan yoksun düşüncelerden oluşan bir saplantıdır yalnızca. Çünkü hiçbir sistemin bir diğeri üzerinde aksiyolojik bir üstünlüğü yoktur. Sistemlerin üstünlüğü ve uygunluğu toplumdan topluma ya da aynı toplumda farklı dönemlerde farklılık göstermektedir. Yine genel olarak parlamenterizm ile demokrasi arasında birebir ilişki olduğu yanlıgısı var. Söz gelimi hukukun üstünlüğü ve güçler ayrımı ABD'de başkanlık sistemi ile yaşama geçmiştir. Büyük Britanya'da demokratik bir yönetim gösteren parlamenter rejim, Fransa'da Dördüncü Cumhuriyet döneminde demokrasiyi rayından çıkarmıştı. Türkiye'de sistem tartışmalarında bu örnekler dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle siyasal sistemlerin değerini görelî bir yaklaşımla saptamak gerekir. Bilge Solon'un kendisine "hangi anayasa daha iyidir" diye soran Atinalılara verdiği "ilk önce bana şunu söyleyin, hangi halk için ve hangi dönemde" cevabı, yüzyıllar öncesinden bu durumu ifade etmiştir.⁴⁵⁷

Yine Vergin'e göre, parlamenter rejim Türkiye'ye uymamakta ve Türk siyasal geleneğiyle bağdaşmamaktadır. Parlamenter ilkelerin cumhurbaşkanı seçiminde birçok kere ihlal edilmesinin nedeni belki de budur. Bu ihlalin birçok kere tekrarlanması sistemi Türkiye'ye uydurmuş ve demokrasinin geliştirilmesi için varolan bu sistem üç kere kesintiye uğramıştır.⁴⁵⁸

Vergin'nin parlamenterizmin demokratiklik açısından yarı-başkanlık ve başkanlık rejimine üstün olmadığına ilişkin görüşüne katılmak olanaklı değildir. Çünkü sürekli parlamentonun desteğine dayanmak zorunda olan parlamenter rejimdeki bir hükümet ile seçim dönemine kadar ülkeyi yönetme garantisi olan başkanın konumu farklılık göstermektedir. Bu, ülke yönetiminde meşruiyetçi bir politika takip etme ve sivil toplumdan etkilenme açısından parlamenterizmin anılan diğer rejimlere göre daha esnek olduğu anlamına gelir. Dolayısıyla parlamenterizmin demokratik üstünlüğü genel olarak kabul gören bir yaklaşımdır. Vergin'in cumhurbaşkanlığından yola çıkarak ileri sürdüğü parlamenterizmin Türkiye'ye

⁴⁵⁶ VERGİN, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı", s.131-132

⁴⁵⁷ VERGİN, a.g.m., s.132

⁴⁵⁸ VERGİN, a.g.m., s.132

uymadığına ilişkin yaklaşımı da zorlamadır. Çünkü cumhurbaşkanlığına ilişkin belirttiği olumsuzluklar parlamenterizmin Türkiye’ye daha uygun olduğu yaklaşımı içinde kullanılabilir. Bu olumsuzluklar parlamenterizme değil Türkiye’ye ilişkin olumsuzluklardır. Kaldı ki geniş yetkileri ve etkin bir konumu olan bir cumhurbaşkanı zaman zaman bir baskı grubu davranan ordu açısından siyasi rejim içinde daha fazla söz söyleme ve karışma nedenidir. 2007 yılı Mayıs ayında gerçekleşecek cumhurbaşkanlığı seçimi üzerinde yaşanacak olası gerginliklerin arkasında yatan önemli nedenlerden biri de budur.

Vergin’e göre, Türkiye’de bu dönemde en uygun olabilecek sistem parlamentarizm ve uygulanacak yol da parlamentarizmin “rasyonalizasyonu” olabilir.⁴⁵⁹ Bir dizi kurumsal mekanizmalar ile bunalım ve istikrarsızlık kaynağı “meclis hükümeti”nin sonuçlarından kurtulmak olanaklıdır. Bu, parlamentonun dengelenerek gücünün sınırlandırılmasına yarar. Yürütmenin nispi olarak bağımsızlaştırılması ile hükümet istikrarı sağlanabilir. Bu yöntem çok sayıda siyasi partinin var olduğu Fransız parlamentosunda başarısız oldu. Almanya’da ise Hıristiyan Demokratlarla Sosyal Demokratların bir çift parti sistemi oluşturabilmeleri nedeniyle sonuç aldı. Bu durum, parlamenter sistemin rasyonelleştirme çabalarının, siyasi kültürün elverişsizliği ve/veya çift partili bir sistemin yokluğu gibi anayasa dışı etkenlerden dolayı başarılı olamadığını göstermektedir.

Bir başka yol da Vergin’e göre, parlamenter sistemde kalmak koşuluyla Cumhurbaşkanının halk tarafından, genel oyla seçilmesidir.⁴⁶⁰ Kamuoyu araştırması sonuçları Türkiye’de seçmen topluluğunun %85 oranında büyük bir çoğunluğun cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinden yana olduğunu göstermektedir.⁴⁶¹ Genel oyla seçilen cumhurbaşkanının daha güçlü olacağı ve bir siyasi çoğunluğun lideri konumuna geleceği kuşkusuzdur. Cumhurbaşkanının siyasi bir lider olacağı bir ortamda devletin siyasi bir hüviyet alacağı, bunun ise demokrasiyle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Demokratik olmak için siyaset dışı ya da siyaset üstü olma zorunluluğu mu vardır? Cumhurbaşkanının siyasi lider kimliğinin demokrasi

⁴⁵⁹ F. LUCHAIRE ve G. CONAC, “La Constitution de la République Française, Cilt I, Economica, Paris, 1987, s.13, Rasyonalizasyon, hükümetin meclis karşısında durumunu güçlü kılmaya yönelik başvurulan yöntemleri ifade ediyor. Aktaran: VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı”, s.133

⁴⁶⁰ VERGİN, a.g.m., s.133

⁴⁶¹ Milliyet, 12.12.1990. Aktaran; VERGİN, a.g.m., s.137

açısından bir sakıncası yoktur. Eğer cumhurbaşkanını devletin başına getiren çoğunluk, parlamentoda oluşan çoğunlukla aynı görüşteyse, atanan başbakanın cumhurbaşkanı doğrultusunda hareket etmesi, genel iradenin ve demokrasinin bir sonucudur. Ancak cumhurbaşkanı parlamentodaki çoğunluk ile farklı görüştüyse, bu durumda Fransa'dakine benzer sancılı “cohabition (birlikte yaşama)” dönemi gündeme gelir. Bu doğrultuda söz konusu dönemin zorunlu kıldığı uzlaşmacılığa Türkiye'deki siyasi kültürün uygun olmadığı görüşü savunulmaktadır. Türkiye'de bu sakıncayı ortadan kaldırmak için cumhurbaşkanı çoğunluğuyla parlamentodaki çoğunluğun farklı olmaması için her iki seçim aynı tarihte ya da birbirine çok yakın tarihte yapılabilir.⁴⁶²

Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi yürütmeyi ülke yönetiminde güçlendirir ve seçimi baskı gruplarına ve/veya zinde kuvvetlere değil seçmen iradesine dayanır. Yürütmenin güçlü olması “Cumhuriyet monarşileri” imajıyla güçlü devlet anlamına gelmektedir. Ancak güçlü devletten anlaşılması gereken faşist devlet değildir. Güçlü devlet koordinasyon görevini en yüksek rasyonalite ve etkinlikle yapan devlettir. Batı ekonomilerinde ortaya çıkan teknolojik sıçramalar böyle bir devleti zorunlu kılmıştır. Son 10 yılda maruz kaldığı yeni ve karmaşık sorunları çözmek için Türkiye'de devlet otoritesi, devletin karar alma ve eşgüdümleme yetki ve olanakları güçlendirilmelidir. Dünya ekonomisinin globalleşmesi ve bu süreçte artan önemi nedeniyle Türkiye geliştiren teknik yapıların etki alanındadır. Bu nedenle doğacak ihtiyaçları karşılamak için genel oyun yansıması olan, yurttaş çoğunluğunu temsil eden bir cumhurbaşkanına gerek vardır. Türkiye'nin sosyo-politik yapısı da bu nitelikte bir cumhurbaşkanını gerektirmektedir. Türkiye'nin 1980 öncesinde sağlam çoğunluklara dayanmayan zayıf iktidarlar ile yaşadığı siyasi istikrarsızlığın sonuçları ortadadır. Bu nedenle 12 Eylül sonrasında anayasa ve seçim kanunu ile ülkenin çift partili bir sistem uyarınca demokrasiye dönmesi amaçlanmıştı. Ancak bu amaçla gerçekleştirilen vetolar, parti yasaklamalar ve barajlar başarılı olmaya yetmedi. Çünkü Türkiye'nin sosyo-politik yapısının ve siyasal kültürünün belirgin bir özelliği seçmen oylarının çok sayıda

⁴⁶² VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı”, s.137-138

siyasi parti arasında bölünmesidir. Bu durum, güçlü, istikrarlı, sağlam bir siyasal çoğunluğun parlamentoda oluşmasını engellemiştir.⁴⁶³

Her an değişebilecek güçler dengesine ve aritmetiğe göre oluşan istikrarsız bir parlamento ile Türkiye'nin, öncelikli reformlarını yapmada geciken, güçsüz bir ülke olma olasılığı yüksektir. Bu nedenle ülkede parlamentodaki siyasal çoğunluğun yanı sıra cumhurbaşkanının etrafında oluşan bir siyasal çoğunluğun varlığı ile oyların siyasal partiler arasında aşırı oranda dağılmasının yarattığı istikrarsızlık dengelenebilir, telafi edebilir. Uluslararası güç ilişkilerinin yeniden yapılandığı bir dönemde, özellikle milli güvenlik ve dış politikayla ilgili alanlarda Türkiye'nin genel hedeflerini saptamada yetkilendirilmiş bir cumhurbaşkanı önem kazanmaktadır.⁴⁶⁴

Cumhuriyeti ve devleti simgeleyen cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, demokrasiyi dolaysızlaştırma açısından önemli bir adımdır.⁴⁶⁵ Demokrasiyi dolaysızlaştırmanın Türkiye'de sosyo-politik açıdan bütünleştirici, entegrasyonu arttırıcı etkileri olacağı kuşkusuzdur. Böylece devleti belirlemede söz hakkına sahip olacak seçmenlerin devletle kaynaşması, bir anlamda devletine “sahip çıkması”, daha da artacaktır. Bu durum bütünleştirici işleviyle, bölgeler arası dengesizliklere, etnik farklılıklara ve consensus eksikliğine sahip olan Türkiye için yarar sağlayacaktır.⁴⁶⁶ Öyle ki Türkiye'de halk tarafından seçilmiş ve parlamentoyu fesh ederek genel seçimleri yenileme yetkisine sahip bir cumhurbaşkanının varlığı 1980 müdahalesini meşrulaştırıcı olaylara engel olabilirdi. Askeri müdahaleye gerek olmadan cumhurbaşkanı meclisi feshedip seçimleri yenileyebilirdi.⁴⁶⁷

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin iki önemli tehlikesinden söz edilerek bunların Türkiye'de sorun yaratacağı belirtilmekte ve siyasi geleneğe değinilmektedir. Söz konusu tehlikeler siyasi bir çoğunluğa dayanan cumhurbaşkanın

⁴⁶³ VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, s.138

⁴⁶⁴ VERGİN, a.g.m., s.138

⁴⁶⁵ M.DUVERGER, *La démocratie sans le peuple*, Seuil, Paris, 1971; Aktaran; VERGİN, a.g.m., s.138

⁴⁶⁶ Türkiye özgül şartlarında zihinleri kurcalayan bir sorun da şu: Merkezkaç güçlerin mevcut olduğu ülkemizde devlet başkanı seçiminde yarışacak olan adayların bölgesel tercihlerin yansması olması ve bunun da ülkeyi arzulanan bütünleştirici bir faktör yerine bölücü bir sonuca yol açması. Ben, Türkiye'nin sosyolojik yapısının çoğulcu ve katılımcı demokrasiyle, genel oyun her düzeyde yaygınlaşmasıyla, aşılabileceğine inanıyorum. Genel oyla seçilmiş bir cumhurbaşkanının, ayrıca referandum yoluyla devlet ile seçmen topluluğu arasında da de Gaulle'un öngördüğü gibi “güven antlaşmaları” yoluna giderek katılımı artırmasının, seçmen topluluğunun “müşteri” değil de “ortak” olarak gözetmesinin Türk toplumu üzerinde bütünleştirici etkisi olacağını düşünüyorum. VERGİN; a.g.m., s.141

⁴⁶⁷ VERGİN, a.g.m., s.139

tarafsızlığını yitirmesi ile parlamento’da bir veya birden fazla siyasi grubun halkın nezdinde “cumhurbaşkanının partisi” biçiminde algılanmasıdır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı Türk siyasi geleneğinin bir zorunluluğu olduğu ileri sürülmektedir. Ancak şimdiye kadar meclisin seçtiği cumhurbaşkanları da bir siyasi kesimin temsilcileriydiler ve bundan dolayı da taraftılar. Bir kişinin siyasal pratikten gelmemiş olması partiler üstü ve tarafsız olduğu anlamına gelmez.⁴⁶⁸

Cumhurbaşkanının (ya da herhangi bir yurttaşın) tarafsız olması siyasi görüşü olmaması anlamına gelmemelidir. Cumhurbaşkanının bağımsız olması, şu veya bu partinin parti çıkarlarından bağımsız olarak ülkenin ve seçmen topluluğunun tümünün çıkar ve isteklerini gözetebilmesi ve bir hakem gibi davranabilmesi demektir. Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri çerçevesinde görüşünü açıklamasından olağan bir şey yoktur. Liberal demokrasilerde cumhurbaşkanı da olsa bir insanın ifade özgürlüğü yasaklanamaz. Burada cumhurbaşkanına düşen görev kendi siyasi görüşlerini ve subjektif yakınlığını bir yana bırakarak parlamentodaki partiler arasında da taraf tutmaması, birini diğeri aleyhinde ayrıcalıklı hale getirmemesidir. Tarafsızlığı fikirsizlik, siyasi ve ideolojik aidiyetsizlik değil, dürüst hakemlik, objektiflik, hakkaniyetli tutum anlamına gelmelidir. Genel oyla seçilmiş ve seçmen topluluğunun iradesini temsil eden bir cumhurbaşkanı partilere karşı bağımsızlık kazanmış bir kişidir. Sorumluluğu seçmene karşıdır. Bu nedenle genel oyla seçilen cumhurbaşkanının, siyasal elitlerin onayı ve bazı baskı gruplarının desteğiyle parlamentoca seçilen cumhurbaşkanına göre tarafsız davranma olasılığı yüksektir.⁴⁶⁹

Heper, 1982 Anayasası’nın 104’üncü maddesinde sayılan cumhurbaşkanı yetkilerinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmasının parlamenter sistemle uyuşmadığı, bunun üstü kapalı total bir yarı-başkanlık sistemine yol açtığı, fiili durumun daha belirgin, işler ve hukukî hale getirilmesi için fesih yetkisiyle donatılacak cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁴⁷⁰

Nalbant, 1982 Anayasası’nın “devletin birliği ve anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten(md. 104)

⁴⁶⁸ VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanını”, s.139

⁴⁶⁹ VERGİN, a.g.m., s.139

⁴⁷⁰ Doğan HEPER, “Yarı-Başkanlık”, Milliyet, 2 Mart 1997

“cumhurbaşkanı, “hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumlu (mad. 112)” kabine ve “devletin milli güvenlik siyasetinin tayini (mad. 118) ile yetkili” MGK olmak üzere kurumsal planda üçlü bir iktidar yapısı kurduğu; bu üçlü iktidar yapılanmasına karşı karşı-iktidar olarak parlamento ve Anayasa Mahkemesi’ne yer verildiği; Özal’ın meşruiyetsiz etkin cumhurbaşkanlığının sistemde krizlere neden olduğu, bu durumun meclis birinci parti liderini seçtikçe doğrudan halk tarafından seçim yönünde baskı ile süreceği; bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin zorunlu olduğunu ileri sürmüştür.⁴⁷¹

Erdoğan ise, 1982 Anayasası düzeninde cumhurbaşkanının by-pass yapılması veya imzasının otomatiğe bağlanmasının olanaklı olmadığını, anayasanın yasalarla devlet başkanına yeni yetkiler verilebileceği hükmünü içerdiğini (mad. 104/son), mevcut yetkilerinin yasalarla ortadan kaldırılamayacağını, parlamenter sistemin genel geçer bir kalıbının bulunmadığını belirtmiş ve Türkiye’nin ihtiyacının yarı-başkanlık olduğunu, varolan haliyle cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği geniş yetkiler tanıyan anayasanın da buna eğimli olduğunu ifade etmiştir.⁴⁷²

Demirel’de, parlamenter sistemle Türkiye’nin yönetilebilirliğinin sağlanamadığını; bu nedenle senatonun yeniden kurulmasını, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, seçim yenileme yetkisinin cumhurbaşkanına verilmesini, bakan olanların milletvekilliğinin son bulmasını, dar bölge iki turlu seçim sistemiyle millet vekillerinin seçilmesini, yerel seçimlerde de iki turlu seçime yer verilmesini, cumhurbaşkanına koşulsuz referandum yetkisi verilmesini, olağanüstü hallerde bunalımdan çıkış mekanizmalarının anayasaya dahil edilmesini ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.⁴⁷³ Sonraki bir açıklamasında ise eğer başkanlı sisteme gidilmeyecekse rejimin ve devletin işletilmesini gözetmekle görevli olduğunu, bunun için yasal hakları ve moral ağırlığı bulunan cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisinin verilmesini, parçalı parlamentoyu

⁴⁷¹ Atilla NALBANT, “Çankaya Sorunu mu, Siyasal Rejim Sorunu mu”, Cumhuriyet, 29 Nisan 1993

⁴⁷² Mustafa ERDOĞAN, “Yeni Bir Fantezi: Devlette By-Pass”, Cumhuriyet, 27 Mart 1992; ERDOĞAN, “Anayasacılık-Parlamenterizm-Silahlı Kuvvetler”, Ankara, 1993, s.V-VI

⁴⁷³ Süleyman DEMİREL, “21’nci Yüzyıla Güçlü Bir Türkiye ile Girebilmek İçin 9 Öneri”, Sabah, 27 Aralık 1998, s.25

önlemek için seçim ittifakına izin verilmesini ve tek partinin işletilmesi gerektiğini, halkın kimin iktidar kimin muhalefet olduğunu bilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁴⁷⁴

30 Aralık 1998’de Çankaya’da hazırlanmış “Anayasa’nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Teklifi” gazete manşetlerine yansımıştır. Anayasa değişikliği taslağında, Anayasa’nın 17 maddesinin değiştirilmesi önerilmiştir. Bu önerilere göre; cumhurbaşkanının iki türlü seçimle halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanına Meclis’i feshetmenin yanısıra seçimleri bir yıla kadar erteleme hakkı tanınması, cumhurbaşkanına yargı denetimi dışında “emirnamelerle” düzenleme yapma olanağı getirilmektedir. Bu, “Takviyeli ya da protezli yarı-başkanlık sistemi”dir. Bu taslağın yürürlük maddesi 16 Mayıs 2000 tarihidir. Bu tarih herhangi bir tarih değil Demirel’in görev süresinin bitme tarihidir. Dolayısıyla söz konusu tarih dikkat çekmiştir.⁴⁷⁵

Cumhurbaşkanı Demirel basın toplantısında: “Beş buçuk yılda yedi hükümet tasdik ettiysem... beş yıllık seçim müddetini şimdi üç yıla indirmek zorunda kalıyorsak... buna siyasi istikrar diyebilir miyiz? Parçalanmış olan siyaseti halk yeniden bütünleştirene kadar sıkıntılar devam edecek” demiştir. Bu bağlamda birbiri ile bütünleşen bir çözüm önerisi gündeme getirmiştir: Yeni bir anayasal rejim ve yeni bir merkez sağ dizaynı. Ancak bu çözümün uygulanabilmesi için merkez sağda yeni bir “Başkanın Partisi” gereklidir.⁴⁷⁶

4.3.2. Karşı Çıkan Görüşler:

Türkiye’de yarı-başkanlık rejimi doğrultusunda iki farklı öneri gündeme gelmektedir: Ya 82 anayasasındaki yetkileri aynı kalmak kaydıyla cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi, ya da yetkileri güçlendirilerek cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi. Yarı-başkanlık rejimi karşıtı görüşler içerisinde her iki öneriye ilişkin de görüşler yer almaktadır.

1982 Anayasası siyasal sistemde cumhurbaşkanının işlevini klasik parlamenter rejim özelliklerini aşacak derecede arttırmıştır.⁴⁷⁷ Bu doğrultuda

⁴⁷⁴ Süleyman DEMİREL,, “Cumhurbaşkanına Seçimleri Yenileme Yetkisi Verilmeli”, Milliyet, 3 Nisan 1998, s.15; Siyasi İstikrar Arayışı, Milliyet, 13 Mayıs 1998, s.14; “Bizi Başkan Yönetsin”, 18 Eylül 1997,s.1; “Anayasal Reform Şart”, Yeni Yüzyıl, 21 Ekim 1997, s.4; “Demirel’in Sekiz Şartı”, Radikal, 21 Ekim 1997, s.6

⁴⁷⁵ Bakır ÇAĞLAR, “Bir Anayasacının Seyir Defteri”, İstanbul: Su Yayınları, 2000, s.38

⁴⁷⁶ ÇAĞLAR, a.g.e., s.38

⁴⁷⁷ TURHAN, “Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası”, s.169

anayasanın kendine özgü parlamenter yapısı içinde yarı-başkanlık unsurlarına yer verdiği söylenebilir. Yeni anayasanın bu sistemi halkın doğrudan cumhurbaşkanını seçmesiyle yarı-başkanlık rejimine kolayca kayabileceği niteliktedir.

Anayasada hangi yetkilerin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağı açıkça belirtilmediğinden, bu belirsizlik ortamında, halkoyuyla seçilmiş bir cumhurbaşkanı hükümetten tümüyle bağımsız davranarak, yürütmeye insiyatifi ele alabilir. Bu, ülkenin temel politikalarını belirleme yetki ve sorumluluğunu bakanlar kuruluna veren anayasaya aykırı bir siyasal pratik demektir. Bu durum hükümetle cumhurbaşkanı arasında gerginlik ve ardından siyasal bir kriz yaratabilir.

1982 Anayasa düzeninde cumhurbaşkanını daha da güçlü kılmak parlamenter rejimin iç dengesini bozacaktır. 1982 Anayasası cumhurbaşkanına, parlamenter rejimle uyulaşabilecek hemen hemen en etkili konumu tanımıştır. Bu konumdan daha fazlası, parlamentarizm kapsamında değerlendirilemez. Bu değişiklik yeni bir rejim tercihi anlamına geleceğinden anayasal düzenin bütünü içinde ele alınmalıdır. Çünkü halkoyuyla seçilen bir cumhurbaşkanına anayasada varolan yetkiler yeterli gelmez. Yakın geçmişte halkoyuyla seçilmedikleri halde anayasal yetkilerini zorlama eğilimi gösteren Özal ve Demirel buna en iyi örnektir. Adı geçen liderlerin daha fazla güç talebinde bulunmalarında güçlü bir parti liderliğinden gelmelerinin ve liderliklerini hukuken güçlü yetkilerin tanınmış olduğu cumhurbaşkanlığı makamında sürdürme çabalarının da etkisi olmuştur. Bu nedenle dolaysız temsil yeteneğini kazanan cumhurbaşkanının güç talebi önemli siyasal krizlerin nedeni olabilir.

Klasik parlamenter rejimlerde, cumhurbaşkanı yasama organınca seçilir. 82 Anayasası da aynı yöntemi benimsemiştir(md.102). Bu, parlamenterizmin genel kuralıdır. Çünkü dolaysız temsil meşruluğuna sahip bir cumhurbaşkanı karşısında, hükümetin “milli siyaset”i belirleme kararlığında olması çok zordur. Hukuken tanınan bir yetki, cumhurbaşkanınca siyasal olarak her zaman kullanılabilir. Bu da cumhurbaşkanının seçilme yöntemi ile gücü arasındaki doğrudan ilişkinin sonucudur.⁴⁷⁸

Parlamenter rejim de ülkenin temel politikalarını belirleme yetki ve sorumluluğu başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. Bu rejimde devlet başkanının yürütmenin başı sayılmasının biçimsel bir anlamı vardır ve yürütme yetkisinin

⁴⁷⁸ ERDOĞAN, “Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler”, s.83

kullanılmasında genel olarak ikincil bir işleve sahiptir. Devlet başkanının devletin ve milletin birliğini temsil etmesi, onun güncel politikanın ve parti çekişmelerinin dışında kalmasını ve siyasal aktörler (başta siyasi partiler) karşısında tarafsız olmasını gerektirir.⁴⁷⁹

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tarihçesine bakıldığında toplumsal yapı nedeniyle Türkiye’de cumhurbaşkanlığı kurumuna özel önem verildiği, bu nedenle daha parlamenter rejimde bile cumhurbaşkanlarının seçimlerinin büyük kavgalara, bölünmelere ve kutuplaşmalara yol açtığı görülmüştür.⁴⁸⁰

Giritli, 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanlığını tarafsız bir kurum olarak düzenlediğini, parlamenter sistemin de bunu gerektirdiğini, tarafsızlığın özellikle parlamento ile hükümet arasında çıkacak sorunların çözümünde yararlı olacağını, cumhurbaşkanının devletin ve milletin birliğini temsil eden kişiliği ile demokrasinin temeli olan çoğulculuğun canlılığını korumasını ve anayasanın siyasi, iktisadi ve sosyal felsefesinin gerçekleşmesine öncülük ederek bu müessese ve değerlere yönelebilecek saldırılara karşı tavır takınmasını ve siyasi parti işleriyle uğraşmaması gerektiğini belirtmiştir.⁴⁸¹

Heper ise; parlamenter sistemde bir düzeltmenin gerektiğini, ancak başkanlık sisteminin çözüm olmadığını, cumhurbaşkanına meclisi fesih yetkisi de içinde olmak üzere krizleri aşacak çok sık kullanılamayacak yetkiler tanınabileceğini, ancak cumhurbaşkanlığı makamını siyasi bir makama dönüştürüp yürütmenin başına geçirilmesinin Türk siyasal hayatının içinde bulunduğu koşullar nedeniyle sakıncalı olacağını belirtmiştir.⁴⁸²

Halkoyuyla seçilen devlet başkanının parlamenter rejimde ikincil konumunda kalacağını ileri sürmek gerçekçi değildir. Çünkü bu durumda devlet başkanının güncel politikanın parçası olması kuşkusuzdur ve bu da devlet başkanının fiilen “hükümet etmesi”nin yolunu açar. Bu, devlet başkanının tarafsız kalmasını olanaksız hale getirecek, “tarafsızlık” beklentisinin hiçbir anlamı da kalmayacaktır. Oysa Türkiye’deki siyaset geleneğinin tarafsız ve birleştirici bir sembol olan devlet başkanına ihtiyacı devam etmektedir. Ancak sembolik ve yetkisiz bir cumhurbaşkanı

⁴⁷⁹ ERDOĞAN, “Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler”, s.92

⁴⁸⁰ Cengiz KUŞCUOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Mücadeleleri”, Milliyet, 23-30 Nisan 1993

⁴⁸¹ İsmet GİRİTLİ, “Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı”, Türkiye, 24 Ekim 1992

⁴⁸² Metin HEPER, “Çare Başkanlık Değil”, Milliyet, 27 Kasım 1997,

da beklentileri karşılamaktan uzaktır. Bu nedenle 1982 Anayasasında cumhurbaşkanını işlevli kılacak düzenlemeler yer almıştır. Yapılması gereken anayasadaki cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili belirsizliği giderecek değişikliklere gitmek, her bir yetki açısından açıklığa kavuşturmadır. Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi ise parlamenter rejimin sınırları dışına çıkmak anlamına gelecektir.⁴⁸³

Toplumsal-siyasal-ekonomik-etnik-dinsel farklılıkların ve bu farklılıkların birbirinde yarattığı karşıtlık ve kendi içindeki dayanışmaları Türkiye gibi ülkelerde toplumsal ayrışmayı özendirir.⁴⁸⁴ Heterojen yapıları toplumlar da toplumsal barış ve huzuru sağlamak açısından en uygun sistem çoğulcu, kriz anlarında krizi aşmayı sağlayacak mekanizmaları öngören parlamenter sistemdir. Fransa'da uygulanan sistem dil-din-etnik ayrılık gibi siyasal hayatı yıkıcı farklılıkların çok az olması⁴⁸⁵ temelinde işlemektedir.

Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi etnik, dini, mezhebi ve yerel nedenlerle oldukça bölünmüş bir görünüme sahip Türkiye'de,⁴⁸⁶ demokratik meşruluğu güçlendirmek adına birleştirici uzlaştırmacı hakem işlevini yok etmektedir. Türkiye'de siyasetin parçalanmışlığı yalnızca siyasal liderlerin ihtiraslarının veya bencilliklerinin bir sonucu değildir; bu olgunun aynı zamanda ciddi sosyolojik temelleri vardır.⁴⁸⁷ Ancak tam da bu nedenle cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesinin ayrılık ve çatışmaları özendireceği açıktır.

1997-1998 yıllarında artan rejim tartışmaları konusunda asker de görüş belirtme gereğini duymuş ve bu konuyu brifinglerine dahil etmiştir. Bu amaçla Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Başkanı Halil Şıvgın'ın "Türkiye İçin Umut, Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi" başlıklı analizinin (Y.Sabuncu, A. Özer ve M.Şeker'den oluşan akademisyenlerin ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya anayasal hukuk sistemleri karşılaştırması) ulusal menfaatler açısından yapılan bir değerlendirmesinde; "Türkiye'de başkanlık ya da yarı-

⁴⁸³ ERDOĞAN, "Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler", s.93

⁴⁸⁴ Kemal H.KARPAT, "Türk Demokrasisi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller", İstanbul: Afa Yayınları, 1996, s.209

⁴⁸⁵ Yaşar GÜRBÜZ, "Siyasal Sistemler", İstanbul: May Yayınları, 1980, s.103

⁴⁸⁶ Ergun ÖZBUDUN, Politics in Developing Countries, (Edited by Larry DIAMOND, Juan J.LİNZ and Seymour Martin LİPSET), London:Lynee Rienner Publishers Boulder, 1990, s.200-210; Aktaran: YAVUZ, "Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", s.543

⁴⁸⁷ ERDOĞAN, "Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler", s.81

başkanlık sisteminin; Türk Anayasa geleneğine ve parlamenter demokrasiyi model olarak benimsemiş Türk siyasal hayatındaki uygulamada kuvvetler ayrılığı temel ilkesine ters düşmesi ve toplumun halen en önemli sorunu haline gelmiş bulunan bölücü faaliyetleri (siyasal-dini-etnik bölünme ve kamplaşmaları) güçlendireceği gerekçesiyle krize çözüm getirici bir hal tarzı olmadığı değerlendirilmektedir.”

dendikten sonra, “halen Avrupa’da en fazla kullanılan nispi temsil sistemi yerine, iki turlu dar bölge seçim sisteminin, ülkemizde ırk ve mezhep bölücülüğüne hız katabileceği, Anayasanın temel ilkesi olan “eşitlik prensibine” ters olan “ikinci seçmenler” kitlesinin, bölgesel faktörlerin ön plana çıkmasını gündeme getirmesi dolayısıyla ulusal bütünlüğe ciddi zararlar vereceği mütalaa edilmektedir. İki turlu sistem, halen koalisyonlar sebebiyle seçim ekonomisinden zarar gören ulusal ekonomiye yeni masraflar getireceği, uzayan seçim kampanyaları nedeniyle siyasal taahhüt ve pazarlıkların artarak ciddi harcama artışlarına yol açacağı düşünülmektedir. İkinci turdaki partilerin aralarındaki kutuplaşma şiddetleneceği gibi, beklenmedik neticelere yol açabilmektedir. Örneğin merkez sağdaki ve soldaki partiler, aşırı sağ ve solun oylarını almak için ödün verecekleri gibi, yakın rakiplerin kazanmaması için karşı tarafı destekleme içerisine girebilirler. İkinci tur seçimleri esnasında, rejime ters düşen radikal partilerin elenmesi kesin olmayıp, aksine seçmen tabanına sahip olmaları halinde, halkın demokrasiye olan inancında önemli sarsıntılara yol açabileceği düşünülmektedir.” değerlendirmesi yapılmıştır. Türk halkının tarihsel karakteri başlıklı kısımda ise; “Türk halkının ortak karakteri, ordu-millet olmasının tarihten gelen yönetim özelliği, askeri otoritenin liderliğinde büyük atılımlarını gerçekleştirmiş olmasıdır. Bu noktada, sivil bir devlet başkanının ABD sisteminde olduğu üzere çok güçlü ve kontrolsüz olarak yetkisinin artırılmasının gelecekte “sivil diktatörlük” tehlikesine yol açabileceği değerlendirilmektedir. Böyle bir modelin devreye konulmasını, Türk halkına karşı hazırlanmış bir komplo senaryosunun devamı olup, Türk milletinin tarihine bakıldığında benzeri bir siyasal yönetim modeli olmadığı açıkça görülmektedir. Türk halkının demokrasi geleneği çok partili siyasal sisteme geçildiğinden bu yana oldukça gelişmiştir. Baskı grupları, sendikalar, medya ve meslek kuruluşlarının yanı sıra meclis ve Türk halkı arasında sürekli ve dinamik bir siyasal gelenek tesis edilmiştir. Türk halkının seçimlere katılım oranı, pek çok Avrupa ülkesinden çok daha yüksektir.” değerlendirmesine yer verilmiştir. Baraj sisteminin demokrasiyi koruyucu görevi başlıklı bölümde ise;

“1982 Anayasa değişikliği esnasında küçük partilerin güçlenmesini önleyici tedbir olarak konulan baraj sisteminin sistem dışı radikal bölücü ideolojiye sahip partilerin siyasal baskıları önlenebilmiştir. Bununla birlikte ülke barajının yanı sıra, seçim bölgesi barajlarında bazı düzenlemeler yapılabileceği ve mukabil tedbir olarak ülke genelindeki artık oyların hesaplanmasında büyük partilerin lehine düzenlemeler yapılarak koalisyonlardan uzaklaşılabilceği ve istikrarlı iktidar-muhalefet ilişkilerinin tesis edilebileceği varsayılmaktadır. Bu noktada, nispi temsil sisteminin ülkemiz için pek çok Batı Avrupa ülkesinin tercihlerinde olduğu üzere bazı aksaklıklarına rağmen, demokrasinin en iyi teminatı olduğu değerlendirilmektedir. Halen Türk siyasal elitinde başkanlığa geçişin yegane alternatif olduğu yolunda bir ortak kanaat mevcut değildir.” değerlendirmesi yapılmıştır. Başkanlık sistemi federal devlete giden yolun ilk adımıdır başlığı altında ise; “... Soğuk savaş sonrasında ortaya çıkan etnik milliyetçilik virüsünü... ülkemize bulaőtırmak isteyen bazı güç odakları, her türlü stratejik ve taktik metotları siyasal açıdan denedikleri gibi, bazı basın çevreleri ve uluslararası teőkilatlar da bu maksat doğrultusunda çalışmalarını dikkat ve ısrarla sürdürmektedirler... Türkiye’de... yaratılmak istenen azınlıklar ve etnik bölünme senaryoları için en uygun ortam; -federal sistem unsurunun alınmayacağı aldatmacasıyla- siyasal bir manevra ile Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik “üniter yapısının” parçalanması ana eksenine oturtulmuş bulunmaktadır.” değerlendirmesine yer verilmiştir.⁴⁸⁸

Güçlü devlet başkanlığı geleneğinin Türkiye’de tarihsel bir dayanağı olduğu ve toplumun istemleriyle örtüştüğü ifade edilmektedir. Ancak demokrasi öncesi dönemlerin güçlü “devlet başkanlığı”nın demokratik yönetim için “referans” alınması olanaklı değildir.⁴⁸⁹

82 Anayasasında yürütmenin parti-hükümeti kanadı ile idare ve cumhurbaşkanlığı makamı görev ve yetkiler bağlamında bir hayli güçlendirilmiştir. Bu durumda yürütmenin güçsüz olduğundan yola çıkarak başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimlerinin uygulanması, iktidarı daha da kişiselleőtirir ve hesap verme daha da zorlaőtır.

⁴⁸⁸ “Türkiye İçin Umud, Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi” Başlıklı Analizin Değerlendirilmesi, Teksir-not, s.1-22

⁴⁸⁹ ERDOğAN, “Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler” , s.96

Geniş kesimlerin seçilecek cumhurbaşkanı üzerinde uzlaşması durumunda cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki iktidar paylaşımı sistemde sorun yaratmaz. Fransa’da yarı-başkanlığın ilk yıllarının önemli bir sorun yaşanmadan geçmesinin arkasında De Gaulle’ün tarihsel karizmatik kişiliğinin önemli rolü vardır. Türkiye’de karizmatik liderlerin geçmişten günümüze uzlaşma ve birleştiricilik konusunda olumlu bir siyasal pratik gösterememişlerdir. Merkez sağ ve merkez soldaki bölünmüşlüğü adresi olan parti liderlerinin birleşme(me) yönündeki tutumları bu değerlendirmenin isabetsiz olmadığını göstergesi sayılabilir.⁴⁹⁰

Yarı-başkanlık rejimi güçlerin bölünmesi temelinde işler ve bundan dolayı devlet başkanı iktidarı bir başbakanla paylaşmak zorundadır. Bu nedenle bölünmüş çoğunluklarla başa çıkamama sorunu yarı-başkanlık sisteminin de sorunudur. Bu doğrultuda yarı-başkanlık rejiminde başkanı seçen çoğunlukla parlamentoyu kontrol eden çoğunluk farklı olduğu zaman düalist yapı çatışma ve çıkmaza yol açabilir. Parti sistemindeki parçalanma nedeniyle ülkemizin yarı-başkanlık tercihinde bu durumun gerçekleşmesi güçlü bir olasılıktır. Bu, Türkiye’deki uzlaşma ve hoşgörü kültürünün eksikliğiyle birlikte düşünüldüğünde, hem yürütmenin iki kanadında, hem de yürütme ile yasama arasında çatışmaya ve sonuçta da rejimde istikrarsızlığa neden olacaktır.⁴⁹¹

Vergin’in bu sakıncayı ortadan kaldırmak için Meclis seçimleri ile cumhurbaşkanı seçiminin aynı tarihte ya da yakın tarihlerde yapılması önerisini getirmektedir.⁴⁹² Ancak bu önerinin her zaman sonuç alacağını düşünmek ya da uzlaşma ve hoşgörü eksikliğini telafi edici mekanizma olarak görmek kolaycılıktır.

Benimsenecek iki türlü seçim sistemiyle benzer ideolojik eğilimli partilerin seçim ittifakına yöneleceği, onların süzülmüş ve derlenmiş bir şekilde parlamentoya katılımlarının sağlanacağı düşünülmektedir. Vergin’e göre, Türkiye örneğinde ikinci turda ittifak yapma gereği duyan partiler arasındaki ilişkiler yumuşayacak, uzlaşma arayışı ön planda tutulacak ve ikinci turdaki oylamayla uzlaşmacılık kültürünün seçmen bazında gerçekleşmesinin yolu açılacaktır.⁴⁹³ Buna karşın sistemin iyileşebilmesine asıl engel olan, uzlaşma kültürünün yokluğudur ki, uzlaşma kültürü

⁴⁹⁰ TOSUN, “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri”, s.130

⁴⁹¹ TOSUN, a.g.e., s.129-130

⁴⁹² VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı”, s.137-138

⁴⁹³ Nur VERGİN, “Yarı-Başkanlık Sistemi ve İstikrarlı Türkiye”, Yeni Yüzyıl, 4 Mayıs 1997

de kutuplaşmış seçmenlerin yoğun olduğu ülkemizde bir-iki seçimde oluşmaz. Yeni demokratik kültürel değerlerin siyasal toplumsallaşma sürecinde kuşaktan kuşağa aktarılmasıyla oluşabilir. Uzlaşmazlık yönünde kemikleşmiş mevcut kültürel yönelimin seçim sistemi gibi teknik bir mekanizmayla aşılacağını düşünmek fazlaca iyimserlik olur. Mevcut parlamenter sistemin işleyişi sırasında tanık olunan partiler arası ittifaklar incelendiğinde, tümü seçim sistemi engelini aşmaya yönelik, kısa süreli, geçici ittifaklardır. Dolayısıyla iki türlü sistemde kurulabilecek ittifaklar mezara kadar değil pazara kadar sürecek, gerçek anlamda bütünleşmeyi sağlayamayacaktır.

Ülkemizde siyasetçilerin temel konularda bile anlaşmalarındaki zorluk nedeniyle, devlet başkanını seçen çoğunlukla parlamentoyu kontrol eden çoğunluğun farklı olması durumunda yasama ile yürütme arasındaki uyuşmazlıkların “cohabition (birlikte yaşama) ” yoluyla çözülmesi olanaklı değildir. Yarı-başkanlık rejiminin başarılı örneklerinde, başkanın yasama ile yürütme arasındaki çatışmayı durdurmak için anayasal yetkilerini kullanmaktan kaçınarak geri plana çekildiği dikkate alındığında, yani fiili iktidarın kullanımını başbakan ve hükümete bırakması gözlense de, uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkemizde başkanın bu türden bir strateji izlemesi gerçekçi değildir.⁴⁹⁴

Halkoyuyla seçilen cumhurbaşkanının yetkilerini artırıp güçlenmesi ve kişisel iktidarı her zaman olasıdır. Salt seçim yönteminin değişikliği ile başkanlık rejimi getirilmiş olmaz. Ancak ülke zamanla tek kişinin iktidarına girebilir. Türkiye’de “lideri yücelten”, kanunlara uymamayı ve kendi siyasal görüşünde olanlara haksız çıkarlar sağlamayı alışkanlık haline getirmiş “liderlik” kültürü hala devam etmektedir. Parlamenter rejim içinde ciddi sorunlara yol açan bu eğilimlerin, güçlü bir devlet başkanlığı ortamında denetlenip önlenmesi hiç olanaklı değildir. Siyasal kültürümüz kutuplaşmaya, hizipleşmeye ve engellemeye eğilimli, uzlaşma ve işbirliğini bir çeşit ihanet, denetimi ise hakaret sayan liderlik kültürünü bünyesinde taşımaktadır. Çatışmaya açık yarı-başkanlık rejiminden sorunsuz ve düzensiz işlerlik ve işleyen bir demokrasi ummak beklemek fazlaca iyimserliktir.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Ergun ÖZBUDUN ile Görüşme, Milliyet, 1 Ekim 1997

⁴⁹⁵ YAVUZ, “Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, s.557

Öktem’de, yargı ağırlıklı rejimlerin temel hak ve özgürlüklerin güvencesi açısından zorunlu olduğunu, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesiyle yürütmeyi güçlendirmenin hatalı olacağını, yargı denetiminin hafife alındığı cumhurbaşkanı özleminin “seçilmiş padişahlara” neden olacağını vurgulamıştır.⁴⁹⁶

Soysal ise, istikrarsızlığın parlamenter sistemle bağlantılı olan yönlerinin yanında, bağlantılı olmayan yönlerinin daha çok olduğunu; sistemden sisteme sıçramadan bunun sonuçlarının iyi irdelenmesi gerektiğini ve önlemlerin buna göre düşünülmesini; ilk ağızda başarılı olacağı düşünülen başkanlı sistemlerin ülkeler ve koşullara göre çok değişik sonuçlar verebildiğini,⁴⁹⁷ bu kişiselleştirilmiş sistemlerin Türk toplumunda sakıncalar doğuracağını belirterek başkanlı sistemler yönünde değişikliğe karşı çıkmıştır.⁴⁹⁸

Kırca’da parlamenter rejim içinde kalarak tarafsız bir biçimde rejimi koruması için cumhurbaşkanına güçlü yetkiler tanınması gerektiğini, ancak onun doğrudan halk tarafından seçilmesinin kutuplaştırıcı etkisi nedeniyle Türkiye için istikrar ve etkinlik getirmeyeceğini, parti disiplini geleneği olan ve okyanuslarla korunmayan, sivil topluma sahip olamamış Türkiye’nin devlete ihtiyacının olduğunu, bundan uzaklaşmanın yıkıcı mahsurlarının bulunduğunu ve başkanlık sisteminde çift meşruiyetin sorun yarattığını, bu konuda parlamenter sistemin “seçmen topluluğu-parlamento-hükümet üçlüsü arasındaki paralelliklerin düşürülme ve seçimleri yenileme ile halkı hakem yapma imkanını her zaman tanınmasıyla” üstünlüğünü ortaya koyduğunu belirtmiştir.⁴⁹⁹

Kalaycıoğlu ise, Türkiye’de istikrarlı bir demokratik rejimi gerçekleştirme arayışlarının 1960’lardan beri sürdüğünü, Fransa’da kralları kışkırtacak yetkilerle donatılmış başkan, onun sözünden çıkmayan başbakan ve kabine, onlara itaatte kusur etmeyen parlamento ile bağımsız bir yargı, birbirini dengeleyen baskı grupları ve özgürlüğü tehdit edildiğinde isyan edebilen halkıyla istikrarlı bir politik rejimin kurulduğunu, Türkiye’nin toplumun yapısının bu özelliklerle örtüşmediğini,

⁴⁹⁶ Niyazi ÖKTEM, “Cumhurbaşkanlığı Kurumu”, Cumhuriyet, 23 Mayıs 1991

⁴⁹⁷ Yasemin ÇONGAR, “Başkanlıkla Yönetilenler(1-6)”, Milliyet, 29 Eylül 1997 ve 5/13/20/27 Ekim 1997

⁴⁹⁸ Mümtaz SOYSAL, “Sistem ve İnsan”, Hürriyet, 19 Eylül 1997

⁴⁹⁹ Çoşkun KIRCA, “YanlıŞ Bir Girişim”, Yeni Yüzyıl, 10 Mart 1997; Çoşkun KIRCA, “Meşruluk ve Rejim”, Yeni Yüzyıl, 23 Şubat 1995

Türkiye’de çok partililiğin, sosyo-kültürel ve siyasal toplumsallaşmanın aksamasından kaynaklanan nedenlerin ve yarı-başkanlık rejiminin Türkiye’de demokrasiyi kökleştirecek kurum ve kuralları üretemeyecek bir yapı olduğunu belirtmiştir.⁵⁰⁰ Ayrıca başkanlık rejiminin ABD dışında, hükümet istikrarını demokrasi yerine otoriter rejimler oluşturarak temin edebilen yapıda olduğundan Türkiye’ye önerilebilir bir sistem olmadığını da eklemiştir.⁵⁰¹

Yüksel’e göre, başka ülkelerde riski bolca yaşanmış başkanlık sistemi türü arayışlar -bütün eksikliklerine karşın- Türkiye’deki bugünkü politik (uzlaşma kurumlarının yeterince gelişmediği) kültüre yaraşmayan bir düzey düşüklüğünün ifadesi olabilir. Asıl yapılması gereken bilinmeyen ufuklar yerine, parlamentarizmin eksik olan alt yapısının -dengeli gelir dağılımının- geliştirilmesi ve demokratikleşmede derinleşmenin sağlanmasıdır.⁵⁰²

Başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamentarizm siyasal rejimlerinin demokrasi açısından karşılaştırılması uygulandıkları coğrafya ve toplum özelliklerinin değerlendirilmesini de içerdiğinden⁵⁰³ soyut sistem tartışmalarında pek anlamlı olmayan sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.⁵⁰⁴ Bu nedenle çeşitli özelliklere sahip toplumlarda her bir rejimin denenerak sonuçlarının alınması söz konusu olabilir. Ancak bu -insana ilişkin görecelik nedeniyle kısmen- gerçekleşebileceğinden, rejimlerin değerlendirilmesinde demokrasi için en iyisi hali hazır işleyen sistem olacaktır.⁵⁰⁵ Eğer siyasal rejim her ne olursa olsun tatmin edici bir demokratik yönetim sağlayabilmiş ise o toplum ve coğrafya için en iyisi sağlanmış demektir. Uygulanan siyasal rejimle tatmin edici bir demokratik yönetim sağlanamıyorsa kriz ve tıkanıklığı giderici düzenlemenin söz konusu topluma özgü arayışı kaçınılmaz olacaktır.⁵⁰⁶ Bu arayışta soyut rejim değişikliğinden daha çok o toplumun ihtiyaçları ve özelliklerine ağırlık vermek gerekir. Bu doğrultuda demokratik yönetim için sosyal-siyasal-ekonomik-kültürel yapıya uygun olabilecek rejim içi değişiklikler öne çıkmaktadır. Rasyonel olan nereye varacağı bilinmeyen ağırlıklı risk taşıyan yeni bir sisteme sızramak değil aksayan rejimi iyileştirmektir. Rejim değişikliği ancak aksak

⁵⁰⁰ Ersin KALAYCIOĞLU, “Yarı-Başkanlık, Diktaya Çağrı”, Milliyet, 1 Mayıs 1997

⁵⁰¹ KALAYCIOĞLU, “Başkanlık Sistemine Özenmeli Miyiz?”, Milliyet, 8 Ekim 1996

⁵⁰² Ali Sait YÜKSEL, “Demokrasiden Kaçışın Adı: Başkanlık Sistemi”, Cumhuriyet, 15 Haziran 1993

⁵⁰³ ERDOĞAN, “Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji”, s.77

⁵⁰⁴ Mehmet TURGUT, “Başkanlık Sistemi, Ordu ve Demokrasi”, İstanbul: Boğaziçi Y., 1998, s.37

⁵⁰⁵ VERGİN, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı”, s.132

⁵⁰⁶ Ahmet N.YÜCEKÖK, “Siyasetin Toplumsal Tabanı”, Ankara:AÜSBF Y., 1987, s.140-143

dahi olsa işler bir demokratik yönetimin sağlanamadığı bir yerde tercih edilebilir. Yüzyılı aşkın uygulaması olan parlamenter rejimin sorunlarını rasyonel önlemlerle çözülebilecekken yeni bir rejimi seçmek birçok riski de beraberinde getirir.

Bu doğrultuda Kut; rejimden kaynaklanmayan sorunların rejim değişikliğiyle çözülemeyeceğini, hiçbir siyasal sistemin kusursuz ve sorunsuz olmadığını, seçmen oyuyla sağlanamayan istikrarın rejim değiştirerek sağlanamayacağını, yeni bir rejime geçmenin rejim sorunu tehlikesini beraberinde getirebileceğini, parlamenter rejim deneyiminden yararlanılarak başarısızlıkların saptanabileceğini ve çözümlerin mevcut sistemde aranması gerektiğini vurgulamıştır.⁵⁰⁷

Sonuç olarak, yarı-başkanlık sisteminin uygulanabilmesi için, yargı bağımsızlığının sağlanması, yasama ile yürütmenin kendi görev alanlarında güçlü olmaları, sivil toplum örgütlerinin, baskı gruplarının çeşitliliğinin ve bu yolla halkın sisteme aktif katılımı ve denetiminin sağlanması, demokratik, katılımcı bir siyasal kültür ortamının varlığı zorunludur. Bu koşulların mevcut olmadığı ülkemizde yarı-başkanlık sistemi popülist dikta önerisinden⁵⁰⁸ başka bir şey değildir. Kaldı ki bu koşullar varsa yeni bir rejimi tercih etmenin de gereği yoktur.

⁵⁰⁷ Gün KUT, “Sistemi Değil, Sorunları Tartışalım”, Yeni Yüzyıl, 4 Ekim 1997

⁵⁰⁸ KALAYCIOĞLU, “Yarı-Başkanlık: Diktaya Çağrı”, Milliyet, 1 Mayıs 1996

SONUÇ

Siyasal sistemlerin temel unsurlarından biri olan siyasi rejimler anayasalarda somutlanır. Bu yönüyle anayasalarımızın genel olarak parlamenter bir yapıyı hedeflediği söylenebilir. Ancak anayasal gelişmelerin meşruiyetçi bir çizgi gözetilse de toplumsal tabana dayanmaktan uzak olduğu görülür. Bu doğrultuda 1921 Anayasası'nın hem toplumsal tabanı, hem de dayandığı siyasi rejim açısından tam bir istisna olduğu kuşku götürmez. Bu bağlamda anayasa serüvenimizde parlamenter ilke ve kurallar ancak egemen çevreler izin verdiği oranda uygulanabilmiştir. Bu bakımdan Türkiye'de parlamenter geleneğin "iyi-kötü", "yeterli-yetersiz" olduğu tartışması vardır ve otoriter jakoben politikalar nedeniyle bu geleneğin gelişiminin eksik kaldığı, birçok zaaf içerdiği belirtilmektedir. Ancak tüm bunlara rağmen parlamenter geleneğin ülkemizde yakınındaki ve uzağındaki birçok ülkeyle karşılaştırılmayacak ölçüde yerleştiği, kök saldıgı rahatlıkla ifade edilebilir.

Bu gelenek içerisinde 1961 Anayasası, getirdiği hak ve özgürlükler anlayışı ve yasama üstünlüğü ile artan sosyo-ekonomik ve siyasi sorunların, şiddet olaylarının kaynağı olarak gösterilmiştir. Bu, "etkin yönetim" ve "güçlü yürütme" arayışını gündeme getirmiştir. 1969-1974 yılları arasında yürütmeyi güçlendiren, yargı denetimini azaltan, otoriter kurumlaşmalar yaratan anayasa değişiklikleri bu arayışın sonucudur. Ancak ne anayasa değişiklikleri ne de tarafsız hükümet denemesi ve 12 Mart Muhtırası sorunların çözümü olmamıştır. 1982 Anayasası ise aynı arayışın daha köklü ve otoriter bir biçimidir. Bu anayasa cumhurbaşkanının yetkilerini parlamenter rejimin sınırlarına dek genişletmiş, haklar ve özgürlükler alanında sınırlamayı esas almış, yürütmenin idare cihazını alabildiğine güçlendirmiştir. Görünen o ki, 1982 Anayasası da bu arayışın beklentilerini, taleplerini karşılayabilmiş değildir. Bu nedenle söz konusu arayış bir kısır döngü halini almıştır ve sonu da nerede biteceği belli değildir.

Bu arayış sosyo-ekonomik ve siyasi sorunların kaynağını ve çözümünü kurumsal düzenlemelerde, anayasalarda görmektedir. Bu nedenle sorunu tek başına yürütmenin güçsüzlüğüne ve hükümet istikrarsızlığına indirgemekte ve bundan dolayı da yürütmeyi güçlendirecek mekanizmalarla istikrarlı bir sisteme ulaşılacağını düşünmektedir. Böyle düşünenler istikrarlı demokrasi ile istikrarlı hükümeti birbirine

karıştırmaktadır. Hükümetler uzun süre görevde kalabilirler, istikrarlı olabilirler. Ancak bu, etkin bir yönetim gösterdikleri anlamına gelmez. Dolayısıyla önemli olan hükümetlerin ne kadar görevde kaldıkları değil etkin bir yönetim gösterip, gösteremedikleridir.

Türkiye’de istikrarsızlık aşılamadığı oranda “güçlü yürütme” arayışı doğrultusunda çözüm önerileri daha çok kabul görecektir. Bu bağlamda parlamenter rejime alternatif olarak başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter rejim içinde kalmak koşuluyla cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi önerileri gündeme gelmektedir. Ancak bu önerilerden hangisi kabul edilirse edilsin toplumun anlamlı bir çoğunluğunun mutabakatıyla yaşama geçirilmelidir. Böylesi bir mutabakat ise konunun önemi ve meşruluğu açısından referandum yoluyla halkın hakemliğine başvurarak ortaya çıkmalıdır.

“Güçlü yürütme” arayışı şimdi de 1982 Anayasası’nı ve parlamenter rejimi sorunların kaynağı olarak görmekte ve başka bir kuramsal düzenlemeyi ve yarı-başkanlı ya da başkanlık rejimini çözüm olarak önermektedir. Gerçekte 1982 Anayasası içerdiği çelişkilerle güçlü bir yürütmeye, denetleyici bir meclise ve bağımsız bir yargıya engel olmaktadır. Çünkü bu anayasa cumhurbaşkanına tanınan yetkiler nedeniyle parlamenter rejim işleyişinden uzaklaşmıştır. Yine bu anayasa cumhurbaşkanı halkoyuyla seçilmediğinden yarı-başkanlıkta değildir. Bu yönüyle söz konusu anayasa yürütmenin iki kanadı arasında kriz potansiyeli barındırmaktadır. Özal’ın cumhurbaşkanlığı döneminde bu durum açıkça ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda alternatif olarak gündeme gelen yarı-başkanlık rejimi toplumun alışık olduğu parlamenter işleyiş ve kurallara daha yakın olduğundan Türkiye için başkanlık rejimine göre daha uygundur. Ancak bu rejimin bile Türkiye’nin siyasal-ekonomik sorunları ve toplumsal ve kültürel yapısı nedeniyle değişim maliyeti yüksektir ve birçok riski vardır. 1982 Anayasası ile yürütme özellikle de cumhurbaşkanı kanadı ve idare fazlasıyla güçlendirilmişken çözüm toplumsal ayrılıkları özendirecek, kişisel diktatörlüğe yol açabilecek yarı-başkanlık rejiminde değildir. Bu bakımdan siyasi rejimi değiştirmek yerine parlamenter rejimi rasyonelleştirmek daha akılcı görünmektedir.

Parlamenter rejimi rasyonelleştirmek adına öncelikli adım yeni demokratik sivil bir anayasa ve bu anayasada cumhurbaşkanının yetkilerinin sorumsuz devlet

başkanlığı statüsüyle uyumlu parlamenter rejimin gereklerine uygun sınıra çekilmesidir. Bu yetkilerde kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermek, anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmak, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, Meclis'in açılış konuşmasını yapmakla sınırlı olmalıdır. Bu, yürütme organının iki kanadı arasındaki uyumu artırabilir ve yetkileri sınırladığından etkisi azalan cumhurbaşkanlığı makamı için olası çatışmaların önüne de geçilebilir.

Parlamenter rejimin rasyonelleştirmesi amacıyla Avrupa'nın birçok ülkesinde uygulanan "kurucu güvensizlik oyu"na yeni anayasada yer verilebilir. Bilindiği üzere "yapıcı güvensizlik oyu" olarak da tanımlanan bu yöntem yeni başbakan üzerinde anlaşmadan mevcut hükümetin düşürülmemesidir. Böylece güvensizlik oylaması ile hükümet düşürüldüğü anda, yeni başbakanda belirlenmiş olmaktadır. Bu yöntem hükümet istikrarsızlıklarının önlenmesinde etkin olarak yararlanılabilecek bir yöntemdir. Bu konuda uygulanabilecek bir diğer öneri ise yasama organı üyeliği ile bakanlar kurulu üyeliğinin aynı kişi de birleşmemesidir. Bu yöntemle kişisel çıkarlar gensoru mekanizmasının kullanılmasının önüne geçilerek hükümetlerin istikrar kazanmasına katkıda bulunmak amaçlanmıştır. Parlamenterizmin rasyonelleştirilmesi amacıyla yaşama geçirilebilecek bir başka öneri ise başbakanın görev sırasında güvenoyu alamaması veya bir başka nedenden dolayı istifa etmesinden sonra yeni bir hükümet kurulamaması durumunda yasama organı seçimlerinin yenilenmesine karar verilebilmesi için aranan kırk beş günlük sürenin otuz güne indirilmesi ve bu sürede hükümetin kurulup güvenoyu istenmesidir. Bu da hükümet istikrarsızlığının bir an önce sona erdirilmesini amaçlamaktadır.

Parti sistemi ve seçim sistemi siyasal rejimi yakından etkileyen unsurlardır. Merkezin erimesi, aşırı parçalanmış parti sistemi bu alanlarda da reform zorunluluğu doğurmaktadır. Uygulanan seçim sisteminin adaletsiz ve demokratik istikrara hizmet etmeyen yapısı nedeniyle yüzde on ülke barajı indirilebilir, Türkiye milletvekiliği getirilebilir ya da her ikisi birden uygulanabilir. Parti yapılarına egemen olan lider sultanının sona ermesi için parti iç işleyişinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı ilkesi anayasal kural haline getirilebilir.

Parlamenter rejimdeki rasyonelleştirmenin de tek başına istikrarsızlığın çözümü olacağı düşünülmemelidir. Çünkü istikrarsızlık hükümet istikrarsızlığı ile sınırlı değildir, politik ve ekonomik boyutları da vardır.

Bu bağlamda istikrarsızlığın tüm boyutlarıyla aşılması için parlamenter rejimdeki rasyonelleştirmelerle birlikte yurttaşlık, laiklik, ağır ekonomik dengesizlikten kaynaklı sorunları çözmeye, yolsuzluk ve rant düzenini sona erdirecek yeni bir toplumsal sözleşmeye, hesap verir bir yönetime, daha fazla katılıma ve yerelleşmeye gerek vardır.

KAYNAKLAR

- ABADAN, Y.-B. SAVCI, Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, Ankara: AÜSBF Y., 1959
- ABADAN-UNAT, N. 1960 SBF Anayasa Seminerlerinde Beliren Esas Düşünceler, SBF D., C.XVII, S.2, 1963
- ABADAN-UNAT, N. Anayasa Hukuku ve Siyasal Bilimler Açısından 1965 seçimlerinin Tahlili, Ankara, 1966
- AĞAOĞLU, A. Kuvayı Milliye Ruhu, İstanbul: Nebioğlu Y., 1945
- AĞAOĞLU, S. Demokrat Partinin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri, Bir Soru, İstanbul: Baha Matbaası, 1972
- AKÇALI, N. Çağdaş Siyasal Rejimler, İzmir: Bilgehan Basımevi, 1989
- AKIN, R. Birinci TBMM’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi, Tarık Zafer Tunaya Armağan, İstanbul: İstanbul Barosu Y., 1992
- AKYOL, T. Fransa ve Anayol, Milliyet, 15 Ocak 1996
- AKYOL, T. Mitterand ve Anayol, Milliyet, 13 Ocak 1996
- AKYOL, T. Rejim, İdeoloji ve Parti, Pazar Postası, 23 Aralık 1995
- AKYOL, T. Siyaset ve Asker, Milliyet, 30 Mart 1998
- ALDIKAÇTI, O. Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4.Baskı, İstanbul, 1982
- ALDIKAÇTI, O. Modern Demokrasilerde ve Türkiye de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960
- ALİEFENDİOĞLU, Y. Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi, AİD, C.21, S.1, Ankara, 1988
- ARMAĞAN, S. 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul

- ARMAOĞLU, E. Seçim Sistemleri
- ARON, R. Demokrasi ve Totalitarizm, (Çev.Vahdi Hatay), İstanbul:Kültür Bakanlığı, 1976
- ARSEL, İ. Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara: Mars matbaası, 1965
- ARTAN, A. Türk Siyasetinde İki Efsunlu Kavram: “İstikrar” ve “Merkez”, Türkiye Günlüğü Dergisi, S.62, Eylül-Ekim 2000
- AÜSBF, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara: AÜSBF Y., 1982
- BALTA, T.B. Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebetleri, İncelemeler, Ankara: AÜSBF Y.
- BAŞGİL, A.F. Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul: Baha Matbaası, 1960
- BATUM, S. Türkiye’de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Açısından Bir Bakış, Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı4, Mayıs-Haziran 1995, s.13
- BAYAT, M. Milli Güç ve Devlet, İstanbul: Belge Yayınları, 1986
- BAYRAMOĞLU, A. Gizli Devletçilik, Yeni Yüzyıl, 24 Ekim 1996
- Cumhurbaşkanına Seçimleri Yenileme Yetkisi Verilmeli, Milliyet, 3 Nisan 1998
- ÇAĞLAR, B. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi, Anayasa yargısı 7 (Ankara, 1990)
- ÇAĞLAR, B. Bir Anayasacının Seyir Defteri, İstanbul: Su Y., 2000
- ÇAM, E. Devlet Sistemleri, İstanbul:Der Y., 1993
- ÇELİK, E. Tarafsız Cumhurbaşkanı, Olaylar ve Görüşler, Cumhuriyet, 25.10.1989
- CEM, İ. Tarih Açısından 12 Mart, İstanbul: Cem Y., 1978
- ÇONGAR, Y. Başkanlıkla Yönetilenler(1-6), Milliyet, 29 Eylül 1997 ve 5/13/20/27 Ekim 1997
- DAL, K. Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara, 1984
- DURAN, L. Türkiye Yönetiminde Kargaşa, İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1988
- DURAN, L. Sait Güran’ın Tebliğinin Yorumu, Anayasa Yargısı, Ankara, 1984

- DUVERGER, M. Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti, Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Derleyen. Mehmet Turhan, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1996
- DUVERGER, M. Siyasal Rejimler, (Çev. Teoman Tunçdoğan), İstanbul: Sosyal Y., 1986
- DUVERGER, M. Siyasal Rejimler, (Çev. Ergun Özbudun), İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1974
- EMİL, B. ve M. HAS-ER, “Nutuk”, C. II, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1975
- ERDOĞAN, M. Anayasacılık-Parlamentarizm-Silahlı Kuvvetler, Ankara, 1993
- ERDOĞAN, M. Anayasal Demokrasi, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2.Baskı, 1997
- ERDOĞAN, M. Yeni Bir Fantezi: Devlette By-Pass, Cumhuriyet, 27 Mart 1992
- ERDOĞAN, M. Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji, Ankara, 1995
- Ergun ÖZBUDUN ile Görüşme, Milliyet, 1 Ekim 1997
- EROĞUL, C. Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri, Ankara: AÜSBF Y., 1977
- EROĞUL, C. Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, SBF D., C. XXXXIII, No: 1-2, 1978
- ERTEM, T. Anayasalar ve Seçim kanunları, İstanbul : Milliyet Y., 1982
- EVREN, K. Anılar, Milliyet Yayınları, Cilt 1, İstanbul, 1991
- EVREN, K. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara: TBMM Basımevi, 1982
- GİRİTLİ, İ. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı, Türkiye, 24 Ekim 1992
- GOLOĞLU, M. Demokrasiye Giriş (1946-1950), İstanbul, Kaynak Y., 1982
- GOLOĞLU, M. Cumhuriyete Doğru, Ankara, 1971
- GÖKÇE, A. Parti İçi Demokrasi, Milliyet, 21 Şubat 1992
- GÖNENÇ, L. Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişiklikleri Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu, Başkanlık Sistemi, Barolar Birliği, Ankara: 2005

- GÖZE, A. Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, İstanbul, 1995
- GÖZLER, K. Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?, Türkiye Günlüğü, S.62, s.25
- GÖZLER, K. Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa: Ekin Kitabevi Y., 2001
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Ankara, 1997
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. S. KİLİ, Türk Anayasa Metinleri (1839-1980), Ankara, 1982
- GÜNEŞ, T. Devlet Başkanı-Meclis Çatışması, SBF., C.XIX, No:2, 1964
- GÜRBÜZ, Y. Siyasal Sistemler, İstanbul: May Yayınları, 1980
- GÜVENİR, M. Locke ve Montesquieu’de Güçler Ayrılığı ve İdeolojik İşlevi, 100.Doğum Yılında Atatürk ‘e Armağan, Dizi:28, AÜSBF Yıllık, C.VI, Ankara: AÜSBF BYYO Basımevi, 1982
- HEPER, D. Yarı-Başkanlık, Milliyet, 2 Mart 1997
- HEPER, M. Çare Başkanlık Değil, Milliyet, 27 Kasım 1997,
- HOROWITZ, D.L. Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak, (Çev. Levent Köker), Demokrasinin Küresel Yükselişi(Derleyenler:Larry Diamond ve Marc f.Plattner), Ankara:Yetkin Y., 1995
- KABASAKAL, M. Türkiye’de Siyasi Parti Örgütlenmesi, İstanbul; Tekin Y., 1991
- KABOĞLU, İ.Ö. Anayasa ve Toplum, Ankara: İmge Kitabevi, 2000
- KALAYCIOĞLU, E. Başkanlık Sistemine Özenmeli Miyiz?, Milliyet, 8 Ekim 1996
- KALAYCIOĞLU, E. Yarı Başkanlık Diktaya Çağrı, Milliyet, 1 Mayıs 1997
- KALAYCIOĞLU, E. Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi, İktisat Dergisi, Nisan 1999, S.388, s.5
- KAPANİ, M. Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüşler ve Tartışmalar, Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Y., 1977
- KARAKAŞ, E. Parti İçi Demokrasi ve Liderlik Sorunu, Radikal, 6 Şubat 1998

- KARAMUSTAFAOĞLU, T. Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, Ankara: AÜHF. Y., 1970
- KARAMUSTAFAOĞLU, T. Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara; AÜHF Y., 1965
- KARAMUSTAFAOĞLU, T. Yasama Meclisinin Fesih Hakkı
- KARPAT, K.H. Türk Demokrasisi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller, İstanbul: Afa Yayınları, 1996
- KERAL, A. Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul: Sümer Matbaası, 1973
- KIRCA, Ç. Meşruluk ve Rejim, Yeni Yüzyıl, 23 Şubat 1995
- KIRCA, Ç. Yanlış Bir Girişim, Yeni Yüzyıl, 10 Mart 1997
- KİRİŞÇİOĞLU, N. 12 Mart, İstanbul, 1973
- KUBALI, H.N. Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul, 1971
- KUŞCUOĞLU, C. Cumhurbaşkanlığı Mücadeleleri, Milliyet, 23-30 Nisan 1993
- LİJPHART, A. Çağdaş Demokrasiler, (Çev.Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara:Yetkin Yayınları, Tarihsiz
- LİPSON, L. Demokratik Uygarlık, (Çev. Haldun Gülalp-Türker Alkan), Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1984
- MONTESQUIEU, Kanunların Ruhu Üzerine, (Çev. Fehmi Baldaş), Ankara: Milli Eğitim Basımevi, 1963, s.201-200
- NALBANT, A. Çankaya Sorunu mu, Siyasal Rejim Sorunu mu, Cumhuriyet, 29 Nisan 1993
- OKANDAN, R.G. Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, y.1-11, İstanbul, 1973, s.15
- OKANDAN, R.G. 7 Zilhicce 1293 Kanun-u Esasine ve Bunu Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Selahiyeti, İHFM., C.XIII, S.3, 1947

- OKANDAN, R.G. Amme Hukukumuzun Ana Hatları, Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İnkirazına Kadar, İstanbul, 1959
- ONAR, E. Meclis Araştırmaları , Ankara; AÜHF Y., 1977
- ONAR, E. Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?, Başkanlık Sistemi, Ankara: Barolar Birliği Y.,2005
- ONAR, E. 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1983
- ORTAYLI, İ. İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul: Hil Y., 1983
- OYTAN, M. 1982 Anayasası'nda Yasama Organı ve Yargı Erkları Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri, TİD. Yıl 56, S. 364,(Eylül 1984)
- OYTAN, M. Fransa'da Anayasa Konseyi'nin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme, AİD, Sayı 13
- OYTAN, M. Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri, AİD, C.15, S.1, (Mart 1982)
- ÖKTEM, N. Cumhurbaşkanlığı Kurumu, Cumhuriyet, 23 Mayıs 1991
- ÖZBUDUN, E. 1921 Anayasası, Ankara:Atatürk Araştırma Merkezi Y.,1992
- ÖZBUDUN, E. Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993
- ÖZBUDUN, E. Kamu Hukuku Bilgisi(Anayasa Hukuku Ders Notları), Teksir, Ankara,1981
- ÖZBUDUN, E. Türk Anayasa Hukuku, 3.Baskı, Ankara, 1993
- ÖZBUDUN, E. Türk Anayasa Hukuku, 4.Baskı, Ankara, 1995
- ÖZBUDUN, E. Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Y., 1988
- ÖZBUDUN, E.-L.KÖKER, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara,1993
- ÖZÇELİK, S. Anayasa Hukuku Dersleri, C.II, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1983
- ÖZDENOĞLU, Ş. Bir Anayasa Tartışması ve Atatürk'ün Tarihsel Hoşgörüsü, TBMM Dergisi, Nisan 1986

- ÖZEK, Ç. Türk Basın Hukuku, İstanbul:İÜSBF Y., 1978
- ÖZTÜRK, N.K. Federalizm ve Türkiye, AİD, C.25, S.4, Ankara, 1992
- PANTÜL, M.-YALÇIN, S. Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, Ankara: Cumhuriyet Senatosu Vakfı Y., 1982
- PARLA, T. Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi, İstanbul:Onur Y., 1986
- PARLA, T. Türkiye'nin Siyasal Rejimi, İstanbul:Onur Y., 1986
- POWEL, G.B. Çağdaş Demokrasiler, Katılma, İstikrar, Şiddet, (Çev.Mehmet Turhan), Ankara:S.Y., 1990
- PRZEWORSKI, A. Demokrasi ve Piyasa. Doğu Avrupa ve Latin Amerika'da Siyasal ve Ekonomik Reformlar, (Çev. İlter Turan), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1995
- RUMPF, C. Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Çev. B.ODER, Ankara, 1995
- SARTORİ, G. Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme,(Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Y.,1997
- SEVGİLİLİ, A. Türkiye'de 1971 Rejimi , İstanbul: Milliyet Y., 1978
- SEZGİN, Ö. Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu, Ankara, 1984
- SHİRER, W. Nazi İmparatorluğu, Cilt I
- SİEGFRİED, A. Milletlerin Karakteri
- SOYBAY, S. "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (1), "İdari Hukuk ve İlimler Dergisi 5, Aralık 1984, s.109; "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", İHİD 4, 1983
- SOYSAL, M. 100 soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997
- SOYSAL, M. Anayasaya Giriş, Ankara, 1969
- SOYSAL, M. Bunalım ve Cumhurbaşkanı, Milliyet, 21 Eylül 1974
- SOYSAL, M. Güçlü Yürütme, Milliyet, 14 Nisan 1982
- SOYSAL, M. Sistem ve İnsan, Hürriyet, 19 Eylül 1997

- STAHLBERG, K. Kamu Yönetiminin Politizasyonu: Politizasyonun Sonuçları Sebepleri ve Kavramları Üzerine Düşünceler, (Çev.: Dündar GÜLTEKİN), TİD, S.384, Yıl 61, Eylül 1989
- ÇAVDAR, T. Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1950-1995, Ankara: İmge Kitabevi, 1996
- TAN, T. 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği(Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme), Anayasa Yargısı(Anayasa Mahkemesinin 22.Kuruluş Yılı Dönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda sunulan Bildiri ve Yorumlar), Ankara, 1984
- TANÖR, B. 1980 Sonrasının Anayasal Bilançosu, Yapıt, Ocak-Şubat 1986
- TANÖR, B. İki Anayasa 1961-1982, 2. Baskı, İstanbul, 1991
- TANÖR, B. Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980), İstanbul; Alfa Yayınları, 1996
- TANÖR, B.- N.YÜZBAŞIOĞLU 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul: Yapı Kredi Kültür sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş, 2000
- TEZİÇ, E. Anayasa Hukuku, İkinci Baskı, İstanbul,1991
- TEZİÇ, E. Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İHİD, Yıl 1, s.2, (Ağustos 1980)
- TEZİÇ, E. Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, 1980
- TEZİÇ, E. Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı, İstanbul: İÜHF Y, 1972
- TİKVEŞ, Ö. Anayasada Yapılan Değişiklikler ve Ekler Konusunda Bir Araştırma, Berki'ye Armağan , Ankara:AÜHF Y., 1977
- TİMUR, T. Çok Partili Hayata Geçiş, İstanbul: İletişim Y., 1991
- TORTOP, N. – E. G. İSBİR, Yönetim Bilimi, Ankara: Bilim Yayınları, 1986
- TOSUN G.E.-T.TOSUN, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul: Alfa Y.,1999
- TUNAYA, T.Z. Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 5.Bası, İstanbul, 1982

- TURGUT, M. Başkanlık Sistemi, Ordu ve Demokrasi, İstanbul: Boğaziçi Y., 1998
- TURHAN, M. Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır: Dicle Üniv. Hukuk Fakültesi Y., 1989
- TURHAN, M. Başbakanın Seçimi ve Atanması, AİD, C.26, S.3, Ankara, 1993
- TURHAN, M. Hükümet Sistemleri, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993
- TÜRK, H.S. Cumhurbaşkanı Seçimi, Olaylar ve Gerçekler, Cumhuriyet, 31.10.1989
- Uluslararası Karşılaştırmalı Sayıların Diliyle Türkiye, TOBB-TESAV Yayını, Ankara, 1996
- ULUŞAHİN, N. Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Ankara: Yetkin Y., 1999
- VELİDEDEOĞLU, H.V. Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasal Kuruluşu, R. Seçkin'e Armağan, Ankara: AÜHF, Y.1974
- VELİDEDEOĞLU, H.V. 12 Mart: Faşizmin Felsefesi, İstanbul: Evrim Y., 1991
- VERGİN, N. Cumhuriyetin Yönetebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi, Türkiye Günlüğü, S.41
- VERGİN, N. Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı, Türkiye Günlüğü, S.16, 1991
- VERGİN, N. Yarı-Başkanlık Sistemi ve İstikrarlı Türkiye, Yeni Yüzyıl, 4 Mayıs 1997
- YAVUZ, K.H. Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Ankara: Seçkin, 2000
- YAYLA, Y. Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri; Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaf, İstanbul: İÜSBF Y., 1982
- YAZICI, S. Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Y., 2002
- YAZICI, S. Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Ankara: Yetkin Y., 1997
- YÜCEKÖK, N.A. Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi, Ankara: AÜSBF Y., 1983
- YÜCEKÖK, N.A. Siyasetin Toplumsal Tabanı, Ankara: AÜSBF Y., 1987
- YÜKSEL, A.S. Demokrasiden Kaçışın Adı: Başkanlık Sistemi, Cumhuriyet, 15 Haziran 1993

ÖZGEÇMİŞ

1967 yılında Adıyaman’da doğdu. İlk ve orta öğrenimini bu ilde tamamladı. 1994 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden mezun oldu. Avukatlık stajı sonrası başladığı avukatlık mesleğinin yanı sıra editörlük, yayın kurulu üyeliği gibi görevlerle çeşitli dergilere katkıda bulundu. Kişisel planları içinde akademik çalışmanın olmazsa olmaz bir önemi vardı. Bu doğrultuda Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim alanında yüksek lisans öğrenimine başladı. Çalışmaları arasında birçok dergi ve gazetede yayınlanmış makale, günlük yazı ve şiirler vardır. Evli, bir çocuk babasıdır. Halen bir kurumda avukat olarak çalışmaktadır.