

**DEMOKRATİK BİR SİSTEMDE PARLAMENTOER SİSTEM VE
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE BU BAĞLAMDA
TÜRKİYE’DEKİ SİSTEM TARTIŞMALARININ ANALİZİ**

(Yüksek Lisans Tezi)
Serdar AYDINYURT

Kütahya - 2006

T. C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**DEMOKRATİK BİR SİSTEMDE PARLAMENTER SİSTEM VE
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE BU BAĞLAMDA
TÜRKİYE’DEKİ SİSTEM TARTIŞMALARININ ANALİZİ**

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Muhittin DEMİRAY

Hazırlayan

Serdar AYDINYURT

0391030108

Kütahya – 2006

Kabul ve Onay

Serdar AYDINYURT'un hazırladığı “Demokratik Bir Sistemde Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi ve Bu Bağlamda Türkiye’deki Sistem Tartışmalarının Analizi” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğin ilgili maddelerine göre değerlendirilip kabul edilmiştir.

.././2006

Tez Jürisi

Yrd. Doç. Dr. Muhittin DEMİRAY (Danışman)

Yrd. Doç. Dr. İlhan ÜZÜLMEZ

Yrd. Doç. Dr. Hasan DURAN

Prof. Dr. AHMET KARAASLAN
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Demokratik Bir Sistemde Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi ve Bu Bağlamda Türkiye’deki Sistem Tartışmalarının Analizi” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılar yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

../../2006

Serdar AYDINYURT

ÖZGEÇMİŞ

1974 yılında Almanya’da doğdu. İlk ve orta eğitimini Bursa’da, lisans eğitimini Siyaset Bilimi, Kamu Yönetimi ve Sosyoloji bölümlerinde tamamladı. 2003 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yüksek Lisansa başladı.

ÖZET

Türkiye’de, bugün siyasal planda en çok tartışılan konulardan biri, siyasal iktidarın yapısıdır. Tartışmalar çerçevesinde ülkede yaşanan siyasal tıkanıklığın giderilmesinin başkanlık ya da yarı başkanlık modellerinin benimsenmesi ile de mümkün olabileceği ileri sürülmektedir. Fakat öncelikle siyasal tıkanıklığın gerçek sebebinin mevcut hükümet sisteminin olup olmadığının belirlenmesi gerekir. Türkiye’de alternatif sistemlerden biri olan, Başkanlık sistemine doğru, artan bir eğilim gözlenmektedir. Bu nedenle bu sistemin hangi şartlarda kurulduğu hangi aşamalardan geçtiği ve günümüzde nasıl bir gelişme incelediği iyi bilinmelidir. Başkanlık sisteminin, karakteristik özelliklerinin bilinmesi, bu sistemin en iyi uygulandığı ABD’deki sistemin yapısal özelliğinin iyi kavranması gerekir.

Bilindiği gibi hükümet sistemleri, kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri olmak üzere ikiye ayrılır. Kuvvetler birliğine dayanan sistemlere Meclis hükümeti sistemini, kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlere de Parlamenter rejim ve Başkanlık sistemini örnek verebiliriz.

Başkanlık sistemini, Güçler ayrılığı ilkesinin en ileri uygulaması olarak, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız olarak işlemesi temeline dayanan ve yürütme erkini, halk tarafından doğrudan seçilen bir başkanın tek başına kullandığı bir sistem olarak tanımlayabiliriz.

Yukarıda bahsedilen rejim tartışmalarının ışığında, ülkemizde en uygun rejimin tespit edilebilmesi için öncelikle Demokrasinin ve Parlamenter rejimin ülkemizdeki tarihi gelişimin iyi incelenmesi ve bundan bazı sonuçların çıkarılması gerekir. Sonra alternatif sistemi tespit ederken toplum yapımızı irdeleyen sosyolojik gözlemler, insanımızın psikolojik yapısı, beklentileri, gerçekleştirebilecekleri göz ardı edilmemelidir. Çünkü bütün ülkelerin sosyal ve siyasal şartları birbirinden farklıdır.

Her ülke kendi tarihsel ve özel koşullarının oluşturduğu bir rejim türünü belirler.

ABSTRACT

Today, one of the most controversial matters in Turkish politics is the structure of the government. To prevent the political disturbance in Turkey, it is suggested that presidential or semi-presidential system should be applied. But firstly it should be detected if the problem lies behind the present system. There is a tendency towards presidential system in Turkey nowadays. So it must be analysed how it first appeared, progressed and how it is applied today. Characteristics of presidential system must be understood well and that system's well known example of USA presidential system must be understood well.

As it is known, there are two kinds of governmental system. They are based on devision of power or unity of power

Parliamentary government system is an example of unity devision of power and presidential system is an example of unity of power.

Presidential system is a system in which legislation, execution and adjudication prosesses run independently and a president elected by people have the power of execution.

In the light of the discussions stated above, historical process of parliamentary system and democracy in Turkey must be analyzed well and essential conclusions must be drawn. Before applying a new system, social structure, psychological peculiaritres of peoples their expectations and their adaptation capacity shouldn't be ignored because every country has its own social and political conditions. Every country should have its own system compatible with its historical and private conditions.

Key words: presidential system, parliamentarizm, governmental system, presidency.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TEZ HAKKINDA.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, TEMEL ÖZELLİKLERİ

ve ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.1. Başkanlık Sisteminin Doğuşu.....	4
1.2. Başkanlık Sisteminin Tanımı Ve Temel Özellikleri	5
1.2.1. Temel Nitelikler	7
1.2.2. Başkanlık Sisteminin Genel Özellikleri.....	8
1.2.2.1. Asli Özellikler	8
1.2.2.1.1. Yürütme Organı Tek Kişiliktir	8
1.2.2.1.2. Başkan Halk Tarafından Seçilir.....	8
1.2.2.1.3. Başkan Yasamanın Güvenine Dayanmaz.....	8
1.2.3. Tali Özellikler	9
1.2.3.1. Başkan Yasama Organını Feshedemez.....	9
1.2.3.2. Aynı Kişi Hem Yürütmede, Hem Yasamada Görev Alamaz	9
1.2.3.3. Başkan, Yasama Organının çalışmasına Katılamaz	9
1.2.4. Başkanlık Sisteminde Yasama Ve Yürütme Arasında Karşılıklı Etkileşim Araçları.....	10
1.2.4.1. Atamalar.....	10
1.2.4.2. Miletler Arası Antlaşmaların Onaylanması	10
1.2.4.3. Meclis Araştırması.....	10
1.2.4.4. Impeachment (suçlama)	11
1.2.4.5. Bütçe	11
1.2.4.6. Veto.....	11
1.3. ABD Başkanlık Sistemi.....	12

1.3.1. Amerikan Başkanlık Sisteminin Karakteristik Özellikleri	12
1.3.2. ABD Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı (Başkan ve Kongre)	13
1.3.2.1. Başkan (Yürütme).....	13
1.3.2.1.1. Başkanın Seçimi	14
1.3.2.1.2. Başkanın Görev ve Yetkileri	16
1.3.2.2. Kongre (Yasama).....	17
1.3.2.2.1. Kongrenin Görev ve Yetkileri	18

İKİNCİ BÖLÜM

FRANSA VE ALMANYA’NIN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1. Yarı Başkanlık Sistemi Örneği Fransa	21
2.1.1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı	21
2.1.1.1. Yasama.....	22
2.1.1.2. Yürütme	23
2.1.1.2.1. Cumhurbaşkanı	23
2.1.1.2.2. Görev ve Yetkileri.....	23
2.1.1.3. Hükümet (Bakanlar Konseyi).....	24
2.1.1.4. Yargı	25
2.1.1.4.1. Anayasa Konseyi	25
2.1.1.4.2. Yüksek Yargıçlar Kurulu	25
2.2. Almanya’nın Hükümet Sistemi.....	25
2.2.1. Yasama Gücü	25
2.2.2. Parlamentonun Yapısı.....	26
2.2.2.1. Bundestrat (Federal Konsey).....	26
2.2.2.2. Bundestag (Federal Meclis)	28
2.2.3. Parlamentonun İşleyişi.....	30
2.2.4. Parlamentonun Yetkileri:.....	30
2.3. Yürütme Gücü.....	31
2.3.1. Cumhurbaşkanı.....	32
2.3.1.1. Cumhurbaşkanı’nın Seçimi	33
2.3.1.2. Cumhurbaşkanı’nın Yetkileri	33
2.4. Hükümet	34

2.4.1. Hükümet Yapısı.....	34
2.4.1.2. Hükümetin İşleyişi, Yetki ve Sorumluluğu.....	34
2.5. Yargı Gücü.....	36

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Başkanlık Sistemine Yönelik Talepler	40
3.1.1. Tarihsel Süreç.....	40
3.1.2. Güçlü Yürütme Anlayışının Sebepleri	43
3.1.2.1. Hukuk Dışı Faktörler	43
3.1.2.1.1. Teknik Sebepler	43
3.1.2.1.2. Olağanüstü Haller	44
3.1.2.1.3. Diğer Sebepler	45
3.1.2.2. Hukuki Sebepler	46
3.1.2.2.1. Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Değişmesi	46
3.1.2.2.2. Parlamenter Hükümet Rejiminden Görülen Sapmalar ve Etkileri	47
3.1.2.2.3. İktidarın Kişiselleşmesi ve Etkileri.....	50
3.1.2.2.4. Sosyal Devlet Anlayışının Gelişmesi.....	50
3.1.3. Türk Anayasal Sistemine Başkanlık Sistemi Açısından Bir Bakış.....	51
3.1.3.1. 1961 Anayasası Döneminin İncelenmesi.....	52
3.1.3.2. 1982 Anayasası Döneminin Başkanlık sistemi Açısından Değerlendirilmesi.....	56
3.1.4. Parlamenter Hükümet Sisteminin Eleştirisi	59
3.1.4.1. Çok Partili Sistemlerde Seçim Sistemi, Parti Koalisyonları ve Siyasal İstikrarsızlık	61
3.1.4.2. Türk Siyasal Sisteminde Yürütmenin Başbakan ve Cumhurbaşkanı Arasında Paylaşılması	63
3.1.4.3. Kuvvetler Ayrılığı.....	64
3.1.4.4. Parti İçi Demokrasi ve Türk Siyasal Sistemine Etkileri	64
3.1.5. Dünyada Yeni Bir Yapılanmaya Doğru	65
3.1.6. Başkanlık Sistemine Geçiş Nasıl Olmalıdır.....	66

3.1.7. Türkiye’deki Sistem Tercihleri Ve Bu Konudaki Çeşitli Düşünceler.....	68
3.2. Başkanlık Hükümeti Sisteminin Türk Siyasal Sistemine Uygulanması	72
3.2.1. Tarihsel Süreç İçinde Başkanlık Sistemine Yönelik Görüşler.....	72
3.2.2. 1982 Anayasası Dönemine Bir Bakış.....	75
3.2.3. Hukuksal Boyut.....	77
3.2.3.1. Başkanlık Sistemine Geçişte Anayasada Yapılacak Değişikliklerle İlgili Öneri.....	79
3.2.3.2. Seçim Kanunu ve Başkanlık Sistemine Etkileri.....	80
3.2.3.4. Siyasi Partiler Kanunu ve Başkanlık Sistemine Etkileri.....	81
3.2.3.5. Başkanlık Sisteminin Alternatif Bir Çözüm Olarak Görülmesi.....	81
3.3. Başkanlık Sisteminin Uygulanmasından Çıkabilecek Olumlu ve Olumsuz Sonuçlar.....	84
3.3.1. Olumsuz Sonuçlar	84
3.3.2. Olumlu Sonuçlar	88
3.4. Yarı-Başkanlık Sisteminin Türkiye İçin Değerlendirilmesi.....	92
3.5. Türkiye Sistemine İlişkin Bir Analiz	95
3.5.1. Genel Bir Değerlendirme.....	95
3.5.2. Nasıl Bir Türkiye İstiyoruz	96
3.5.3. Başkanlık Rejimiyle İlgili Öneriler	97
SONUÇ	100
KAYNAKLAR.....	106
DİZİN.....	111

TEZ HAKKINDA

ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ

Türkiye’de bugün siyasal alanda, en çok tartışılan konulardan biri siyasi iktidarların yapılarıdır. Çeşitli platformlarda yapılan bu tartışmalar çerçevesinde ülkede yaşanan siyasi tıkanıklığın giderilmesinin, başkanlık veya yarı başkanlık modellerinin benimsenmesi ile de mümkün olabileceği ileri sürülmüştür. Fakat öncelikle mevcut hükümet bunalımlarının veya siyasi krizlerin gerçek sebebinin ne olduğunun belirlenmesi gerekir. Sorun mevcut hükümet sisteminde mi Alternatif hükümet sistemi arayışları sorunlara çare olabilecek mi. Sorunların nelerden kaynaklandığını iyi tespit etmek gerekir. Bunun için de konuya metodolojik bir açıdan yaklaşmak gerekir.

ARAŞTIRMANIN AMACI

Bu çalışmanın amacı, parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin ana hatlarını ortaya koyarak, Türkiye’de sistem tartışmalarının hangi konularda odaklandığını ortaya koymaktır. Bu temelde çözüm önerilerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Dünya hızlı bir gelişim ve değişim içerisinde. Mevcut hükümet sistemimiz, bu gelişmelerin ve değişimlerin gerisinde kalmış. Demokratik gelenekten yoksun, demokrasi kültürü ile beslenememiş bir siyasi yapı ortaya çıkmıştır. Ve bu da sistem konusunda yeni arayışlar dönemini başlatmıştır. Böyle tercihlerin nasıl ve ne yönde yapılması önemlidir. Sorunları teşhis ve bunların giderilmesi çabaları, bilimsel bir metodolojiyle yapılırsa daha sağlıklı sonuçlar verebilir. Bu çalışma gündemdeki sistem tartışmalarının bir analizini yapması açısından önemli bir çalışmadır.

ARAŞTIRMANIN HİPOTEZİ

Ülkemizde hala uygulanmakta olan mevcut siyasi sistemde bir takım aksaklıklar vardır. Bu da yeni alternatif çözüm önerilerini beraberinde getirir. Bu arayışlardan biri de başkanlık veya yarı başkanlık sistemidir. Dünya, konjektürel olarak siyasal alanda yürütmenin kuvvetlendirilmesi eğiliminin arttığı bir yapıdadır. Sorunların çözümünde yürütmenin güçlü olması önemlidir. Eğer siyasi sistemimizde başkanlık sistemine doğru bir eğilim gözleniyorsa bu geçişin nasıl olacağı önemlidir. Demokrasi geleneği ve kültürü ile beslenmemiş toplum yapılarında bu geçiş zor ve sancılı olacaktır. Hangi sistem uygulanırsa uygulansın önemli olan o sistemin uygulayıcısı olan insan faktörüdür. Sorunları tespit önemlidir. Her ülkenin kendine has bir toplum yapısı ve siyasi karakteri vardır.

ARAŞTIRMANIN VARSAYIMI

Başkanlık veya yarı başkanlık sistemine baktığımızda bir takım çekincelerin olduğu gerçektir. Mesela başkanlık sisteminde başkanın yetkilerinin ve yürütmeyi tek başına idare etmesini bir kişisel iktidara dönüşeceği Hitler, Mussolini veya Stalin gibi diktatör liderleri ortaya çıkaracağı öngörülür. Darbe tehlikesinin olacağı söylenir Latin Amerika ülkelerini örnek verilir.

Sistem üzerinden rejim tartışmaları gündeme gelebilir. Yürütmenin başı olan başkan veya devlet başkanı yaptığı uygulamalarla, rejimi tehlikeye sokacak bir takım faaliyetler içine girerse bu durumda neler yapılabilir. Çünkü onu halk seçmiştir. Halk tarafından seçilmiş olmak demek bir liderin meşru olduğunun göstergesi midir. Mevcut sistemi iyileştirmek, yeni bir sisteme geçmekten daha iyidir görüşünü savunanlar vardır.

ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Bir hükümet rejimi olan, Başkanlık veya Yarı Başkanlık sistemleri Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan, bir hükümet şeklidir. Bu çalışmada başkanlık sistemini ele alırken, Amerikan Başkanlık sistemini örnek olarak aldık. Çünkü en ideal hali ile bu sistem Amerika’da uygulanmaktadır. Referans olan hükümet sistemimiz Amerikan Başkanlık sistemidir. Bu sistemi Türkiye’de isteyenler zaten Amerikan Başkanlık sisteminden yola çıkmışlardır. Mevcut sistemi analiz ederken de Türkiye’deki sistem ile benzer ve örtüşen yanlarının olması nedeni ile Fransa ve Almanya’daki hükümet sistemlerini ele aldık. Yarı Başkanlığın en iyi uygulandığı ülke birçok kişiye göre Fransa’dır. Almanya örneğinde de Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri bakımından, Türkiye ile benzer yanlarının olması etkilidir. Amaç karşılaştırma yapmaktır.

ARAŞTIRMANIN METODU

Öncelikle konu ile ilgili ulaşılabilen, kitap, makale, dergi, gazete ve internet kaynakları taranmıştır. Ulaşılan materyallere, uzun bir okuma süreci uygulanmış, konu sistematığıne uygun olarak, çalışmanın içeriği oluşturulmuş ve tez yazım kurallarına uygun olarak, çalışma ortaya çıkarılmıştır.

TEZ METNİ

GİRİŞ

Son zamanlarda kamuoyunda giderek artan bir ivmeyle başkanlık sistemi ve bu paralelde parlamenter sistem tartışılıyor. Bu çalışma parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin ana hatlarını ortaya koyarak, Türkiye’deki sistem tartışmalarının hangi konularda odaklandığını ortaya koymaktadır. Bu temelde çözüm önerilerinin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Ülkemizde ve dünyanın birçok ülkesinde uygulanan parlamenter rejimin yer yer başarısız olması, bu sistemi uygulayan ülkeleri, yeni bir arayışa itmiştir. Bütün bunlar gerek Türkiye’de gerekse dünyanın değişik yerlerinde yürütmenin güçlendirilmesi zorunluluğunun da etkisiyle, parlamenter rejimden, Başkanlık sistemine doğru bir geçişin arzulanmasına neden olmuştur. Bu durum, parlamenter rejimin uygulanmasında başarısız olan Afrika ülkelerinde dağılan SSCB ülkelerinde özellikle gözlemlenen bir gerçektir.

Dünyadaki hızlı değişimin gerisinde kalan parlamenter rejim, ülkemizin gelişen şartlarına tam uyum sağlayamamıştır. Yani parlamentarizm hızla gelişen ve değişen bir dünya gerçeği karşısında yetersiz kalmış ve ülkemizde uygulanacak sistem konusunda arayışlar devri başlamıştır. İşte bu arayışlar sonucunda Türkiye, yeni tercihlerle karşılaşmış; Başkanlık sistemi, bu sayede ülkede tartışılan bir konu olmaya ve ülke gündemine girmeye başlamıştır. Bu tezin amacı, böyle bir tercihin nasıl ve ne yönde yapılması gerektiğini araştırmak ve bu bağlamda, Başkanlık sisteminin ve bu sistemin ülkemiz şartlarına uyup uymadığının tartışılmasıdır.

Bu çalışmada Başkanlık sisteminin doğduğu ve uygulandığı A.B.D Başkanlık sistemi bir model olarak alınacaktır. Çünkü gerçek olarak Başkanlık sistemi sadece ABD’de uygulanmaktadır. Türkiye’nin kendisine model olarak seçtiği ve alternatif olarak düşündüğü ve bu konuda tartıştığı sistem de ABD başkanlık sistemidir.

Çalışmada ayrıca Fransa ve Almanya’nın hükümet sistemleri de incelenmiştir. Bunun nedeni ülkemizdeki mevcut sistemin çeşitli açılardan bu sistemlerle örtüşen benzeşen yönlerinin olmasıdır. Türkiye’nin sistemini bu ülkelerdeki

sistemle karşılaştırarak ortaya koyarken, aynı zamanda ABD başkanlık sisteminde Türkiye Şartlarına ne kadar uyduğu, nasıl uyması gerektiği tartışılmıştır.

Bütün bunlara rağmen, çağımızda bir rejimin bir başka ülkeye kolaylıkla aktarılamayacağı kabul edilmelidir. Bu durum son derece doğaldır. Çünkü ülkelerin hepsinin, kendine özgü toplumsal ve kültürel yapıları vardır.

Birinci bölümde Başkanlık sisteminin temel özellikleri, nitelikleri ve Başkanlık sistemi incelenmiştir. Çünkü bu sistem en iyi ABD’de işlemektedir.

İkinci bölümde ise de ise ülkemizdeki mevcut yapı ile benzer yönleri olduğu için Fransa yarı başkanlık sistemi ve Almanya hükümet sistemi incelenmiştir

Üçüncü bölümde nihayet Başkanlık ve Yarı Başkanlık sisteminin Türkiye açısından değerlendirilmesi çeşitli yönleriyle ele alınmış, bu konudaki olumlu ve olumsuz sonuçlar ortaya konmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM
BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, TEMEL ÖZELLİKLERİ
ve ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.1. Başkanlık Sisteminin Doğuşu

Temsili rejimin hükümet şekillerinden birisi olan başkanlık hükümeti, yazılı anayasaların en eskilerinde birisi sayılan 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının kabul ettiği bir hükümet şeklidir.

Bu sistemin önemli bir özelliği vardır. Bu sistem Parlamentarizm gibi tarihi bir gelişmenin sonucunda değil, 1787’de Filadelfiya’da toplanan kurucu Meclisin uzun müzakereleri sonunda meydana gelen bir sistemdir. Parlamenter sistem İngiltere’de önce uygulamada görülüp sonra Locke ve Montesguie gibi siyaset bilimcileri tarafından doktrin yapıp kitaplarda anlatılırken, Başkanlık sistemi önce düşünülmüş, bu iş için komiteler oluşturulmuş, genel esasları tesbit edilmiş, bir doktrin yapılmış daha sonra uygulamaya geçmiştir.¹

Amerika kıtasının 1492 yılında Kristof Kolomb tarafından keşfedilmesinden bir asır kadar sonra, ilk İngiliz göçmenleri kıtaya ayakbastılar. İngiltere’den Amerika’ya göç edenlerin profiline şöyle bir baktığımızda, bunlar sadece servet için göç etmemişlerdi, aynı zamanda dini baskı altında kalanlar da göç ettiler. Bunlar göç ederken kendi örf ve adetlerini kanunlarını da beraber getirmişlerdir. Yaşamak için mücadele etmek zorundaydılar. Mücadeleleri, onları birbirine daha çok yaklaştırmıştı. Bu arada İngiltere’deki duruma kısaca bir göz atmak yerinde olacaktır. İngiltere’de yapılan savaşlar sonucu hazine iyice boşalmıştı. Bunun üzerine ağır vergiler getirilmişti. Bu yüzden sömürgelerle arası iyice açılmıştı. Sömürgeler bu verginin meşru olmadığını ileri sürdüler. 13 kolon olan bu sömürgeler Filadelfiya’da birkaç kez toplandılar. Amaçları henüz bir devlet kurmak değildi. 1774’de ilan ettikleri Haklar Beyannamesinde Sömürgelerin bazı hakları olduğunu ileri sürüyorlardı. Bir süre sonra hadiseler büyüdü ve iç çatışmaya kadar sürüklendi. İngilizlerle sömürgeler çatışıyorlardı. Kolonilerin bağımsızlıklarını ilan etmek fikri işte bu sırada doğdu. 1776 yılında İstiklal beyannamesini neşrettiler. Demek oluyor ki, başlangıçta bazı

¹ ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, (Doçentlik Tezi), İstanbul, 1960, s:141-142den Aktaran Burhan Kuzu, s:7

hürriyetlerini müdafaa etmek zorunda kalan Amerika'daki 13 sömürge halkı olayların zoruyla istiklallerini ilan edip müstakil birer devlet haline gelmişlerdir.²

Nihayet, 1787'deyapılan Anayasa ile Federasyon Devlet şekline geçildi. Ve bu Anayasa "Başkanlık sistemini" öngörüyordu. Kuvvetli bir icra organına yani yürütme organına ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştı.³

1.2. Başkanlık Sisteminin Tanımı Ve Temel Özellikleri

Temsili Demokratik sistemlerin hükümet şekillerinden birisi olan başkanlık hükümeti sistemi kuvvetler ayrılığı prensibini sert bir şekilde uygulayan, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber, icra organının üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükümet biçimidir.⁴

Temsili demokratik siyasal sistemlerden biri olan başkanlık sistemini çeşitli kriterlerden hareket ederek tanımlayan Sartori'ye göre, bu sistemin üç tanımlayıcı kriteri vardır: zorunlu, fakat yeterli olmayan birinci tanımlayıcı kriter, devlet başkanının, belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya veya ona benzer biçimde halk tarafından seçilmesidir. İkincisi, hükümetin ya da yürütme organının parlamentonun oyuyla ne atanması ne de düşürülmesinin mümkün olması, üçüncüsü, başkanın yürütme organını yönlendirmesidir. Buna göre "... bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanı (başkan) (i) halk oyundan çıktığı (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılamadığı ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde başkanlık sistemidir. Bu üç şartın hepsi yerine geldiğinde, karşımızda saf bir başkanlık sistemi vardır.⁵

Sartoriye göre başkanın halk tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak seçilmesi kriterinde bir belirsizlik vardır. Bunu gidermenin yolu, başkanın seçen seçim kurulu veya parlamento gibi ara kurumların kendi tercihlerini yapmalarına izin verilip verilmediğine bakmaktır. Bu kurumların işlevi salt bir mühür basma ile sınırlı kalıyorsa,

² KUZU, Burhan, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, İstanbul, 1997, s:8-9, Bu konuda diğer bir kaynak bkz. ORAL, Sander. **Siyasi Tarih**, İmge Kitabevi, 11. Baskı Ankara, 2003, s.150

³ KUZU, a.g.e., s:9

⁴ KUZU, a.g.e., s:11-12

⁵ SARTORI, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.113-115

o takdirde dolaysız ya da dolaylı halk seçimi arasında fark yoktur. Buna karşılık tercihlerde bulunması mümkünse, o zaman birinci kriter bir ölçüde ihmal edilmektedir.⁶

Başkanlık sisteminin en belirgin niteliği, yasama ve yürütme organları arasındaki “işlevsel” ve “organik” açıdan sert kuvvetler ayrılığıdır. İşlevsel ayrılıktan kastedilen, organların yetki alanlarının kesin çizgilerle birbirinden ayrılması ve birer hukuki işlev olarak birbirlerinden bağımsız olarak tanımlanmalarıdır. Yasama kural koymak (yasama yapmak), yürütme ise konan kuralları uygulamak, yani hükümet etmek, yönetmek işlevine sahiptir. “Organik ayrılık” ise, yasama ile yürütme işlevlerinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bunların birbirinden bağımsız olmalarıdır. Başkanlık makamının bölünemez niteliği nedeniyle başkan yürütme yetkisinin tek sahibidir, dolayısıyla yürütme tek başlı (monist) dir. Organik ayrılık gereğince organlar birbirinden bağımsız olup, görev dönemleri farklılaşmaktadır. Kural olarak yasama ile yürütme birbirinden bağımsız, başkanda kongreye karşı sorumsuzdur. Yürütmenin başı olan Başkan anayasa ile belirlenmiş sabit bir görev süresine sahiptir.

Başkan görev süresi içinde anayasal mekanizmalarla “impeachment (suçlama)” dışında yasama organı tarafından görevinden uzaklaştırılmaz. Bu nedenle Başkan yalnızca seçmene karşı sorumludur. Her ne kadar kongrenin görev süresinin başkan tarafından kısaltılamayacağı, yani başkanın kongreyi feshedemeyeceği belirtilse de⁷ bazı Latin Amerika ülkelerinde başkanları çok fazla güçlendiren “fesih yetkisi” gibi unsurlar sisteme katılmıştır.⁸ Diğer yandan, kabine üyeleri tamamen başkana yakın ya da başkanın partisine mensup kişilerden oluşurken, aynı kişilerin parlamentoda görev alması söz konusu değildir. Başkana veto yetkisi tanınmıştır. Bu sistemde her görev diliminin farklı kişilerden oluşan organlara dağıtılmış olması nedeniyle, sert kuvvetler ayrılığı sonuçta bir denetim ve denge (checks and balances) sistemi yaratmaktadır. Bir görüşe göre kuvvetlerin bağımsızlığını ön plana çıkaran, organları yapı ve işlevlerinde bağımsızlaştıran bu sistemle kolları bağlı bir Leviathan⁹ oluşturulmaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan yapı, Madison’un “İktidar kişiye cesaret verici bir olgudur; bu nedenle

⁶ Sartori, a.g.e., s.115

⁷ ERDOĞAN, Mustafa “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, Liberal Düşünce, s. 2, Bahar 1996, s.5-6

⁸ ATAR, Yavuz “Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu: Türkiye’de Demokratikleşme ve Antidemokratikleşme Göstergeleri, Yeni Türkiye, Yıl: 3, s: 17, Eylül-Ekim 1997, s: 84

⁹ BAKIR Çağlar, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 294

devletin farklı organları anayasal sınırlar içinde ancak rakip organların eline denetim araçları verildiğinde kalabilir”¹⁰ savına uygundur.

1.2.1. Temel Nitelikler

Başkanlık sisteminin en belirgin niteliği, yasama ile yürütme organları arasındaki “işlevsel” ve organik açıdan sert kuvvetler ayrılığıdır. İşlevsel ayrılıktan kastedilen, organların yetki alanlarının kesin çizgilerle birbirinden ayrılması ve birer hukuki işlev olarak birbirlerinden bağımsız olarak tanımlanmalarıdır. Yasama kural koymak (yasa yapmak), yürütme ise konan kuralları uygulamak, yani hükümet etmek, yönetmek işlevine sahiptir. “organik ayrılık” ise yasama ile yürütme işlevlerinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bunların birbirlerinden bağımsız olmalarıdır. Başkanlık makamının bölünemez niteliği nedeniyle başkan yürütme yetkisinin tek sahibidir. Dolayısıyla yürütme tek başlı (monist)tir. Organik ayrılık gereğince organlar birbirinden bağımsız olup, görev dönemleri farklılaşmaktadır. Kural olarak yasama ile yürütme birbirinden bağımsız, başkanda kongreye karşı sorumsuzdur. Yürütmenin başı olan başkan anayasa ile belirlenmiş sabit bir görev süresine sahiptir ve görevi süresince anayasal mekanizmalarla “impeachment” (suçlama) dışında yasama organı tarafından görevinden uzaklaştırılmaz. Bu nedenle başkan yalnızca seçmene karşı sorumludur. Her ne kadar kongrenin görev süresinin başkan tarafından kısaltılamayacağı¹¹ yani başkanın kongreyi feshedemeyeceğini belirtilse de bazı Latin Amerika ülkelerinde başkanları çok daha fazla güçlendiren fesih yetkisi gibi unsurlar sisteme katılmıştır.¹² Diğer yandan, kabine üyeleri tamamen başkana yakın ya da başkanın partisine mensup kişilerden oluşurken, aynı kişilerin parlamentoda görev alması yasaktır.

¹⁰ Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, **The Federolist, The Modern Library**, NewYork, 1937, No: 48 ve 51’den aktaran Turhan, s. 36–37

¹¹ ERDOĞAN, Mustafa, **Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak**, Liberal Düşünce, s:2, Bahar, 1996, s:5-6

¹² ATAR, Yavuz, **Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu**, Yeni Türkiye, Yıl:3, s:17, Eylül-Ekim 1997, s:84’den Aktaran Tosun, s:56-57

1.2.2. Başkanlık Sisteminin Genel Özellikleri

1.2.2.1. Asli Özellikler

1.2.2.1.1. Yürütme Organı Tek Kişiliktir

İlk önce belirtelim ki, parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı bölünmüş yapıdadır. Bir yanda sorumsuz olan devlet başkanı (Kral ya da Cumhurbaşkanı) diğer yandan ise sorumlu olan kabine (hükümet) vardır.¹³ Kabinede başbakan ve bakanlardan oluşmuş kolektif bir organdır. Oysa başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. O da başkandır.¹⁴ Yani Başkanlık sisteminde yürütmede tek başlılık (monocephalisme) vardır.¹⁵ Başkanlık sisteminde sembolik bir devlet başkanlığı makamı yoktur. Başkan aynı zamanda Devlet Başkanıdır. Diğer yandan Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemlerde görülen tipte bir “kabine” yani “kolektif” bir yürütme organı yoktur. Bütün yürütme yetkisinin sahibi tek başına Başkan’dır.¹⁶

1.2.2.1.2. Başkan Halk Tarafından Seçilir

Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı, yani başkan, doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından belli bir süre (örneğin 4 yıl)¹⁷

1.2.2.1.3. Başkan Yasamanın Güvenine Dayanmaz

Başkanlık sisteminde yürütmenin başı, yani başkan, halk tarafından belli bir süre (örneğin 4 yıl) için seçildikten sonra, görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması yasama organının güvenine dayanmaz. Başkan normal olarak süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz. Başkan yasama organına karşı sorumlu değildir.¹⁸

¹³ GÖZLER, Kemal **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002, s.92

¹⁴ GÖZLER, a.g.e. s. 94

¹⁵ ÇAM, Esat **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 104

¹⁶ ÇAM, a.g.e., s. 106

¹⁷ GÖZLER, a.g.e., s. 95

¹⁸ GÖZLER, Kemal **Devlet Başkanları**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s. 47-48

1.2.3. Tali Özellikler

1.2.3.1. Başkan Yasama Organını Feshedemez

Başkanlık sisteminde yasama organı nasıl başkan güvensizlik oyuyla düşüremiyorsa, buna paralel olarak, başkanda yasama organını feshedemez.¹⁹

1.2.3.2. Aynı Kişi Hem Yürütmede, Hem Yasamada Görev Alamaz

Başkanlık sisteminde aynı kişi, aynı anda hem yasama, hem de yürütme organında yer alamaz. Bu kuralı yasama ve yürütmenin bir birinden ayrılığının mantıksal sonucudur. Bundan şu sonuçlar çıkar. Bir kere başkan ve sekreterleri yasama organı üyesi olamazlar. Örneğin ABD’de Başkan seçilen kişi Kongre üyesiye, bu görevinden çekilmek zorundadır. Keza Başkan, sekreterlerini Kongre üyelerinin dışından seçmelidir. Buna paralel olarak, yasama organı üyelerinde, yürütme organında yer alamazlar; idari nitelikteki görevleri kabul edemezler; memur olamazlar.²⁰

1.2.3.3. Başkan, Yasama Organının çalışmasına Katılamaz

Başkanlık sisteminde, başkan ve sekreterler yasama organının çalışmasına katılamaz. Bu şu anlamlara gelir:

a) Başkan ve sekreterler, yasama organının toplantılara katılıp görüş bildiremezler. Başkanlık sistemlerinde meclislerde yürütmenin temsilcisi yoktur.

b) Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur.

c) Başkanın yasama organını toplanmasını engelleme hakkı, toplanmış meclisin toplantılarını kapatma, meclisi tatile sokma yetkisi yoktur meclis kendiliğinden toplanma ve dilediği kadar çalışma yetkisine sahiptir. Ancak Başkanın yasama faaliyetine katılamaması özelliği mutlak nitelikte değildir.²¹

¹⁹ ALAŞAHİN, Nur. *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 121–122

²⁰ ALAŞAHİN, a.g.e., s. 124.

²¹ YAZICI, Serap. *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Bilgi Üni. Yayınları, İstanbul, 2002, s.92-93

1.2.4. Başkanlık Sisteminde Yasama Ve Yürütme Arasında Karşılıklı Etkileşim

Araçları

Yukarıda gördüğümüz gibi Başkanlık sistemi, bir “sert” kuvvetler ayrılığı sistemidir. Bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden her bakımdan bağımsız iki ayrı organa verilmiştir. Bu organlar ayrı ayrı seçilmekte ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Bu organların birbirinin faaliyetlerine, yetkilerine de karışması mümkün değildir. Ne var ki, bu sistem tam olarak uygulanırsa ve yasama ve yürütme kuvvetleri arasında uyum ve karşılıklı iş birliği olmazsa, devlet hayatı felce uğrar. İşte bu nedenle, Başkanlık sistemlerinde de yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir takım karşılıklı etkileşim araçları öngörülmüştür.

1.2.4.1. Atamalar

Atamalar yürütmenin (Başkanın) elindedir. Ancak bazı önemli atamalar Senatonun onayına bağlıdır. O nedenle Başkan, atamalarda Senatonun eğilimlerini dikkate almak; Senatoya uzlaşmak durumundadır.²²

1.2.4.2. Milletler Arası Antlaşmaların Onaylanması

Dış ilişkileri yürütmek, milletlerarası antlaşmalar yapmak yetkisi Başkan’a aittir. Ancak yapılan antlaşmaların geçerliliği Sengto tarafından 2/3 çoğunlukla onaylanmalarına bağlıdır. Bu nedenle Başkan, milletlerarası ilişkiler alanında senatonun düşüncelerini dikkate almak zorundadır.²³

1.2.4.3. Meclis Araştırması

Kongre yürütme alanına giren faaliyetlerde bir araştırma yapması mümkündür. Ancak araştırma olumsuz sonuçlansa bile Kongre Başkanı görevden alamaz. Kongre bu yetkisini “araştırma” komisyonları eliyle kullanır. Bu komisyonlar dönem dönem çok etkili bir rol oynayabilmektedir.²⁴

²² YAZICI, a.g.e., s.164-165

²³ ÖRGÜN, Faruk. **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi**, Bilge Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 131–132

²⁴ ÖRGÜN, a.g.e., s. 134.

1.2.4.4. Impeachment (suçlama)

İmpeachment (suçlama) başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturmasıdır. Suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine aittir. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkan, yargılama yetkisi senatoya aittir. Başkanın yargılanması söz konusu olduğunda senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Senato mahkûmiyet kararını ancak hazır bulunan üyelerinin üçte ikisinin oyuyla verebilir. Mahkûmiyet halinde, Başkan görevinden alınmış olur. Özenle belirtmek gerekir ki, bu usul siyasi nitelikte değil, cezai nitelikte bir usuldür. Diğer bir ifadeyle impeachment ile Başkanın siyasi sorumluluğu değil cezai sorumluluğu tahrir edilir. Dolayısıyla suç işlememiş bir başkanın siyasi nedenlerle impeachment usulüyle görevden alınması mümkün değildir. Bu bakımdan impeachment parlamenter sistemlerdeki gen soruya değil, olsa olsa meclis soruşturmasına benzer.²⁵

1.2.4.5. Bütçe

Yürütmenin bütçeye ihtiyacı vardır. Kongre Başkanın bütçesini onaylamayabilir veya kısıabilir. İyi bir bütçeye ihtiyaç duyan başkan kongre ile iyi geçinmek zorundadır.²⁶

1.2.4.6. Veto

Başkan, kongrenin kabul ettiği kanunları veto edebilir. Başkanın veto ettiği kanunu tekrar kabul edebilmesi için, Temsilciler Meclisinin ve senatonun her birinin üçte iki çoğunluk ile kabul etmeleri gerekir. Bu çoğunlukla tekrar kabul edilmişse Başkan kanunu yayımlamak zorundadır. Ne var ki, kongrede bu çoğunluğun sağlanması oldukça güçtür. O nedenle Başkan istemediği kanunları engelleme imkânına sahiptir. Dolayısıyla, Kongrede Başkanla uzlaşmak zorundadır. Zira başkanın istemediği bir kanunun yürürlüğe girme ihtimali çok düşüktür.²⁷

²⁵ GÜRBÜZ, Yaşar Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987, s. 90–91

²⁶ GÜRBÜZ, a.g.e., s. 94

²⁷ ARI Tayyar, Amerika'da Siyasal Yapı, Lobiler ve Dış Politika, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 74–75

Buna karşılıklı yetkilerin amacı organların bağımsızlığı değil, birbirleriyle iş birliği yapmalarını, uyum içinde çalışmalarını sağlamaktır. Bu nedenle bu sisteme (checks and balances) frenler ve dengeler sistemi denmektedir.

1.3. ABD Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi en ideal haliyle Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmaktadır. Türkiye’de başkanlık hükümeti sistemini öngörenler referans olarak ABD başkanlık sistemini almışlardır. Bu nedenle ABD başkanlık sistemini bu bölümde ana hatlarıyla tanıtmaya çalışacağız.

1.3.1. Amerikan Başkanlık Sisteminin Karakteristik Özellikleri

Başkanlık sistemi Amerikan siyasal sisteminin temel kurumlarından birisidir. 1787 Anayasası ile yaratılmış olan bu sisteme özgünlük veren, başkanlık kurumunun konumudur. Amerikan Anayasası kısa bir girişle 7 maddeden oluşmaktadır.

1-Yasama ilişkileri

2-Yürütme ilişkileri

3-Yargı ilişkileri

4-Merkez-Eyalet ilişkileri

5-Anayasayı değiştirme yöntemleri

6-Borçların ödenmesi ve Anayasanın üstünlüğü

7-Metni hazırlayan kolonilerin kurucu meclislerinin onayından sonra yürürlüğe girmesi²⁸

1.Maddede anayasanın verdiği tüm yasama yetkileri bir senato ile temsilciler meclisinden oluşan Birleşik Devletler kongresine tanınmıştır. İkinci maddede ise yürütme yetkisi ABD başkanına verilmiştir. Üçüncü madde yargı yetkisini düzenlemektedir. Bu yetki bir yüksek mahkeme ile kongrenin ihtiyaçlar gerektirdikçe kurulmasını düzenleyeceği alt derecedeki mahkemelere verilmiştir. Anayasanın sözü

²⁸ ÖRGÜN, Faruk, **Başkanlık Sistemi**, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 1999, s:79-80

geçen maddeleri keskin bir kuvvetler ayrılığına işaret etmekle birlikte yasama ile yürütme ilişkileri bağlamında asıl olan başkanla kongre arasındaki iktidar paylaşımı ve güçler ayrılığıdır.

ABD'nin federal yapılı bir devlet olması, hükümet sisteminin de yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmesine yol açmıştır. Anayasa federal hükümet ile federe devlet arasında yetki ve sorumluluklar bakımından ayırım yapmaktadır. Federal hükümet tüm ülkeye egemen olan merkeziyetçi devlet otoritesiyle her eyaletin egemenlik ve bağımsızlığını koruyabildiği ve sadece dış işleriyle askeri sahada yetki ve sorumlulukların devredildiği konfederasyon arasında orta yolu temsil etmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, federal devlet ile federe devletler ve eyaletler arasında olduğu gibi ayrıca her devlette yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin iktidar bakımından ayırımı sağlanmaktadır. Denetim ve denge ilkesi her bir kuvvetin işbirliği yapmasına, uyuşmazlık durumunda uzlaşmalarına ve hükümet icraatlarının uyumlu bir biçimde etkinliğine imkan tanımaktadır.²⁹

1.3.2. ABD Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı (Başkan ve Kongre)

1.3.2.1. Başkan (Yürütme)

Başkanlık kurumu, Amerikan siyasi sisteminin en temel kurumlarından biridir ve bu sisteme orijinalitesini veren bir yapıyı arz eder. Bu kurumun ortaya çıkış nedeni anayasa yapıcılarının oluşma halinde olan ulusal birliği hızlandırmak ve gerçekleştirmek için güçlü bir yürütme organına duyulan ihtiyaca inanmalarıdır.³⁰

Bu organ sadece başkandan oluşmasa da uygulamada yürütmeyi başkanın temsil ettiği kabul görmüştür. Anayasanın yürütme başlığı altındaki II. Maddesinin I. Kısımına göre “Yürütme Yetkisi” Amerika Birleşik Devletleri Başkanına aittir.³¹

Özetle ifade etmek gerekirse Amerika’da yürütme güçlüdür ve Amerikan halkı bundan fazla kaygı duymamaktadır.

²⁹ TOSUN, Tanju, **Başkanlık ve Yeni Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul 2000, s:58-59

³⁰ YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul 1997, s:37

³¹ YANIK, a.g.e., s:38

Çünkü yürütme bu yetkisini kullanırken temelde yetkisini kanundan almıştır ve onun yetkisinin alt ve üst sınırı kanunlarla çizilmiştir.³²

1.3.2.1.1. Başkanın Seçimi

Başkanlık sisteminin yukarıda bahsettiğimiz orijinalitesini sağlayan en önemli unsurlardan biri, başkanın seçim yöntemidir. Başkan ve yardımcısı genel oyla, iki dereceli bir seçimle dört yıllık süre için seçilir. Anayasaya göre ülkenin durumu ne olursa olsun başkanlık seçiminin mutlaka dört yılda bir yapılma zorunluluğu vardır. Başkanlık makamının ölüm veya impeachment mekanizması ile azil durumunda boşalması halinde kalan süre içinde başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenir. Başkan yardımcısının da ölümü ya da azledilmesi durumunda başkan olacak kişiyi belirleme yetkisi kongreye aittir.³³

Başkanlığa aday olma koşulları ise şöyledir: A.B.D. yurttaşı olmak, 14 yıl ABD’de ikamet etmiş olmak, en az 35 yaşında olmak. Şimdiye kadar en genç başkan 43 yaşında göreve gelen John F. Kennedy, en yaşlısı 70 yaşında seçilen Ronald Reagan. Bu güne dek başkan seçilenlere bakıldığında bir takım ortak noktaları görülüyor. Katolik olan Kennedy dışında hepsi Protestan. G. Bush Hristiyanlıkla Yahudilik arasında olan Evangelist bir yapıya sahip.³⁴

Seçimi ayrıntılı bir şekilde incelersek:

A.B.D.’de seçmenler önce başkanı seçecek olan ikinci seçmenler (başkan seçim koleji) için oy kullanırlar. Her federe devlet Kongre’deki temsilcileri kadar ikinci seçmeni belirler. Buna göre, federe devletler Temsilciler Meclisi’ndeki temsilci sayısı ve Senato’daki sabit iki senatör ile seçime katılmaktadır. Örneğin Kongre’de California eyaletinin 38 temsilcisi ve 2 senatörü olmak üzere toplam 40 üyesi vardır. Dolayısıyla bu eyalette başkanı seçecek 40 kişilik ikinci seçmen seçilecektir. İkinci seçmenlerin toplam sayısı 538’dir. Başkanın seçilebilmesi için ikinci seçmenlerin mutlak çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Bu anlamda başkan adayının seçilebilmesi için en az 270 oya gerek vardır. Başkan adaylarından herhangi biri bu çoğunluğu elde edemezse, federal kongrenin temsilcileri üç aday arasından en fazla oyu alanı başkan

³² YANIK, a.g.e., s:40

³³ TOSUN, a.g.e., s:60

³⁴ ÖRGÜN, a.g.e., s:87

olarak seçmektedir. Şimdiye kadar bu istisnâî durum sadece iki kez gerçekleşmiştir. 1801'de Thomas Jefferson, 1825'de J.Quincy Adams mutlak çoğunluk oyu çıkmadığı için Temsilciler Meclisi tarafından başkan seçilmiştir. Başkan Temsilciler Meclisi'nin belirlemesi durumunda, oylama federe devletlere göre yapılır ve 50 federe devletten 26'sının oyunu alan aday başkan seçilir. Başkan seçim kolejinin her üyesi bağlı bulundukları federe devletin seçmenleri tarafından seçilir. Oylama çoğunluk esasına göredir ve her federe devlet belirli siyasi renge sahip ikinci seçmenleri seçmek zorundadır. Başkan seçmenleri önceleri her federe devletin kongresi tarafından seçilirken, zamanla halk tarafından genel oyla seçilme yöntemine geçildi. Bu mekanizmanın bazı sakıncalı yönleri vardır. Çünkü bir federe devlette çok az bir oy farkıyla iki partiden biri çoğunluğu elde etme imkânına sahiptir. Böylece, ikinci seçmenlerin oluşturduğu başkan seçim kolejindeki çoğunluk federal devletteki çoğunluktan daha güçlü olmaktadır. Örneğin, 1956'daki başkanlık seçiminde Eisenhower Stevenson'u 105 milyonluk seçmen kitlesi içinde 9.5 milyonluk oy farkı ile mağlup ederken, ikinci seçmenler kolejinde 457 oy almak suretiyle çoğunluğunu nisbî olarak güçlendirmiştir.

Başkanlık seçiminin aşamalarına ayrıntılı olarak bakacak olursak, birinci aşamada her partinin yöresel kongre olarak nitelendirilebilecek "primerler'de seçtiği delegelerin, Ulusal Kongre'de (konvansiyon) kendi başkan ve başkan yardımcılarını seçtikleri görülür. Başkanlık görevini sürdüren kişi üst üste iki görev süresini doldurmamış ise, parti lideri olması nedeniyle otomatik olarak tekrar başkan aday olarak gösterilir. İkinci aşamada Kasım ayının ikinci Pazartesi günü başkan seçecek delegelerin (başkan seçmenleri) seçimi yapılmaktadır. Bu ikinci seçmenler partilerinin aday olan başkan ve yardımcısı için oy kullanmak zorundadır. Üçüncü ve son aşamada ise Ocak ayının ikinci Pazartesi günü ikinci seçmenler kendi eyaletlerinde toplanarak başkan ve yardımcısını seçer. Oylar Washington'a yollanıp, hem Senato, hem de Temsilciler Meclisi'nde sayılır ve kazanan aday ilan edilir.

Başkanlık seçiminde Sartori'nin bu sistem için zorunlu bir şart saydığı “doğrudan benzeri” yöntem uygulanırsa da, aslında bunun tek dereceli bir seçimden farkı yoktur. Çünkü her federe devletin seçmenleri başkan seçmenlerini seçerken, bunların kime oy kullanmaları gerektiği belirtilmektedir.³⁵

³⁵ YANIK, a.g.e., s.42

1.3.2.1.2. Başkanın Görev ve Yetkileri

ABD’de yürütmeyi tek başına Başkan temsil eder ve yürütmenin bütün yetkilerini tek başına o kullanır. Anayasa yapılırken başkanın böyle geniş yetkilerle donatılması belirtilmemiştir. Ancak anayasada bunu engelleyen bir hükümde yoktu. Anayasaya bakıldığında başkanın yetkileri son derece belirsiz. Başkana açıkça tanınan yetkiler çok az.

1-Başkomutanlık

2-Anlaşmaları imzalama ve yüksek düzeydeki federal görevlileri atama (başkanın bu iki yetkisi senatonun oyuna bağlı)

3-Kongreyi ya da meclislerden birini toplantıya çağırma

4-Veto

5-Yasaları uygulama. Bu yoldan kongre gerekli görüldüğünde başkanı geniş yetkilerle donatabiliyor.³⁶

Zamanla ABD güçlendikçe bunun doğal sonucu olarak başkanda güçlendi.

Başkan her şeyden önce devletin başı olarak ABD’nin sembolüdür ve milli birliği temsil etmektedir. Dolayısıyla hükümet şefi, parti lideri ve devletin temsilcisi şeklinde üç fonksiyonu elinde bulundurmaktadır. Başkanın en önemli yetkilerinden birisi hükümet üyelerini çeşitli konularda yardımcı olmak üzere bakan olarak atamasıdır. Günümüzde ABD hükümeti 20 kişiden oluşmaktadır. Bunların 13 tanesi bakan diğerleri müsteşardır.

Başkanın kongrenin yasama faaliyetleriyle ilgili olan çeşitli yetkileri vardır. Kanunların yürütülmesini ve düzenini başkan sağlamakta, kanunların uygulanmasında bir takım ayrıntıları tespit etme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Ayrıca kongre tarafından kabul edilmiş olan kanunları veto yetkisi vardır. Başkan kendisine kongre tarafından kabul edilen kanun yollandığında 10 gün içinde imzalayarak yürürlüğe sokabilir veya kanunu imzalamayıp kongreye iade edebilir. Başkan tarafından iade edilen bir kanunun kongre tarafından tekrar kabul edilebilmesi için temsilciler meclisi ve senatonun kanunu ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla kabul etmesi gerekir.

³⁶ ÖZER, Atilla, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, II. Baskı, Ankara, 1988, s:25

Başkanın bir diğer yetkisi de kongreye mesaj yolmasıdır.

Başkanın halka vaat ettiği programları gerçekleştirmek için kullandığı bu yetkiye göre, ülkenin gelişmesine yönelik yapılması gereken yasal düzenlemeleri kongreye mesaj olarak yollamaktadır.

Başkanın kongreye karşı olan yetkilerinden biride kongre toplantılarını denetlemesidir. Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilir. Senato ve temsilciler meclisi çalışma dönemlerinin bitiş tarihini belirleme konusunda anlaşılmadıkları taktirde bu tarihi başkan saptar. Kongre çalışmalarını uzatabilir.

Başkan ABD’de karşı işlenmiş suçlardan dolayı hüküm giyenleri şartlı olarak veya tamamen affetme yetkisine sahiptir.

Başkana federal devlet idari işlerinin şefi olarak üst düzey kamu görevlilerini atama ve gerektiğinde azletme yetkisi verilmiştir. Üst düzey kamu görevlilerini senatonun onayını alarak atarken, ikinci derecedeki memurları doğrudan doğruya kendisi atamaktadır. Ayrıca federal mahkeme üyeleri hariç bakanları her derecedeki memurları hariç bakanları ve her derecedeki memurları senatonun onayına gerek kalmadan azledebilir.

Amerikan anayasasına göre ordunun başı Amerikan Başkanıdır. Kongrenin izni olmadan başkan savaş ilan edemez. Ama herhangi bir yere asker gönderme yetkisi kendisine aittir.

Başkanın ayrıca dış politikada da önemli yetkileri vardır. Anlaşmaları imzalar elçi ve konsolosları atayıp kabul eder. Başkanın imzaladığı anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için senatonun üçte iki onayı gerekir. Senatonun onayı olmadan uygulama anlaşmaları yapabilir. Yeni devletlerin ve hükümetlerin tanınması konusunda mutlak takdir yetkisi kendisine aittir.³⁷

1.3.2.2. Kongre (Yasama)

ABD’nin yasama organı kongre, Amerika Birleşik Devletlerinde çift başlı bir yapı gösterir. Bunun nedeni federalizmdir. Küçük ve büyük eyaletler arasında ABD anayasasının yapılması sırasında ortaya çıkan çekişmeler tüm eyaletlerin eşit sayıda

³⁷ TOSUN, a.g.e., s:64-65

temsil edildikleri senato ile her eyaletin nüfusu esasında temsil edildiği temsilciler meclisi adı altında meclislerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.³⁸

Bu meclisler hakkında kısaca bilgi verelim; Temsilciler meclisinde seçilebilme koşulları yedi yıllık ABD yurttaşlığı, 25 yaş, aday olunan eyalette ikametgahı bulunma, senatoya seçilebilmek içinde dokuz yıllık ABD yurttaşlığı, 30 yaş, aday olunan eyalette ikametgahı bulunma.

Temsilciler meclisi iki yılda bir toptan, senatörler ise iki yılda bir 1/3 oranında yenileniyor. Temsilciler ve senatörler seçimlerde yeniden aday olabiliyor. Temsilcilerin sayısı 438. Her on yılda bir nüfus sayımı yapmak zorunlu. Nüfus sayımlarının sonuçlarına göre üyelikler eyaletler arasında yeniden dağıtılıyor. Ancak anayasaya göre her eyaletin en az bir temsilcisi bulunması zorunludur. Senatoda ise eşit temsil kuralı geçerli yani her eyalet iki temsilci gönderiyor. 50 eyalet var, senatör sayısı 100. Temsilciler meclisi üyeleri dar bölge esasına ve tek turlu çoğunluk sistemine göre iki yıl için genel oyla seçilir. Senato üyeleri içinde benzer bir seçim sistemi vardır.³⁹

1.3.2.2.1. Kongrenin Görev ve Yetkileri

Güçler ayrılığı ilkesi gereğince kongrenin yetkileri yasama alanında olup, yasa yapma kuvveti her zaman temsilciler meclisi ile senatonun anlaşması ile mümkündür. Yasama konusunda iki meclisin yetkileri denktir.

Temsilciler meclisi mali konularda inisiyatif sahibidir. Mali nitelikli yasa tasarıları temsilciler meclisi tarafından verilir. Senato kendisine gelen bu tasarıları kabul edip etmeme konusunda serbesttir. Temsilciler meclisi sadece bu tasarıları önerme yetkisine sahiptir.⁴⁰

Bu meclisin diğer bir yetkisi de koşullar ortaya çıktığı takdirde devlet başkanını seçmektir. Başkanlık seçiminde hiçbir adayın ikinci seçmenlerin mutlak oy çoğunluğunu alamaması durumunda temsilciler meclisi en yüksek oyu alan üç aday arasından başkanı seçer.

³⁸ ÖRGÜN, a.g.e., s:82

³⁹ ÖRGÜN, a.g.e., s:84

⁴⁰ ÇAM, Esat, **Devlet Sistemleri**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, No:486, İstanbul, 1982, s:123'den aktaran TOSUN Tanju, s:68

Senato başkanının atamış olduğu bakanları üst düzey kamu görevlilerini ve elçileri onaylama yetkisine sahip olup bu yetkiyi basit çoğunluk oylamasıyla kullanır. Senatonun bir diğer yetkisi de, başkanın yaptığı anlaşmaları üçte iki çoğunlukla onaylamasıdır. Suçlama ve yargılama yetkisi gereğince başkanın suçlandırılması ve yargılama yetkisi de kongreye aittir.

Başkan, başkan yardımcısı ve birleşik devletlerin bütün sivil yetkilileri ihanet, rüşvet, öteki ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkum olurlarsa görevlerinden alınırlar. (md.II-4) (Amerikan Anayasası). Yargılamaya yetkili tek makam senatodur.⁴¹

⁴¹ YANIK, a.g.e, s:57

İKİNCİ BÖLÜM

FRANSA VE ALMANYA' NIN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1. Yarı Başkanlık Sistemi Örneği Fransa

Türkiye’deki Hükümet Sistemi ile örtüşen yanlarının olmasından dolayı Fransa ve Almanya’daki sistemleri incelenmiştir.

Fransa’da 4. Cumhuriyet, kitlesel boyutlara varabilen toplumsal çatışmalar ve seçim sisteminden kaynaklanan sonuçlarla da desteklenen bir parlamento bölünmüşlüğü yaşıyordu. 1958’e kadar geçen 12 yıl içinde 20 hükümetin kurulduğu ülkede rejim 1958 yılında askeri darbeye yıkıldı.

De Gaulle sistemi tamamen değiştirerek yeni bir anayasayı Fransa halkının çoğunluğuna kabul ettirdi. Bu sistem yürütmenin güçlendirilmesi temeline oturdu.

5. Cumhuriyet denilen bu dönemin en önemli özelliği artık parlamentonun değil Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin ön plana çıkmasıydı. O yüzden bu sisteme yarı başkanlık sistemi de denmiştir.

Ana çizgileriyle yürütme hem parlamentodan çıkan ona karşı sorumlu olan bakanlar kurulu tarafından hem de cumhurbaşkanı tarafından yürütülür. Cumhurbaşkanı, parlamento’ya karşı sorumlu değildir. Ama parlamento’yu feshetme yetkisine sahiptir. Fransız sisteminin Cumhurbaşkanı’na sağladığı yetkilerden ikisi üzerinde özellikle durmak gerekir. Bunlardan birincisi Anayasanın 3. maddesinde ifadesini bulan referanduma başvurma yetkisidir. Cumhurbaşkanı belirli konularda doğrudan halka başvurarak yasamanın yerini alabilir. Bir diğer yetki de anayasanın 16. Maddesinde tanınan yetkidir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı ciddi yakın tehlike halinde, yürütmenin yasamanın ve kamu yönetiminin bütün yetkilerine sahiptir.⁴²

2.1.1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı

Bu bölümde Yarı Başkanlık rejiminin uygulandığı Fransa’daki kurumsal yapıyı ana hatlarıyla inceleyeceğiz. Bu bağlamda yasama, yürütme ve yargıya değineceğiz.

⁴² ÖRGÜN, a.g.e., s:62-63

2.1.1.1. Yasama

Fransa'da iki meclisli bir yapı vardır. Millet Meclisi ve Senato. Millet meclisinde halkın, senatoda ise yerel yönetimlerin temsili öngörülmüyor. Millet meclisi üye sayısı 577, dönemi beş yıl. Genel seçim olduğunda meclisin bütünü yenileniyor. Milletvekillerinin seçilme yaşı 23.

Senatonun üye sayısı 322. Dokuz yıl için görev yapıyorlar. Senato her üç yılda bir 1/3 oranında yenileniyor. Senatörlerin seçilme yaşı 35. Milletvekili olsun senatör olsun her parlamento üyesiyle birlikte bir yedek üye seçiliyor.

Bakan olarak atanan bir parlamenterin üyeliği düşüyor ve yerine yedeği geçiyor.

Millet meclisi Başkanı, bir dönem için seçiliyor. Senatonunki ise üç yılda bir yapılan kısmi yenilemede seçiliyor.

Parti grubu kurabilmek için Millet meclisinde en az 20 üye senatoda ise 14 üye gerekli.

Yasama yetkisi açısından en ilginç düzenleme yasa alanının anayasa tarafından sınırlandırılmış olması. Tasarı veya teklifler her meclisteki komisyonlara gidiyor. Genel kurula gelen metin ilk önce genel olarak görüşülüyor. Daha sonrada maddeler ve değişiklik önergesi ayrı ayrı oya sunuluyor. Sonunda metnin tümü son biçimiyle onaylanıyor. Bir metnin yasalaşabilmesi için her iki mecliste de kabul edilmek zorunda. Milletvekili seçiminde iki turlu dar bölge yöntemi uygulanıyor. İlk oylamada seçilebilmek için hem geçerli oyların salt çoğunluğunu hem de kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyunu almak gerekli. İkinci oylama bir hafta sonra yapılır. İkinci oylamada aday olabilmek için geçerli oyların en az %12,5'ünü almış olmak gerekiyor. Bu oy oranına ulaşılmamışsa en çok oy olan iki aday ikinci tura katılabiliyor.

Senato, yerel yönetimlerin temsilcisidir ve üyeleri dolaylı bir seçimle belirlenir. Nüfusa göre değişen kurallara göre senato için ikinci seçmenler oluşturulur. Senato ikinci seçmenlerinin seçimi esas seçimden en az 3 hafta önce yapılır. İkinci seçmenlerin oy vermesi zorunludur.⁴³

⁴³ ÖRGÜN, a.g.e., s:101-102

2.1.1.2. Yürütme

1958 Fransız Anayasasına göre yürütme organı devlet şefi olan Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve Bakanlardan oluşan hükümetten oluşmaktadır.

2.1.1.2.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı aday olabilmek için kişinin parlamento üyeleri ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri veya en az 10 ili temsil eden belediye başkanları tarafından aday gösterilmesi, bu isteğinde anayasa konseyi tarafından kabul edilmesi gerekir.

Seçimde tüm ülke bir seçim bölgesi kabul edilmekte, gizli oyla Cumhurbaşkanı iki türlü çoğunluk usulüyle seçilmektedir. Adaylardan biri ilk turda geçerli oyların mutlak çoğunluğunu yarıdan 1 fazla oy almadığı takdirde en fazla oy alan iki aday 15 gün sonra yapılan ikinci turda yarışmakta, bu turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.

Görev süresi 7 yıldır. İkinci kez seçilme mümkündür. Cumhurbaşkanı hastalanırsa veya ölürse, senato başkanı azaltılmış yetkilerle kendisine vekalet eder. Fakat ne meclisi feshedebilir ne de referanduma başvurabilir.⁴⁴

2.1.1.2.2. Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının bu yetkilerini, kendine özgü normal yetkileri ve olağanüstü yetkileri olmak üzere iki grupta toplanabilir.

Hükümete ve idari örgütlere karşı olan yetkileri içinde ilk dikkati çeken atama yetkileridir. Başbakanı atar fakat görevine son veremez. Ayrıca üst düzey sivil kamu görevlilerini atar. Örneğin bizdeki Anayasa mahkemesinin Fransa'daki karşılığı olan Anayasa Konseyinin başkanını ve üç üyesini atar. Elçilerin atanması da Cumhurbaşkanına ait bir yetkidir.

Parlamentoya karşı olan yetkileri içinde en önemlisi meclisi dağıtma yetkisidir. Bu kararı başbakana ve iki meclisin başkanlarına danıştıktan sonra alabilir.⁴⁵

⁴⁴ DERELİ, Esen, **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa**, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s:52

⁴⁵ DERELİ, a.g.e., s:56-57

Cumhurbaşkanı bu yetkiyi iki durumda kullanır.

a-Hükümetin güvensizlik oyuyla düşmesi

b-Cumhurbaşkanının kendisinde aynı görüşte ise ya da hükümet bunalımı olmasa bile halkı bölen bir sorun varsa.

Bu dağıtma kararından sonra en az 20 en çok 40 gün içinde genel seçimlere gidilmesi gerekir.

Cumhurbaşkanının parlamentoya mesaj gönderme yetkisi vardır.

Cumhurbaşkanı yasaların yürürlüğe girmesinde yetkilidir. 15 günlük sürede yasayı geri gönderebilir. Kanun önüne ikinci kez gelirse yayınlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanının bir diğer yetkisi de referanduma başvurma yetkisidir. Cumhurbaşkanı ancak hükümetin teklifi ile bir kanun tasarısını referanduma götürebilir.

2.1.1.3. Hükümet (Bakanlar Konseyi)

Hükümet Başbakan, bakan ve müsteşarlardan meydana gelir. Başbakanı cumhurbaşkanı atar. Başbakan, bakan ve müsteşarların atanması için cumhurbaşkanına öneride bulunur ama atamayı Cumhurbaşkanı yapar.

Cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun gerçek başı. Bakanlar konseyi her hafta Cumhurbaşkanlığı sarayında Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanıyor. Başbakanın bakanlar konseyine başkanlık etmesini anayasa çok sıkı kurallara bağlıyor. Gündem önceden belirlenmiş olacak ve Cumhurbaşkanı yazılı olarak vekalet vermiş olacak. Hükümeti yönetmek işi Başbakanın. Anayasaya bakarak yürütmenin iki ayağı arasında yetki paylaşımının nasıl olacağını tespit etmek güç örneğin ulusun siyasetini belirleme ve yürütme yetkisi hükümete ait. Hükümeti yöneten başbakan hükümete ait bütün yetkiler bakanlar konseyine tanınmış durumda. Bakanlar konseyinin başı ise Cumhurbaşkanı. Cumhurbaşkanı ile parlamento aynı siyasal eğilime sahipse Devlet başkanı daha da güçlenmektedir. Cumhurbaşkanı ile parlamentonun farklı siyasal eğilime sahip olması durumunda devlet başkanının siyasal gücü azalmakta ve sistem parlamentarizme doğru kaymaktadır.⁴⁶

⁴⁶ ÖRGÜN, a.g.e., s:100-101

2.1.1.4. Yargı

2.1.1.4.1. Anayasa Konseyi

9 üyesi vardır. Üyelik süresi 9 yıl. Yeniden seçilme yok. Üyelerin üçte biri üç yılda bir yenileniyor. Cumhurbaşkanı, millet meclisi başkanı ve senato 3'er üye seçiyorlar.

2.1.1.4.2. Yüksek Yargıçlar Kurulu

Yargı gücünün bağımsızlığının güvencesi Cumhurbaşkanı. Bu konuda Yüksek Yargıçlar kurulu ona yardımcı olur. Yargıçlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bağımsızdırlar, görevden alınamazlar. Savcılar ise adalet bakanlığına bağlı olarak çalışır.⁴⁷

2.2. Almanya'nın Hükümet Sistemi

2.2.1. Yasama Gücü

Almanya'nın yakın tarihinin etkisi altında geliştirilen 23 Mayıs 1949 Federal Alman Cumhuriyetinin Anayasasında ağırlık, iktidarı düzenleyen kurallardan çok, iktidarı sınırlayan kurallara verilmiştir.

Anayasada iktidarı düzenlerken, parlamenter bir rejimi güçlendiren tarihsel ve sosyal ortamın eksikliğini gidermek için; parlamentarizmi birtakım tekniklerle yerleştirme yolu benimsenmiştir.

1949 Anayasasında açıkça ifade edilmekle beraber, kuvvetler ayırımı ilkesi temelde yatan üstün ilkedir. Buna göre, yasama gücüyle yürütme gücünün yetkileri birbirinden kesin bir biçimde ayrılmaktadır.

Yasama gücü, parlamentoya aittir. Bu klasik parlamenter ilke, Parlamentonun kuruluşunun ve yetkilerini düzenleyen kurallarda belirgin bir biçimde

⁴⁷ ÖRGÜN, a.g.e., s:102

kendini göstermektedir.

2.2.2. Parlamentonun Yapısı

F. Almanya'nın yasama organı çift meclislidir; bunlardan birincisi Bundestag (Federal Meclis), ikincisi ile Bundestrat'tır (Federal Konsey).

İki Almanya'nın birleşmesiyle gerçekleşen Almanya Federal Cumhuriyeti'nin 3 Ekim 1990 tarihinden itibaren federe eyaletlerin sayısı 9'dan 16'ya çıkmış ve nüfusu da 80 milyonu aşarak A.B.'nin en güçlü devleti görünümünü kazanmıştır.

2.2.2.1. Bundestrat (Federal Konsey)

Bundestrat özgün bir konseydir, üyeleri seçimle gelmezler, tayin edilirler. Yerlisi oldukları eyaletlerdeki hükümetler tarafından saptanırlar, çeşitli konularda direktif alarak çalışırlar, istenildiği zaman işlerinden el çektirebilirler ve temsil ettikleri eyaletten blok halinde oy vermek zorundadırlar. Her eyaletin nüfusuyla orantılı olarak en fazla 5, en az da 3 üyesi olur. Ancak Berlin'i Bundestrat'da temsil eden 4 üyenin oy hakkı yoktur. Bu durum iki Almanya'nın birleşmesiyle giderilememiştir.

Weimar Cumhuriyeti'nde Reichstag adı verilen bu Federal Konsey'e, 1949'dan sonra Bundestrat denilmiştir. Kökenleri Bismark dönemine kadar iner. İkinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemlerde Konseyde Prusya'nın ağırlığı diğer eyaletlerinkinden (Prenslüklerinkinden) çok daha fazla olmuştur. Ancak 1949'dan sonra Prusya, F. Almanya sınırlarının dışında kaldığı için bu durum ortadan kalkmıştır. Konsey'in başkanlığı, çeşitli eyalet hükümetlerinin baş, kanları arasında düzenli olarak değişir. Berlin, de buna dahildir.

Konseyin yasama gücü içinde önemli bir yeri vardır. Anayasa değişiklikleri, eyaletlerin idari, mali ve benzeri konulardaki yasama gücü ile ilgili kararlarda veto hakkı vardır. «Bundestrat, eyalet idari mercilerinin idari bir görev ifa edebilecekleri her türlü meselede, kendisinin ortak belirleyici olacağı görüşünü benimsemiştir.⁴⁸

⁴⁸ Robert G. Neumann, **Government of the German Federal Republic**, Harper and Row, New York, 1966, s.119'dan Aktaran ÇAM, Esat, s.289

Anayasanın Federal Hükümete, eyalet organlarınca uygulanacak yürütme kararlarını çıkarmak için yetki tanıdığı her durumda Federal Konseyin onayı gereklidir. Ayrıca Federal Hükümetin kollama yetkisinin veya genel direktifler çıkartma yetkisinin olduğu durumlarda da, bir onay gereklidir. Bir de bunlara olağanüstü zamanlarda Federal Hükümetin, eyalet polis gücünü kendi denetimine olması ve olağanüstü yasama durumlarını ekleyebiliriz, Diğer bütün durumlarda Federal Konsey'in sadece geçici bir vetosu söz konusudur. Federal Konsey'in bir başka ayrıcalığı üyelerinin Bundestag'ın (Federal Meclis'in) her türlü komitesine girebilmesi ve istediklerinde söz hakkına sahip olmalarıdır. Daha da önemlisi, eyalet hükümetleri, başkanlarının sadece kısa süreli olarak Konsey'e gelip gitmeleri, buna karşılık işlerin deneyli yüksek memurlar tarafından görülmesidir. Yani çoğunlukla bu memurların bilgi ve deneyi Federal Meclis üyelerinkinden fazladır.

Bu tür karmaşık bir sistemde iki meclisin (Bundestag ve Bundesrat) uyumlu bir biçimde çalışabilmesi oldukça güçtür; bu nedenle yukarıda sözü geçen komitelerden biri olarak Konferans Komitesi, işbirliğini sağlamak görevini yüklenmiştir. Bu komite iki meclisin yarı yarıya verdikleri 22 üyeden oluşmaktadır. Bu şekilde, Federal Hükümetin hem federal, hem de eyalet bürokrasisi üzerindeki denetimi, eyaletlerin gücü lehine Bundesrat tarafından dengelenmiş olmaktadır.

Siyasal partilerin Bundesrat'ın işleyişi üzerinde bir etki yapması doğaldır. Partiler, kendi yönetimleri altında olan eyalet hükümetlerini etkileyerek Bundesrat'da alınacak kararların partinin ulus çapındaki çıkar ve isteklerine uygun olmasını sağlamaya çalışırlar. Aynı nedenle eyalet seçimlerinde ulusal sorunların veya ulusal kişilerin ön plana çıkarılması olağandır ve seçim sonuçlarını etkilemek amacına dayanmaktadır. Ancak ulusal çaptaki partilerin; Bundesrat'da eyalet gruplarının oylarını etkilemeleri sınırsız değildir. İlk ve en önemli sınırlama eyalet hükümetlerinin genellikle koalisyon hükümetleri oluşundan kaynaklanır; Bundesrat'da tamamen partici olarak takınılacak tavır ve verilecek aylar eyaletlerde siyasal bunalıma yol açabilir.⁴⁹ Ayrıca eyalet hükümetlerinin karmaşık yapısı da Bundesrat'ı etkilemede engelleyici bir rol oynar.

⁴⁹ Robert G. Neumann, **a.g.e.**, s.121

Bundestrat, daha çok idari ve teknik sorunlar ve bunlara ilişkin kararlar ilgilendiğinden, siyasal alandaki ağırlığı ilk anda göze çarpmayabilir. Yukarıda anlatılanların ışığında da ortaya çıktığı gibi, aslında önemli bir role sahiptir. Bütün federal niteliğine rağmen, ulusal hükümet yapısının bir parçasıdır.

2.2.2.2. Bundestag (Federal Meclis)

Bundestag üyeleri doğrudan özgür, eşit ve gizli oyla seçilerek iş başına gelirler, «Bütün halkın temsilcisi olup, emir veya talimatlarla sınırlı değildirler ve salt vicdanlarına bağımlıdır.»⁵⁰ Görüldüğü gibi Anayasa, temsilcilere geniş bir hareket alanı tanımaktadır.

Yeni yasaya göre 18 yaşını dolduran her vatandaş, bir yıllık bir süreden beri F. Almanya'da oturuyor olmak kaydıyla Bundestag'a üye seçilebilir. Meclis dört yıllık bir süre için seçilir. Seçimlerin her yasama döneminin son üç ayı içerisinde yapılması gerekir. Bundestag seçimlerden sonra 30 gün içinde toplanır. Ancak bunu, önceki Bundestag'ın dönemi dolmadan yapamaz.

Bundestag'ın 496 üyesi vardır. Ancak seçim sistemini incelerken de değineceğimiz üzere bunların 248'i seçmenlerin «birinci oylarıyla», geri kalan 238'i de «ikinci oylarıyla» seçilir. Berlin'den gelen 22 temsilci halkoyuyla değil de Berlin Yasama Meclisi'nin oyuyla seçilir; yani dolaylı olarak seçilirler. Bunlar oy kullanamazlar. Birleşmeyle oy kullanma hakkını elde etmişlerdir.

Bundestag başkanını, ikinci başkanını ve sekreterlerini seçer, Bundestag başkanı Meclis Binasında mal sahipliği ve polis yetkilerini kullanır, Başkana, ikinci başkan veya başkanlar ile yaşlılık ölçütüne göre seçilen partilerin temsilcilerinden oluşan bir Yaşlılar Konseyi yardım eder. Yaşlılar Konseyi, bir kumanda komitesi işlevini yüklenmiş olup, çeşitli görev yüklerinin dağıtımını yapar.

Bundestag'ın en önemli öğeleri “gruplar” dır. 15 sandalyesi olan her partinin bir parlamento örgütü, grup kurma hakkı vardır. Grubu bulunan partiler, Yaşlılar Konseyi dahil çeşitli komitelere üyelerini sokarlar. Parlamentodaki işlerin büyük

⁵⁰ Leslie Wolf – Philips, ed. **Constitutions of Modern States**, (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasına ilişkin bölüm), Pall Mall Press, London, 1968, s.31'dan Aktaran ÇAM, Esat, s.291

bölümü gruplarda çözümlendiğinden bu “parti gruplarının” rolü üzerinde kısaca durmak gerekir. Önemli sorunlar olduğunda, partinin görüş ve davranışını saptamak için gruplar toplanırlar ve bu görüşlerini toplantıda ifadelendirecek bir sözcü seçerler. Komitelerdeki üyelere grup kararları sürekli olarak iletilir ve böylece parti rotasıyla uyum sürdürülür. «Parti bütünlüğü ve disiplini Alman geleneğine iyice yerleşmiştir ve: tek tek üyelerin (parlamentar) parti içinde veya parti tartışma gruplarında çok aktif olması süregelmiştir».⁵¹ Aslında, grup kendi içinde kimin hangi rolü, hangi görevi üstleneceğini, bir üyenin «arka sıralarda» mı oturacağını, yoksa kabineye kadar mı yükseleceğini belirler. Bu nedenle partili parlamenterlerin aktif bir çalışma sürdürmeleri kendi yararları açısından bir gereklilik olmaktadır.

Yasama görevinin yürütüldüğü ağırlık yeri Komite’lerdir. Bunlar işleyiş bakımından İngiliz ve Amerikan tipi komitelerin arasında sayılabilecek bir nitelik taşırlar, Yani İngilizlerin yürütmeye ağırlık tanıma eğilimiyle Amerika’nın yasama içinde uzmanlaşmaya önem verme eğiliminin bir karışımıdır. Partiler parlamento içindeki komitelere emekli yüksek memurlar veya çıkar grubu temsilcileri gibi uzman kişileri yerleştirmeye çalışırlar. “Sürekli Komite” dışındaki komiteler sadece Bundestag oturumda olduğu zaman toplanırlar. Sürekli Komitenin toplantı zamanları sınırlı değildir. Başlıca görevi, Bundestag oturumda olmadığı zamanlarda Yürütmeyi denetlemektir. Her önemli bakanlık için sorumlu bir Komite vardır. Ancak grubu olan partiler, Komitelere üye verebilirler. Bunların yapıları ve başkanlıkları grupların anlaşmasına göre belirlenir.

Yasama gücünün yetkileri Anayasa ile belirlenmiştir. Dış ilişkiler, savunma, askerlik, sivil halkın korunması ve vatandaşlık gibi konularda salt Federal Devletin yasama yetkisi vardır. Federal Devlet ve federe devletlerin birlikte yasama yetkisi, olan konular ise medeni yasalar, ceza yasaları, hükümetlerin uygulanması, mahkeme işlemleri, noterlikler, doğum, ölüm ve evlenme kayıtları, dağ yolları dışında federal olmayan diğer karayollarıdır. Yasa önerileri Bundestag’da Federal Hükümet Bundestag üyeleri ve Bundestrat tarafından verilir. Kural olarak Federal Hükümet önerileri önce Bundesrat’a sunulur. Bundesrat üç hafta içinde tavrını belirtir ve yasa önerisi

⁵¹ Arnold J. Heidenheimer, **The Governments of Germany**, 3. ed., Thomas Y. Crowell Company, New York, 1971, s.117’den Aktaran ÇAM, Esat, s.293

Bundestag'a getirilir.

Federal yasalar Bundestag'da kesinleşir. Bu işlem üç kez okuma ile yapılır. Kabul edilen yasa hemen Bundesrat'a yollanır. Eğer burada değişiklikler yapılmazsa o şekliyle kesinleşir. Değişiklik yapılırsa, yeniden Bundestag'a döner ve dördüncü bir okumadan sonra son biçimini alır ve kesinleşir. Böylece belirleyici yer Bundestag'dır

2.2.3. Parlamentonun İşleyişi

Alman parlamenter sisteminde, iki Meclis arasındaki ilişki, teorik olarak, Bundestag'ın üstünlük ilkesine göre düzenlenmiştir.

Yasa önerme yetkisi Bundestag'a aittir. Bundesrat'ın yetkisi yasaların niteliğine göre değişir. Devletin federal yapısını etkileyen yasalarda, iki Meclisin görüş birliğine varması aranmıştır. Diğer yasalarda ise, Bundesrat'ın sadece veto yetkisi vardır. Bundestag bu vetoyu kendi çoğunluk oylamasıyla aşabilir. Ancak, her iki Meclisin eşit sayıdaki üyelerinden oluşan «Uzlaştırma Komisyonu» nun yasa önerilerini her iki Meclis tarafından kabul edilebilir hale getirmek amacıyla önerilerde değişiklik yapma yetkisi Bundestag'ın üstünlüğü ilkesini belirli bir ölçüde zayıflatmaktadır.⁵²

2.2.4. Parlamentonun Yetkileri:

Parlamentonun yetkileri, klasik anlamda parlamentoların sahip oldukları yetkililerdir. Ancak Bonn Anayasası, parlamentonun etkenliğini arttırıcı bazı önlemler de getirmiştir.⁵³ Parlamento yasama yetkisine ve aynı zamanda Anayasal yetkiye sahiptir. Her iki Mecliste 2/3 çoğunluk sağlanabildiği takdirde Anayasa değişiklikleri yapılabilir. Ancak, devletin federal yapısı ile sağladığı düzenin temeli ilkelerine ilişkin kesin bir «değiştirilemezlik» kaydı getirilmiştir.⁵⁴

1949 Anayasası, Parlamentonun yasama yetkisini etkin biçimde kullanmasını sağlamak amacıyla bağlı kalacağı yöntem kurallarını da belirlemiştir. Bunlar oldukça karmaşık kurallar olup yasaların çıkışını gereğinden fazla geciktirici

⁵² P. Lelumiere ve A. Demichel: a.g.e., s.393

⁵³ P. Lelumiere ve A. Demichel: a.g.e., s.393

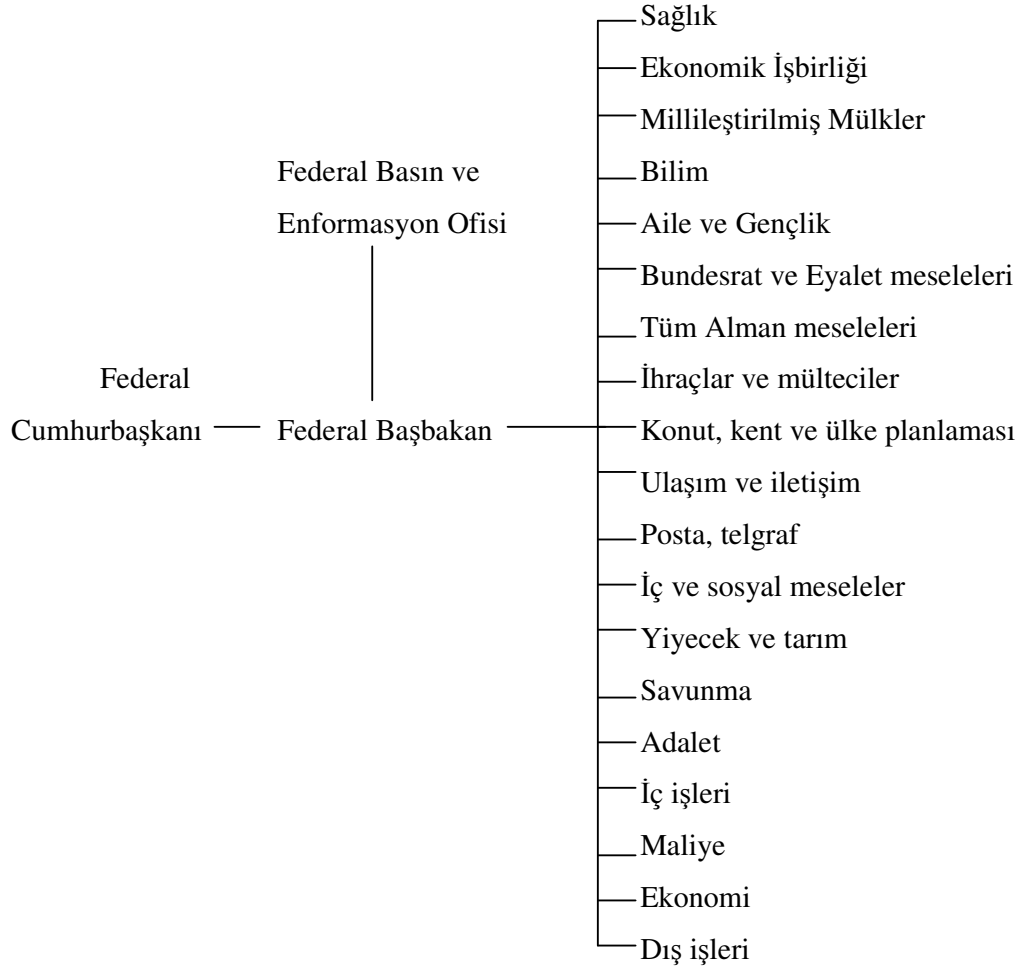
⁵⁴ P. Lelumiere ve A. Demichel: a.g.e., s.393

niteliktedir: İki Meclis arasında gidip gelme, üç kez okuma, komisyon çalışmaları ve benzerleri gibi. Genellikle yasama çalışmalarının esası komisyonlarda yürütülmektedir. 15 ile 27 üyesi bulunan 28 daimi komisyon vardır. Bu komisyonların başkanları, Meclis başkanı, başkan yardımcıları ve grupların seçtiği temsilcilerden oluşan bir kurul tarafından belirlenmektedir.

2.3. Yürütme Gücü

Alman Anayasasının asıl özelliğini yürütmeyi düzenleyen kurallar oluşturmaktadır. Bunlar klasik parlamenter kurallarla, hükümette istikrar sağlamayı amaçlayan yeni Anayasanın getirdiği kuralların sentezi görünümünü taşımaktadır.

Federal düzeyde yürütme iki başlık ilkesine dayanmaktadır. Devletin başında siyasal bakımdan sorumluluğu olmayan bir Devlet Başkanı ve bunun yanında Parlamente'ye karşı sorumlu olarak siyasal iktidarı elinde tutan bir hükümet bulunmaktadır. Böylece Başkanlık sisteminden farklı olarak devlet ve hükümet başkanlıkları aynı kişide toplanmamıştır. Sistemin yürütme kolu esas olarak aşağıdaki şema ile gösterilebilir.



Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasal Yapısı

Kaynak: ÇAM, Esat, **Devlet Sistemleri**, İstanbul Üniv. İktisat Fak. Yay.1982, s.284

2.3.1. Cumhurbaşkanı

Federal Almanya parlamenter demokrasisinin yürürlükte olduğu bir ülke olduğundan, Başkanlık sisteminden farklı olarak, devlet ve hükümet başkanlıkları aynı kişide toplanmamıştır. Hükümet başkanı olan “Şansölye” yürütme gücü açısından Cumhurbaşkanıdan daha çok yetkilerle donatılmış ve kabinesi ile birlikte Parlamenteoya karşı sorumludur.

2.3.1.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

Federal Cumhuriyetin başkanı beş yıllık süre için görev yapmaktadır. Bu görev için kırk yaşını doldurmuş ve seçmenlik hakkına sahip her Alman vatandaşı Cumhurbaşkanlığına adaylığını koyma hakkına sahiptir. Ancak, Cumhurbaşkanı adayları, Bundestag'da temsil edilen partiler tarafından belirlenmektedir.

Cumhurbaşkanı, Bundestag üyeleri ile aynı sayıda ve «Land» parlamentolarınca seçilen temsilcilerden oluşan özel Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Seçim sırasında ilk iki turda mutlak çoğunluk aranmakta, üçüncü turda ise basit bir çoğunlukla yetinilmektedir. Cumhurbaşkanı seçilen kişi, iki kez arka arkaya bu görevi üstlenebilmektedir.

2.3.1.2. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Weimar Cumhuriyeti'nde başkanlık sistemi uygulamada parlamenter düzenin istismarına yol açtığından «Bonn Anayasası»nı yapanlar devlet simgesini partizan politikanın üstünde tutmaya gayret göstermişler ve Cumhurbaşkanının siyasal süreç içine önemli ölçüde girmesini önlemişlerdir. Sistem içinde Cumhurbaşkanının sembolik bir rolü vardır. Böylece Devlet Başkanı daha önceki dönemlerin siyasal tecrübelerinden tamamen farklı, dolayısıyla klasik parlamentarizmin öngördüğü parlamenter bir başkan niteliğindedir.⁵⁵

Bu niteliklere sahip olan Cumhurbaşkanının yetkilerini şöylece saptamak olanaklıdır:

- Yasaları imzalayıp yayınlatma,
- Başbakanı tayin etme,
- Antlaşmaları imzalama,
- Yüksek memurları, federal yargıçları atama ve işten el çektirme, Meclisi feshetmek yetkisi,
- Affetme hakkı gibi.

⁵⁵ P. Lelumiere, a.g.e., s.384

Cumhurbaşkanı görüldüğü gibi parlamenter başkanların klasik yetkilerinden çoğuna sahip olmakla beraber, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapma ve kabineye başkanlık etme yetkilerinden yoksun bırakılmıştır.

2.4. Hükümet

2.4.1. Hükümet Yapısı

Hükümet, başbakan (şansölye) ve bakanlardan oluşur.

Başbakan çoğunluğun başıdır. Çoğunluğun başını, devlet başkanı, başbakanı aday olarak Bundestag'a sunar; eğer Meclisin mutlak çoğunluğu adayı onaylarsa, başbakan atanmış olur. Mutlak çoğunluk yoksa başbakanı belirleme yetkisi Meclise geçmektedir. Fakat Meclis, 15 gün içerisinde üyelerinin çoğunluğu ile bu yetkiyi kullanamazsa, atama yetkisi yeniden devlet başkanına, geçmektedir.

Bu durumda, şimdiye kadar işlemiş olan mekanizmaya göre devlet başkanının yapacağı iki şey vardır. En çok oy toplayan adayı başbakan olarak atamak, ya da Meclisi feshederek seçimleri yenilemek. Yeni seçimlerle değişen bir çoğunluk, başbakanın da değişmesi sonucunu doğurur.

Kabinenin kuruluşu ise, daha klasik parlamenter kurallara bağlıdır. Başbakanın önerisiyle devlet başkanı, kabine üyelerini atamaktadır. Kabinenin kuruluş aşamasında; güven yalnız başbakanın şahsı için söz konusu olduğundan, «ortak sorumluluk» kuralı işlememektedir. Ancak, yürütme yetkisinin kullanılışı sırasında ise, “Ortak sorumluluk” kuralı geçerlidir.

Hükümetin anayasal çizgisini başbakan saptar ve yürütülmesinden de başbakan sorumludur.⁵⁶

2.4.1.2. Hükümetin İşleyişi, Yetki ve Sorumluluğu

Hükümetin sorumluluğunu düzenleyen kural, “çoğunluk” kuralıdır: Bir çoğunluğa dayanarak kurulan hükümet ancak yine bir çoğunluk tarafından (Meclisin

⁵⁶ ÇAM, a.g.e., s.300

üye sayısının yarısından bir fazlasıyla) düşürülebilir. Bu kural aynı zamanda hükümetin istikrarını da sağlamaktadır.

Anayasaya göre başbakan genel siyaset çizgisini yalnız başına belirler ve bundan yine kendisi sorumludur. Hatta gereğinde Cumhurbaşkanı ve Bundestrat'ın desteği saklı olmak koşuluyla, Bundestag'da bölünmüş bir çoğunluğun onayı olmaksızın da, kısa bir süre için göreve devam edebilir.⁵⁷

Başbakan kabineyi istediği gibi kurma ve istediği gibi değiştirme yetkisine sahiptir. Eğer güçlü bir kişiliği varsa, otokrasi tehlikesine bile yol açabilir.⁵⁸ Bu duruma örnek olarak Adenauer gösterilebilir.

Yürütülen siyasetin temel direği başbakan olmasına karşın, bazı bakanların da bu siyaset üzerinde etkileri olmaktadır. Ancak, yine de son söz başbakana aittir. Başbakan yardımcısının bile resmi görevleri sınırlı kalmaktadır. Dışişleri, Savunma, İçişleri, Ekonomi ve Maliye Bakanlarının ise, her şeye rağmen, belli bir ağırlıkları vardır.

Brandt'a kadar başbakanlıkta görevli «devlet sekreteri» nin rolü de çok silik kalmıştır. İlk kez, Brandt zamanında bu görevin statüsü bakanlığa yükseltilmiş, böylece bakanlar arasında görevlerin daha iyi bir koordinasyonu sağlanmıştır.

1960'ların sonunda yürütmede bir takım yenilikler yapılarak «parlamentar devlet sekreterlikleri» kurulmuştur. Bunlar, «ikinci» bakanlıklar niteliğini haiz olup, Bundestag ile sürekli bağlantı içindedirler.

Bu bürokratik yapının idari uzmanlığı, zaman zaman bakanlarınkinden daha üstün durumdadır. Ancak, kaçınılmaz olarak üst kademedeki bürokratlar partilerle yakın ilişkilere girmişlerdir. CDU liderliğindeki uzun koalisyon yıllarından sonra SPD 1969'da iktidara, geldiğinde bu yüzden büyük zorluklarla karşılaşmış birçok yüksek memura yer değiştirmek ve yeni atamalar yapmak zorunda kalmıştır. Aynı durum devam etmekte olan CDU - FDP koalisyonu içinde söz konusu olmuştur.

Bakanlar, fonksiyonel bir anlayışla kurulmaktadır. Sayıları hükümetin kuruluş aşamasındaki siyasi gerekliliklere göre değişebilmektedir.

⁵⁷ John H. Herz, **a.g.e.**, s.122

⁵⁸ Lewis J. Edinger, **Politics in Germany: Attitude and Processes**, Boston 1968, s.270

Hükümetin işleyişi, yetki ve sorumluluğu açısından, görüldüğü gibi, F. Almanya'da yürütme gücünün en belirgin niteliği başbakanlığın anahtar faktör olarak ortaya çıkmasıdır. Ancak bu durumun tek adam yönetimine yol açmasını önleyecek mekanizmalar sisteme yerleştirilmiştir. Federal yapı, Anayasa Mahkemesi ve Baskı Gruplarının etkinliği, bu mekanizmalara örnek olarak verilebilir.

Yürütme ve yasama organlarının küçük çapta bir kopyası da eyaletlerde vardır. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, yasayla öngörülen özellikler dışında federal devlet üstündür.

2.5. Yargı Gücü

1949 anayasası yargı gücünün yetkisini büyük ölçüde arttırmıştır, hatta bu nedenle bazı yazarlar «yargı devleti» terimi kullanmışlardır. “İnsanların ve kurumların toplum içindeki ilişkilerini her yönüyle belirlemek amacıyla çeşitli yasaların geliştirilmesi” halkın gözünde de, vatandaşların faaliyetlerini düzenlemek için devletin mutlaka üstlenmesi gereken görevlerin başında gelir. Anglo - sakson geleneğinin aksine her türlü durum için geliştirilmiş yazılı yasalar vardır. Bunları uygulayan mahkeme ve yargıçlar özerktir. Yargı sisteminin gerekli kıldığı özerklik ve saygınlık Federal Cumhuriyet'te siyasal işlemlerin hukuka uygunluğunu iyice yaygınlaştırmıştır.⁵⁹ Yargı gücü, plüralist çıkarlar arasındaki uyumu koruyan, vatandaşlarla devlet ve hükümet ile hükümet dışı kurumlar arasında siyasal hak ve görevleri adil ve sosyal olarak paylaştıran bir güç görünümüne sahiptir.

Yargı gücünün en üst noktasında Federal Anayasa Mahkemesi vardır. Senato denilen iki bölümden oluşur. Bunlar birbirlerinden bağımsız ve eşittir. Değişik davaları aralarında bölüşürler. Yargıçlar birinci veya ikinci senatoya seçilirler ve değişmezler. Her senatoda 11 yargıç bulunur ve bunun üçte biri yüksek mahkemelerden (Yüksek Federal Mahkeme, Federal İdari Mahkeme, Federal Mali Mahkeme, v.b.) gelmektedir. Bunlar ömür boyu seçilirler. Geri kalan üçte iki ise sekiz yıllık bir süre için seçilirler ve dört yılda bir yarısı yenilenir. Her kategorideki yargıçların yarısı

⁵⁹ Lewis J. Edinger, **Politics in Germany: Attitude and Processes**, Little, Brown and Co., Boston 1968, s.318

Bundestag, yarısı da Bundesrat tarafından seçilir. Yargıçlar federal veya eyalet yasama ve yürütme organlarından gelemeler.

Federal Anayasa Mahkemesinin yetkisine giren davalar beş grupta toplanabilir:

1) En önemli yetki, yargısal mütalaa hakkıdır. Herhangi bir federal veya eyalet yasasının anayasaya uyup uymadığını, ya da bir eyalet yasasının federal yasaya uygunluğunu inceler. Bu durumlarda dava açabilmek için, anayasaya göre federal hükümetin, eyalet hükümetinin ya da Bundestag üyelerinin üçte birinin önergesi gerekmektedir. Ancak daha sık görülen bir başka yol vardır. Eğer herhangi bir mahkemede dava taraflarından biri; bir yasanın anayasaya uygunluğunu sorguya çekerse, o mahkeme işlemleri durdurup uygunluk meselesini Anayasa Mahkemesine aktarır. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin alacağı karar bağlayıcıdır.

2) 12 Mart 1951 tarihli Anayasa Mahkemesi Yasasının 90. maddesi bu organa «Anayasal yakınma» meselelerine bakma yetkisini verir. Buna göre, medeni haklarından yoksun bırakıldığını düşünen bir vatandaş, davasını doğrudan Anayasa Mahkemesine getirebilir. Yakınma herhangi bir yürütme, yasama veya yargı kararına yönelik olabilir. Prensip olarak her türlü yol denendikten sonra Anayasa Mahkemesine başvurulur.

3) Yüksek federal organlar dışında hak ve görevlerine ilişkin olarak doğan çatışmalarda, eğer gerekiyorsa Anayasanın yorumu yine Mahkemenin sorumluluğuna girer.

4) Federasyon veya eyaletlerin hak ve görevleri üzerine çıkan tartışmalara ve bunların karşılıklı ilişkilerinin düzenlenmesine Anayasa Mahkemesi bakar.

5) Federasyon - eyalet arası veya eyaletler arası kamu hukukuna ilişkin anlaşmalar da bu mahkemeye gelir. Ayrıca, anayasanın bu mahkemeye verdiği diğer bazı özgül fonksiyonlar vardır. Kötüye kullanıldığından dolayı temel hakların kaldırılması, Anayasaya aykırı hareketlerden dolayı partilerin kapatılması, Cumhurbaşkanı'nın suçlanması gibi sorunlar bunlar arasındadır.

Anayasaya ilişkin olmayan davalara bakan ve ayrı ayrı fonksiyonlar yüklenmiş olan üst federal mahkemeler ayrı bir grup oluştururlar. İş sorunları, sosyal yasama, maliye, yönetim, v.b. gibi fonksiyonlara göre ayrılmışlardır. Bunların üyeleri ilgili federal bakan ile yine ilgili eyalet bakanları ve eşit sayıda Bundestag üyelerinden oluşan bir komite tarafından seçilir. Üst federal mahkemeler Alman yargı sistemi içinde üç piramit oluşturan, adi, idari ve anayasal mahkemelerin başında bulunur. Bunların altındaki mahkemeler eyalet düzeyindedir. Adi mahkemelerin başında Yüksek Federal Mahkeme vardır. İdari mahkemelerin başı ise Federal İdari Mahkemedir. Ayrıca Federal İş Mahkemesi, Federal Güvenlik Mahkemesi, Federal Maliye Mahkemesi gibi ihtisaslaşmış üst mahkemeler de vardır.

Eyaletlerin kendi anayasaları ve mahkemeleri vardır. Ancak bunların federal anayasaya uygun olması gereklidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Başkanlık Sistemine Yönelik Talepler

3.1.1. Tarihsel Süreç

Siyasi düşünceler tarihi açısından gelişmeler devam etmektedir. İnsanoğlunun inanç ve düşünceleri değişerek ve gelişerek sürüp gitmektedir. Dün Jefferson'ın deyimiyle⁶⁰ "en iyi hükümetin en az hükümet eden olduğu" inancını taşıyan insanlar, bugün en iyi hükümetin etkin, hızlı ve kuvvetli bir hükümet olduğu düşüncesini taşımaktadırlar. Artık hangi rejimde olursa olsun yürütmenin güçlü olması bir zaruret olarak kabul edilmektedir.

Yürütme organının sınırlandırılması eğilimi orta çağın sonunda Avrupa'da mutlak iktidarlara karşı gelişen bir anlayıştır. O devirde böyle bir anlayışı haklı kılan birçok nedenler vardı; sadece 14. Louis'in "devlet benim" sözü böyle bir anlayışın gelişmesi için yeter ve artar bir sebeptir. Avrupa'nın ortaçağ tarihi mutlak iktidarların (Krallar, Kiliseler...) baskı ve zulüm çağıdır. İşte yürütmenin sınırlandırılması eğilimi böyle bir çağa tepkiyi ifade etmektedir.

Orta çağın sonunda gelişen bu eğilim çok geçmeden devletlerin pozitif düzenlemelerine yansımıştır. Amerikan ve Fransız İhtilalleri neticesinde ortaya çıkan belgeler bu anlayışı yansıtmaktadır. Daha sonra bu eğilim, gelişme ve yayılmasını 20.yüzyıla kadar sürdürmüştür.

Zamanın ilerlemesi, teknolojinin gelişmesiyle insai1 yaşamında çok önemli değişiklikler olmuştur. 20. yüzyıla doğru sanayi gelişmiş, iktisadi 'Zenginlik artmış, yaşam standartları yükselmiş ve bu nedenle de yeni bir toplum ve devlet yapısı oluşmuştur. Sosyal ilişkilerde de çok önemli ve köklü değişmeler olmuştur.

Bu gelişmeler neticesinde 20. yüzyılın başlarına gelindiğinde anlaşılmıştır ki: ne tek başına liberalizm, ne de tek başına sosyal ve siyasi haklar insanları mutlu etmeye yetmemektedir. Kapitalist ekonomik modelin uygulandığı birçok ülke yüksek refah seviyesine çıkmayı umarken, toplumsal kopukluklar sınıf çatışmaları ile karşı karşıya kalmışlardır. Böylece tek başına hürriyetin ve insanları kendi hallerine bırakmanın yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Bu gelişme sosyal ve ekonomik hakların

⁶⁰ TUNAYA, a.g.e., s.470

doğmasına sebep olmuş, bu da devletin sosyal hayata müdahalesini gerektirmiştir. Bu yeni anlayış neticesi "Sosyal Devlet" kavramı gelişmiştir.⁶¹

Söz konusu bu gelişmeler yaşanırken 1930'larda dünyayı kasıp kavuran ekonomik krizler meydana gelmiştir. Krizler neticesinde başta Amerika 'olmak üzere birçok ülke klasik iktisat anlayışından Keynes'in müdahaleci iktisat anlayışına geçmiştir.

İkinci Dünya Savaşından sonra yürütmenin kuvvetlendirilmesi eğilimi netlik kazanmıştır ve son yarım yüzyılda, batı demokrasilerinde, yürütmenin giderek güçlenmesi, anayasa hukukunun gündemin sürekli olarak üzerinde durulan bir konu olma özelliğini korumaktadır.⁶² Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi günümüzde de bu özelliğini devam ettirmektedir.

Batı demokrasilerinde, temsili rejimle birlikte, temel mücadele parlamentonun üstünlüğünü gerçekleştirmek olmuştur. Oy hakkının giderek yaygınlaşması ve demokratik düşüncelerin kök salması ile yürütmenin yasama lehine olarak yetkilerinde bir daralma görülür. Yürütme, artık yasamanın çizmiş olduğu sınırlar içerisinde, onun kararlaştırdığı politikanın uygulayıcısı olacaktır.⁶³ Ancak, yürütmeyi zayıflatan eğilim bazı ekonomik ve siyasal şartların gereklerine cevap verememiştir. Parlamento üstünlüğünün aşırı gelişimi yürütme organının önemli sorunları çözecek tedbirler almasına engel olmuş' ve neticede şiddetli krizler patlak vermiştir.⁶⁴ Günümüzde yürütme tekrar ön plana çıkmış ve siyasal kurumların kalbi durumuna gelmiştir. Batı demokrasilerinde, örneğin ABD'de artık yönetimde başkanın egemenliğinden söz edilirken, İngiltere ve Batı Avrupa ülkelerinde de genel eğilim yürütmenin güçlendirilmesinden yanadır. Bu gelişmeler yürütmenin üstünlüğüne yol açmıştır.⁶⁵

Yürütmenin, diğer anayasa organlarından Üstün duruma gelmesi, hatta, yetkinin tek kişide toplanması, çeşitli ülkelerde farklı tarihlerde oluşmuştur. İlk olarak

⁶¹ GÖZE, a.g.e., s.381'den aktaran YANIK Murat, s.93

⁶² TEZİÇ, Erdoğan, "Batı Demokrasilerinde Yürütme'nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", İHİD, Yıl 1, S.2, 1980, s.91.'den aktaran YANIK Murat, s. 89

⁶³ TEZİÇ, a.g.e., s.91-92.

⁶⁴ ÖZKOL, Adil, "Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli icra Eğilimi", AÜHFD, S.1-2, 1969, s.45

⁶⁵ TEZİÇ, a.g.e., s.92.

ABD'de Roosevelt'in 1933'de başkan seçilmesi. İngiltere'de 1940'da Churchill'in başbakan oluşu ile başbakanın kabine ve Avam Kamarası karşısında mutlak gücü ortaya çıkmıştır. Fransa' da yürütmenin üstünlüğü ise 1958 Anayasası ve De Gaulle 'nin iktidarı ile bariz bir şekilde ortaya çıkar.⁶⁶

Sosyal haklar kavramının ortaya atılması ve sosyal güvenlik ilkesinin toplumlarda yer etmesi ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal alana daha fazla müdahale etmesi de, oranda artma eğilimi göstermiştir. İkinci Dünya Savaşını takiben 1946 Fransız, 1948 İtalya 1949 Batı Almanya anayasaları sosyal haklar kavramının içine giren hakları, kişi hak ve özgürlükleri ile birlikte düzenlemiştir. Batı Dünyası bununla da yetinmemiş, sosyal hakları gerçekleştirecek kanunları çıkararak toplumdaki ekonomik temellere dayanan sınıf farklılıklarını ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Çabalar büyük ölçüde başarılı olmuş ve yeni bir aşamaya geçilmiştir, Devletin, sadece maddi gücü yerinde olmayan vatandaşların değil, bütün vatandaşların yarına güvenle bakmasını sağlayacak tedbirler almasını savunan bu görüş “sosyo i güvenlik” deyiimi ile ifade olunarak benimsenmiştir. Son aşamada, devlet bütün vatandaşların geleceğe güvenle bakmasını sağlayacak tedbirleri kişi hak ve özgürlüklerini ihlal etmeden almayı temel bir fonksiyon olarak kabul etmiş, böylece ortaya yeni bir devlet anlayışı çıkmıştır.⁶⁷

Artık Yürütme organı yeni gelişmeler neticesinde tamamıyla aktif bir kuvvet haline gelmiştir. Yürütme yasamadan kopardığı yetkilerle artık eski statik durumundan kurtulmuş ve yasama karşısında başlı başına bir kuvvet haline gelmiştir.⁶⁸

Netice itibariyle denebilir ki, yürütme organının güçlenmesi eğilimi gün geçtikçe artmaktadır. Bu gelişmeyi her ülkede, bilhassa gelişmekte olan ülkelerde gözlemlemek mümkündür. Güçlü Yürütme, özellikle istikrarlı hükümetle kendini gösterir. Bu ise devlet faaliyetlerinin istikrarlı olmasıyla eş anlamlıdır. Zira devlet faaliyetlerinin istikrarlı olması hükümetin istikrarlı olması ile oldukça yakından ilgilidir. Nitekim sık sık düşünülen hükümetlerin, devlet faaliyetlerine ne kadar olumsuz tesir

⁶⁶ SEZGİNER, Murat, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, SHFD, C.3, S.1, Ocak-Haziran 1990, s.70–71. ’den aktaran YANIK Murat, s. 97

⁶⁷ ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul 1978, s.240.

⁶⁸ KUZU, a.g.e., s.83

yaptığı, devlet hayatını felce uğrattığı herkesin malumudur.⁶⁹ Bu nedenle denebilir ki etkin bir yürütme organı zaruridir, ancak problem denetiminin iyi sağlanmasıdır.

3.1.2. Güçlü Yürütme Anlayışının Sebepleri

3.1.2.1. Hukuk Dışı Faktörler

3.1.2.1.1. Teknik Sebepler

20. yüzyılın başlarından itibaren teknik ve bilimsel ilerlemeler baş döndürücü bir hızla gelişmektedir. Buna bağlı olarak kişisel ve toplumsal ihtiyaçlar da hızla değişmekte ve artmaktadır. Bu nedenle de teknik gelişmeleri takip edebilecek dinamik ve hızlı yönetsel organlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişmeleri zamanında takip etme ve gerekli tedbirleri alma konusunda yürütme organı yüzlerce kişiden oluşan parlamentolara nazaran daha çabuk çözümler üretebilmektedir.

Parlamentoların teknik gelişme karşısında güçsüz ve yetersiz kalmalarının nedeni düzenlenecek konuların gittikçe daha karmaşık bir hal alması meclislerin yeteneğini aşması ve uzmanlık isteyen bir durum arz etmesidir.⁷⁰

Diğer taraftan parlamento Üyelerinin bilgileri de çağdaş gelişmeleri gereği gibi takip edebilmekten çok uzaktadır. Sorunların ne derece teknik ve karmaşık bir nitelik kazandıkları düşünülürse, parlamenterlerin fonksiyonunun zayıflaması ve kamuoyundaki önemlerinin azalmasının sebepleri anlaşılabilecektir.

Artık, siyasi kararlar verilirken çeşitli bilgilerin, istatistiklerin iyice değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu durum uzmanlığı gerektirdiğinden, kendine uzman kadroların bağlı olduğu yürütme organı bu işi daha iyi yapabilecektir.⁷¹

Bu gelişmeler karşısında birçok yazar, yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisinin tanınmasının siyasi bir zorunluluk olduğunu belirtiyor. Bu yazarlara göre, parlamentonun acil durumlarda düzenleyici işlem yapabilmesi uzun zaman alacaktır, Bundan başka, çoğu kez bu işlemler teknik konulara ilişkin olduğu için

⁶⁹ KUZU, a.g.e., s.83-84.

⁷⁰ KUZU, a.g.e., s.85.

⁷¹ KUZU, a.g.e., s.86.

meclislerin bu konuda yeterli bilgiye sahip olduğu söylenemez. Oysa yürütme organının bir taraftan teknik servislerinin bulunması diğer taraftan ilgilileri dinleme imkânına sahip bulunması bu konuda yürütme organına bir üstünlük sağlamaktadır.⁷²Başka bir ifadeyle kanunla henüz düzenlenmemiş konularda, hükümetin ilk düzenlemeleri kararnameler, yapma imkânına sahip olması hükümetin artık bir karar organı olduğunun ispatıdır. Gerçi, kanun hükmünde kararnameler, sonradan parlamentonun onayına sunulmaktadır; ancak, bu düzenleyici işlemlerle hükümet, daha önceden parlamentoyu kendi siyasi tercihleri doğrultusunda yönlendirmiş olmaktadır.⁷³Gerek 1982, gerek daha önceki 1924 ve 1961 Anayasaları yürütmeye düzenleyici işlem yapabilme yetkisi vermiştir. Buna bağlı olarak diyebiliriz ki: cumhuriyetin bütün anayasalarında yürütmenin düzenleyici işlem yapabilme yetkisi doğrudan anayasalardan doğmuştur. Anayasada böyle açık bir hüküm olmasa da yürütme organının düzenleyici işlem yapabilme yetkisinin olması yürütme ve idare fonksiyonunun mahiyetinden doğmaktadır. Bir defa devlet hayatının pratik zorunlulukları böyle bir sonuca varmayı gerekli kılmaktadır.⁷⁴

3.1.2.1.2. Olağanüstü Haller

Olağanüstü hallerde oldukça hızlı bir biçimde karar alınması gerekmektedir. Hızlılık ve teknik birikim bakımından eksiklik yasama organını bir hayli zayıflatmaktadır. Bu nedenle olağanüstü hallerde yüzlerce kişiden oluşan meclisler yerine, daha çabuk karar alabilen ve uygulayabilen yürütme organını kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Bu bakımdan yürütme organının yetkilerinin genişletilmesinde zorunluluk vardır.⁷⁵

Olağanüstü hallerde yürütme organının yetkilerinin artırılması devletin pozitif hukuk düzeni üzerinde etkisini gösterir. Her şeyden önce yürütmenin takdir yetkisi genişlemektedir. Böylece, tehlikenin derecesine göre en uygun kararın alınması sağlanmaktadır.⁷⁶

⁷² KUZU, a.g.e., s.32.

⁷³ TEZİÇ, a.g.e., s.362.

⁷⁴ ÖZBUDUN, a.g.e., s.201'den aktaran YANIK Murat, s.110

⁷⁵ TANILLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul 1982, s.198.

⁷⁶ KUZU, a.g.e., s.92.

Yürütme organına, olağanüstü dönemlerde yasama işlemleri yapabilme yetkisi hemen bütün demokratik ülkelerde tanınmıştır. Özellikle savaş, dönemlerinde yürütmeye yasama işlemi niteliğinde düzenlemelerde bulunma yetkisi verilmiştir. Ekonomik bunalım dönemlerinde de aynı yola gidilmiştir. Çünkü ekonomik bunalımlar giderek sosyal bunalımlara ve daha sonra da siyasi bunalımlara dönüşmektedir.⁷⁷

Sonuç olarak diyebiliriz ki mevcut olan yürütmeyi güçlendirme eğilimi olağanüstü durumların tesiriyle daha da hızlanmaktadır.⁷⁸ Hukukun üstünlüğü ilkesi zedelenmedikçe bunda herhangi bir sakınca da yoktur.

3.1.2.1.3. Diğer Sebepler

1848 Devriminden sonra, Ernest Renan'ın "İlkel toplumlarda devleti tanrı adına rahipler kurulu yönetirdi; yarının toplumlarında ise, akli yoldan en iyiyi bulma adına, bilim adamları idare edecekler" demesi, geleceğin toplumunda teknokrasinin egemen olacağını öngördüğü şeklinde yorumlanmaktadır.⁷⁹

İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan ekonomik ve sosyal çöküntüye tez elden çare bulabilmek ve yeniden hızla kalkınabilmek özlemi; nüfusun giderek artan bir hızla çoğalması; ekonomik ve sosyal ilişkilerin değişmiş olması, atom çağı biliminin ve tekniğinin doğurduğu problemlerin izlenmesi ve çözümlenmesi zorunluluğu; savaş, ayaklanma, buhran, anarşik olaylarla mücadele etme mecburiyeti. yürütme organının güçlendirilmesini gerektirmiştir.⁸⁰

1950'li yıllardan itibaren liberal ekonomi, dönemsel krizleri aşmakta zorluklarla karşılaşmıştır. İkinci dünya savaşından sonra, liberal demokrasinin yerini teknokratların yön verdiği tekno-demokrasiye bıraktığı söylenebilir. Bunun yanında liberal demokrasinin yarışma ve serbest piyasa kanununa dayandığı buna karşılık tekno-demokrasinin kendi faaliyetlerini planlayan ve ürünlerini reklam ve kitle iletişim araçlarıyla kabul ettiren kolektif yönetimli büyük işletmelere dayandığı ifade

⁷⁷ KUZU, a.g.e., s.94.

⁷⁸ KUZU, a.g.e., s.99.

⁷⁹ TEZİÇ, a.g.e., s.100.

⁸⁰ OYTAN, Muammer, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", AİD., C.15, S.1, 1982, s.86. 'den aktaran YANIK Murat, s. 100

edilebilir.⁸¹

Aynı şekilde Duverger, zayıf hükümetlerle kalkınma planı uygulamasının yapılamayacağını, karma ekonomi ile kalkınmanın ancak güçlü hükümetlerin kılavuzlukları ile gerçekleşebileceğini öne sürmekte ve ekonominin ahengini sağlayacak güçlü bir orkestra şefine ihtiyaç olduğunu kaydetmektedir.⁸²

Max Weber de çağımızın gerektirdiği sosyal tedbirlerin daha kolay alınması ve uygulamada verim sağlanması için yürütmenin güçlü olmasının yararlı olacağını savunmaktadır. Buna paralel olarak Werner Weber ise tekellerin ancak kuvvetli bir devlet başkanı ve ona dayanan kuvvetli hükümetler sayesinde kamu yararına aykırı düşen faaliyetlerden alıkonabileceklerini ileri sürmektedir.⁸³

3.1.2.2. Hukuki Sebepler

3.1.2.2.1. Kuvvetler Ayrılığı Prensiplerinin Değişmesi

Geçen yıllar içerisinde kuvvetler ayrılığının klasik şeklinde meydana gelen değişiklikler bu ilkeyi asıl anlamından uzaklaştırmıştır. Artık kuvvetler ayrılığı ilkesi fiilen değerden düşmüştür. Bunun sonucu olarak da yürütme organı ön plana çıkmış ve güçlenmiştir. Partiler niteliği gereği parlamentoda çoğunluğu ellerinde bulundurdıkları zaman, bütün hükümet güçlerini de ellerinde tuttuğundan yasama ve yürütme arasında çok güçlü bir bağ kurulur. Dolayısıyla yürütmeye ve yasamaya hakim olan, ayrı partidir denebilir.⁸⁴

Kuvvetler ayrılığı çoğulcu rejimlerdeki olgulara ters düşmektedir. Bu teoremin amacı kuvvetler arasında denge kurarak liberal rejimin yerleşmesini sağlamaktır. Ancak kuvvetler ayrılığının çarpıcı örneği olarak gösterilen siyasi rejimler incelendiğinde bu rejimler gerçekte liberal olmalarına rağmen, kuvvetler ayrılığı gözlemlenememektedir. Bu açıdan İngiltere tipik örnektir. Zira iki partili parlamenter rejimde bütün kuvvetler avam kamarasında çoğunluğa sahip olan partinin yönetim komitesinin oluşturduğu kabinede, yani yürütmeye toplanmıştır. Bu bakımdan,

⁸¹ OYTAN, a.g.e., s.100.

⁸² ÖZKOL, a.g.e., s.53-54.

⁸³ ÖZKOL, a.g.e., s.55.

⁸⁴ SEZGİNER, a.g.e., s.74-75.

dünyanın en liberal ülkelerinden biri olan İngiltere'de rejimin liberal oluşu kuvvetler ayrılığı dışında başkaca nedenlere bağlıdır. Rejimin liberalliği yasama - yürütme ayrılığına değil iktidar muhalefet ayrılığına dayanır. Muhalefete tanınan serbestlik ve iktidarı denetleme olanakları ve geleceğin iktidar adayı olması rejimin liberal olmasının temelini oluşturmaktadır. Demokrasinin genel gelişimi kuvvetler ayrılığını giderek ortadan kaldırmış, parlamento ve hükümet, birbirinin karşıtı olan iki ayrı kuvvet olma özelliğini yitirmiştir.⁸⁵

Kuvvetler ayrılığının ortaya konulduğu dönemde iktidarla ilgili başlıca sorunlar, kuramsal nitelikteydi. Değişik organlar ve bunların yetkileri ve ilişkileri ile ilgili olarak kuvvetler ayrılığı teorisi arzulanan dengeyi sağlayabiliyordu. Günümüzde ise, siyasi hayata yön veren siyasi partiler olup, kurumlar bunlara sadece biçimsel bir çerçeve sağlamaktadırlar. Artık bir yanda parlamento öte yanda hükümet değil, fakat partilerden oluşan ve seçimleri kazanan parlamento çoğunluğu içinden çıkan hükümet ile, bunun karşısında yer alan muhalefet vardır. Ayrıca kuvvetler ayrılığı teorisini savunanların ileri sürdükleri gibi yasama yürütmenin muhtemel aşırılıklarına karşı bir fren oluşturmamaktadır. Hükümetin siyasi sorumluluğunun bulunduğu parlamenter rejimlerde içinden çıktığı ve kendisini destekleyen parlamento çoğunluğuna dayanarak uygulayacağı politikanın gerekli araçları olan kanunları rahatlıkla kabul ettirebildiği bir gerçektir. Bundan böyle yasama organı temsil niteliğine rağmen yönetilenler için bir güvence kurumu olmaktan hayli uzaklaşmıştır. Liberal rejimlerle yönetilen ülkeler için temel güvence bağımsız yargı organları ile sağlanmaktadır.⁸⁶

3.1.2.2.2. Parlamenter Hükümet Rejimden Görülen Sapmalar ve Etkileri

Gerçekten, bugünkü devlet yönetimi yasama ve yürütme organları arasında gittikçe artan bir ortak çalışmayı, işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Bugün artık parlamenter sistemin klasik hali bozulmuş, "neo-parlamentarizm", "orleancı parlamentarizm" vb. yeni türler ortaya çıkmıştır. Bu tip parlamenter rejimlerde, devlet başkanı klasik parlamenter sistemdeki sembolik halinden çıkıp rejimin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Şu halde, bugün parlamenter rejimin kuvvetler arasında eşitlik ve denge esasına veya kuvvetin kuvveti durdurması esasına dayandığını

⁸⁵ TEZİÇ, a.g.e., s.394'den aktaran YANIK Murat, s.99.

⁸⁶ TEZİÇ, a.g.e., s.394-395.

ileri sürmek gerçeklere aykırı olur.⁸⁷

Çok partili parlamenter rejimlerde mesela kıta Avrupa'sında beklentinin aksine istikrarlı hükümetler yerini koalisyonların oluşturduğu güçsüz hükümete bırakmıştır.⁸⁸ Bu durum dikkate alınacak olursa klasik parlamento üstünlüğü yerine yürütmenin üstünlüğünü yerinde görmemek mümkün değildir. Artık bilimin ve tekniğin gelişmesi, devlet müdahaleciliğinin giderek artması meselelerin esnek kararlarla ve süratle çözülmesi gereğini ortaya çıkarmakta, böylelikle de yürütme organının kuvvetlenmesini zaruri kılmaktadır.⁸⁹

Parti disiplini sayesinde "yasama ve yürütmenin idaresi" meclisteki çoğunluğun eline geçmiştir. Bugünün parlamenter sisteminde hükümet çoğunluğun hükümeti, hatta bu çoğunluk içerisinde belirli bir parti grubunun hükümeti şekline bürünmüştür. Bu durumda parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran partinin başkanı, yani hükümetin başı devlet işlerinde söz sahibi haline gelmiştir. Nitekim bugün Ülke için hayati öneme sahip olan kararlar önce parlamento dışında, yani gayri resmi parlamento gruplarında görüşülmekte ve parti başkanları tarafından da sonuçlandırılmaktadır. Öyle ki, günümüzde iktidar partisi başkanının veya yardımcılarının kabul etmediği bir kararın veya kararın meclislerden çıkması mümkün değildir.⁹⁰

Parti başkanlarının milletvekilleri Üzerinde sahip oldukları bu nüfuz ve otorite neticesinde yasama organı yürütmeye bağlı hale gelmiştir. İktidar partisine mensup parlamenterler partilerinin kendilerine sağladığı imkânlar sebebiyle siyasi rakiplerine karşı tek vücut hareket etmeleri nedeni ile ve kendi hükümetini siyasi denetim vasıtaları ile denetlemek yerine, tam tersine onun körü körüne bir destekçisi durumuna düşmüşlerdir.⁹¹

Bu gelişmelerin ve değişmelerin sonucu olarak parlamenter rejimdeki teorik yasama - yürütme ayrımı, uygulamada pek gözükmemektedir. Bu dengenin yürütme lehine bozulması sonucu kuvvetler ayrılığı ilkesi iyice sarsılmıştır. Zira

⁸⁷ KUZU, **a.g.e.**, s.112.

⁸⁸ KUZU, **a.g.e.**, s.114.

⁸⁹ ÖZKOL, **a.g.e.**, s.76.

⁹⁰ KUZU, **a.g.e.**, s.116.

⁹¹ KUZU, **a.g.e.**, s.116.

parlamentarizmde çoğunluğu elde etmiş olan parti her iki güce de hakimdir. Şöyle ki; Yürütmeye hakimdir: çünkü hükümeti kurmuştur.

Yasamaya hakimdir; çünkü parlamentoda çoğunluğu elde etmiştir. Ayrıca hükümetin başı olan başbakan, aynı zamanda meclis çoğunluğunun parti başkanıdır: lideridir. Başbakan parti disiplini vesilesiyle son derece desteklenmekte ve bu durum hükümete büyük güç vermektedir. Milletvekilleri bu mutlak desteği göstermek zorundalar; zira onların siyasi geleceği bir bakıma başbakanın yani iktidar partisi liderinin elinde bulunmaktadır. Bakanların seçilmesinde mutlak söz sahibi olan Başbakan açısında bu durum "sadıkların mükafatlandırılması ve sadakatsizlerin cezalandırılması için mükemmel bir silahtır."⁹²

Ayrıca günümüzde hükümetin parlamento önündeki siyasi sorumluluğu işlemez duruma düşmüştür. Güvenoyu kurumu hükümeti korkulmamakta tam tersine başbakan meclisi tahakküm altında tutmak gayesiyle zaman zaman istifa edeceğini veya seçime gideceğini hatırlatarak tehdit etmektedir. Bu tehdit parlamenterleri biraz da gelecek endişesiyle sindirmektedir. En azından gelecek seçimlerde parlamento ve kabineye girememek korkusu iktidar partisi milletvekillerini başbakanla iyi geçinmeye mecbur etmektedir. Şu halde, fesih kurumu bilhassa günümüzdeki" uygulaması kuvvetli yürütmeyi gerektiren nedenlerden biri olmaktadır.⁹³

Bu gelişmeyi normal karşılamak lazımdır. Çünkü. 20. yüzyılda ortaya çıkan problemleri çözmede klasik parlamenter rejimin ihtiyacı karşılamadığı görülmüştür.⁹⁴ Yönetimi elinde bulunduranların görevleri ağırlaşmış ve sorumlulukları artmıştır. Bu güçlüğü yenecek bir siyasi rejim ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Özellikle belirtmek gerekir ki klasik parlamenter sistemin yürütme lehine bozulmasından korkmamalıdır. Zira yetkileri n tek el yerine çok el tarafından kullanılması onların tehlikesini azaltmaz: unutmamak gerekir ki yüzlerce zorba da bir tek zorba gibi acımasız olabilir. Bu bakımdan yasamanın en azından yürütme kadar zorbalık yapabileceğini unutmayalım. Bu durum ise belki de.' istibdatların en

⁹² KUZU, a.g.e., s.118.

⁹³ KUZU, a.g.e., s.119.

⁹⁴ OKANDAN, a.g.e., s.60.

kötüsüdür.⁹⁵ Çünkü Hitler'i "Hitler" yapan parlamentodur.

3.1.2.2.3. İktidarın Kişiselleşmesi ve Etkileri

Yürütmenin güçlü olmasını gerektiren başka hukuki faktörler de vardır, Bunların başında iktidarın kişiselleşmesi olgusu gelir. Daha önce belirttiğimiz nedenlerle güçlenen yürütme giderek şahsileşmiştir. Zamanla yürütmenin elde ettiği yetkiler fiilen tek kişinin elinde toplanmıştır. İktidarın kişiselleşmesi mevcut kurumların arka planda kalarak, alınmış kararların bir kişiye, lidere atfedilmesi ve tüm siyasi teşkilatın bu: tek kişi tarafından temsil edildiğinin, canlandırıldığıının kabul edilmesidir.⁹⁶

İktidarın kişiselleşmesi olgusu birçok ülkede gözlemlenmiştir. Zira modem insan psikolojisi zaman zaman çok zor kaldığı dönemlerde bir kurtarıcı aramakta ve ona bel bağlamaktadır.⁹⁷Örneğin Fransa'da De Gaulle, G. Pompidou, Almanya'da Adenauer, İngiltere'de Mac Millan, Almanya'daki Hitler, İsveç'te Tage Erlander, Amerika'da F. Roosevelt⁹⁸ ve Ülkemizde Atatürk iktidarın kişileşmesini somutlaştırmaktadır

3.1.2.2.4. Sosyal Devlet Anlayışının Gelişmesi

Yürütmenin güçlendirilmesinde sosyal hakların anayasalara girmesinin ve devletin müdahalesinin artmasının da önemli etkileri vardır. 19. yüzyıldan başlayarak günümüzde daha kesin ve belirgin hale gelen gelişmeler sonucu, klasik demokrasinin anlamı değişmiş ve yeni bir demokrasi anlayışı ortaya çıkmıştır. Böylece klasik demokrasi değişen şartlara' ayak uydurarak yoluna devam edebilmiştir. Klasik demokrasideki yeniliklerin başında sosyal hakların klasik temel hak ve hürriyetlerin yanında yer almaya başlaması gelmektedir.⁹⁹

Devletten birtakım edimlerde bulunmayı talep etme yetkisi veren sosyal haklar, özellikle ikinci Dünya Savaşından sonra yapılan anayasalarda düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak da, devlet, anayasalarda yer alan bu sosyal hakları gerçekleştirme ödevini yüklenmiştir. Böylece "müdahaleci devlet" veya "devletin müdahalesi" fikri

⁹⁵ KUZU, a.g.e., s.124.

⁹⁶ KUZU, a.g.e., s.124.

⁹⁷ KUZU, a.g.e., s.125.

⁹⁸ TEZİÇ, a.g.e., s.98.

⁹⁹ KUZU, a.g.e., s.130.

ortaya çıktı. Ekonomik alanda devletin müdahalesi artmış öyle ki artık devletin el atmadığı saha kalmamıştır. Gerçekten günümüzde devletin en önemli özelliği bir "hizmet devleti" olmasıdır. Vatandaşlar devletten hizmet bekliyor, problemlerine ortak olmasını istiyor ve ihtiyaçlarını idareye bildirdikleri zaman bunların çabuk ve eksiksiz yapılmasını, karşılanmasını arzu ediyor. Böylece, günümüzde "Etkin idare" kavramı ortaya çıktı. Zaten "istikrarlı bir demokrasi" içinde etkin bir idare zaruridir.¹⁰⁰

Yürütmenin güçlendirilmesini özgürlükler açısından tehlikeli görmek yanlıştır. Yürütmenin güçlendirilmesi, sosyo - ekonomik alt yapısının geliştirilmesi bakımından tam aksine zorunlu olabilir. Çağdaş toplumlarda kişilerin ve toplulukların sosyo - ekonomik durumlarının iyileştirilmesi bakımından güçlü bir yürütmenin temel bir yapısal gereksinim sayılması, yürütmenin güçlendirilmesi ile özgürlüklerin ihlali arasındaki ilişkinin bu denli doğrudan olmadığını göstermektedir.¹⁰¹

Daha çok siyasal alanda gelişen güçlü yürütme anlayışı hukuk alanını da etkilemekte anayasalar, kanunlar, meclis içtüzükleri ve siyasi teamüller yürütme organını gittikçe artan yetkiler tanımaktadır. Etki sahası genişleyen yürütme organı parlamenter faaliyetlere gün geçtikçe daha fazla etkili olmaktadır.¹⁰²

3.1.3. Türk Anayasal Sistemine Başkanlık Sistemi Açısından Bir Bakış

Tüm dünyada görülen yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ülkemizde de gözlemlenmektedir. 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde kuvvetlerin yasamada birliği ilkesi hakim olduğundan devlet hayatını zaafa uğratacak bir iktidar boşluğu olmamıştır. Atatürk yürütme organına ayrı bir kimlik vermeye çaba göstermiştir. Atatürk, meclis ve hükümet başkanlıklarını aynen Başkanlık Sisteminde olduğu gibi kendi üzerine alarak, ayrı bir yürütme organı kimliğine gitmiştir.¹⁰³ Bu konuda Abadan "Benim bildiğim; Atatürk'ün kişisel olarak Başkanlık Sistemini kabul ettiği ve fakat, yakınlarına kişisel diktatörlükten korktukları için telkin etmediğidir" demektedir.¹⁰⁴

¹⁰⁰ KUZU, a.g.e., s.132.

¹⁰¹ EVCİMEN, Günsev, "Başkanlık Hükümeti Sistemi; Ratio Politica'sı ve Türkiye", ASBFD, 1992, s.321. 'den aktaran YANIK Murat, s. 120

¹⁰² ÖZKOL, a.g.e., s.64.

¹⁰³ Kanun-i Esasinin..., s.41.

¹⁰⁴ Yavuz Abadan, Kanun-i Esasinin..., s.45.

Daha sonra 1950–1960 döneminde anayasal planda yasama organı ağırlıklı parlamenter rejim olmasına rağmen "Kuvvetli İcra"dan şikayet edilmeye başlanmıştır. Bu durumun sebebi parti disiplini, seçim sistemi ve bunların sonucu olarak da yasama - yürütme diyalogu yerine aynı partinin oluşturduğu iktidar - muhalefet diyalogunun hakim olmasıdır.¹⁰⁵

Bu devirde Menderes Hükümeti kuvvetli bir Yürütme anlayışı sergilemiştir. Bunun Üzerine. Menderes Hükümetine yavaş yavaş tepki gösterenler çıkmaya başlamıştır. Bu şekilde kuvvetli İcra ve onun doğurduğu sıkıntılardan şikayet edile edile 1960'lara gelindi. 27 Mayıs 1960 ihtilali ve 1960 Anayasası ile başlayan yeni dönem "bir tepki dönemi" ve "bir tepki anayasası" niteliğine büründü. Bu tepkinin izlerini 1961 Anayasasının kurduğu kuvvetler dengesinde görmek mümkündür. Öyle ki yürütme organı, ikinci planda görülerek "görev" kelimesi ile ifade edilmiştir.¹⁰⁶

Açıklıkla ifade etmek gerekir ki bu tip bir yürütme anlayışı batı ülkelerindeki son gelişmelere pek uymuyordu. Daha önce de izah ettiğimiz gibi çağdaş demokrasilerde artık kuvvetli bir yürütme organının hak ve hürriyetler için tehlike oluşturacağı fikri kabul edilmemektedir. Diğer yandan, yürütmeyi zayıflatan bu tip bir anlayış bizim tarihi idare anlayışımıza ve tecrübelerimize ters düşmektedir

3.1.3.1. 1961 Anayasası Döneminin İncelenmesi

1961 Anayasasında yürütmenin yasama organına karşı bir denge unsuru olmasında ve her iki organ arasında eşitliğin sağlanmasında başlıca faktör olan "fesih yetkisi" gayesine aykırı bir şekilde düzenlenmiş ve böylece eşitlik ve denge yerine yasama organının Üstünlüğüne dayanan bir sistem meydana getirilmiştir. 1961 Anayasasının kurduğu sistem de yasama organı, yürütme organının üstünde gören, yürütme organına endişe ile bakan bir anlayış hakimdir. Halbuki batıda hürriyet mücadelesinin yürütme organı ile olan safhası bitmiş gereken yetkilerle teçhiz edilmiş yürütme organının idaresinde her ferdin hürriyetten aynı şekilde istifade yollarının aranmasına geçilmiştir.¹⁰⁷

¹⁰⁵ KUZU, a.g.e., s.114.

¹⁰⁶ KUZU, a.g.e., s.142.

¹⁰⁷ ALDIKAÇTI, a.g.e., s.206.

1961 Anayasası uygulanmaya başladıktan kısa bir süre sonra yürütme organının zayıf durumu nedeniyle idari mekanizma işlemez hale gelmiştir. Ülkemiz tekrar bunalım ve buhran dönemine girmiştir. Bu sorunların halledilmesi için gerekli olan yetkiler de icra organının elinde olmadığı için problemler sürüp gitmiştir. Bu gidiş çok sürmemiş, 1971' de artık sistem tıkanmıştır. Bu nedenle tıkanıklığı aşacak bir değişime ihtiyaç duyulmuştur.

1971' de Anayasada yapılan değişikliklerle yürütme organı bu zayıf durumdan kurtarılacak, güçlendirilmek istenmiştir. Ancak yapılan değişiklikler yürütmeyi bu zayıf durumundan kurtarmaya yetmemiştir. Nitekim eski devlet başkanlarımızdan Kenan Evren bu hususa değinerek "hele devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati önemine rağmen, arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve en tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir... 1971 yılında yapılan değişikliklere rağmen yürütme organının bu zaafı sürüp gitmiştir" demektedir.¹⁰⁸ Aynı eleştiriler daha önce başkaları tarafından ifade edilmiş fakat dikkate alınmamıştır. Eğer bu eleştiriler dikkate alınsaydı ve 1961 Anayasasında yürütme bu derece zayıf tutulmasaydı 12 Eylül'den önce gerçekleşen üzücü ve bir o kadar da düşündürücü, olaylar gelişmeyebilirdi. Daha 1961 Anayasası hazırlanırken Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesinin Anayasa Tasarısı da bu gerçekler ifadesini şöyle bulmuştur: "Bilindiği gibi kuvvetli bir İcra organı bizde çok eskiden beri yerleşik olan ve uygulanan bir gelenektir. Bu gelenek ülkemiz demokrasiye geçtikten sonra da devam etmiştir. Böyle bir geleneğin Türkiye'de yerleşmesi tesadüfi değil toplumumuzun yapısının zaruretlerinin mahsulüdür ve bunun devamında büyük bir milli menfaat vardır."¹⁰⁹

Yukarda da ifade ettiğimiz gibi Siyasal Bilgiler Fakültesinin gerekçeli 1961 Anayasası tasarısında, kurulacak sistemin zayıf ve istikrarsız bir İcra organına yer vermesi durumunda bunun bir süre sonra buhranlara sebep olacağı ve başımıza onulmaz yaralar açacağı belirtilmiştir. Sosyal yapısı gereği Türkiye de bu buhranlar çok tehlikeli olmaktadır. Bu nedenle ülkemizde demokratik düzenin yerleşmesini ve devamını arzu edenler demokratik kontrole tabii fakat kuvvetli ve istikrarlı bir yürütme organını

¹⁰⁸ KUZU, a.g.e., s.144

¹⁰⁹ KUZU, a.g.e., s.144.

benimsemelidirler. Bu sebeple yürütmeyi güçlendirmek için 1971 ve 1973'de yapılan anayasa değişiklikleri yeterli gelmemiş ve dolayısı ile 12 Eylül 1980 günlerine gelinmiştir.¹¹⁰

Yukarıda yer alan fikirlerin haklılığı 1982 Anayasasını hazırlayanlardan Aldıkaçtı'nın şu ifadeleriyle açıklığa kavuşmaktadır: "1961 Anayasası düzenlenirken, yürütme kuvveti yasama kuvvetine tabi yasama kuvvetinin koyduğu kanunlar çerçevesi dışına çıkamayan bir kuvvet olarak düzenlenmişti. Bu tabiiyet elbette ki, yürütme kuvvetinin teşebbüs kabiliyetini azaltıyor ve yapacağı her iş için yasama meclisinin koyacağı kanunu bekliyordu, Yani kısaca 1961 Anayasasının en zayıf yanı yürütmedir".¹¹¹

1961 Anayasasına yapılan tenkitler 1982 Anayasasının yapılmasına kadar artarak devam etmiştir, Öyle ki 1971 ve 1973'de yapılan ve yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlayan değişiklikler de bu eleştirileri dindirmemiştir.

Ağır ve haklı eleştirilere maruz kalan 1961 Anayasası ancak 19 yıl yaşayabilmiştir. Bunun sebebi, her şeyden önce 1961 Anayasasının yapılışı sırasında önemli bir toplum kesiminin dışlanmış olması, ortaya çıkan metnin benimseniş derecesini önemli ölçüde azaltmıştır.¹¹² 1961 Anayasasının en önemli eksikliklerinden biri hükümet bunalımlarında kriz çözücü nitelikte kuralların bulunmayışıdır. Bu devirde tikanlıklar ortaya çıkmakta ve siyasal sistem kararlar alma ve bu kararları uygulama yeteneğinden yoksun kalmaktaydı. Oysa güçlü yürütme "karar almak" ve "kararları uygulamak" la orantılı bir kavramdır.¹¹³

Nisan 1980'lere gelindiğinde artık herkes yürütmenin "görev" yapan bir organ olmaktan çıkarılıp, "yetki kullanan bir organ" durumuna getirilmesi gerektiğine işaret etmeye başlamışlardı. Yapılan seminerlerde konuşmacılar "kuvvetli bir devlet" oluşturmak devletin tekrar toparlanması için anayasada köklü değişikliklerin yapılması gerektiğini vurguladılar. Bu tip köklü anayasa değişikliklerine karşı çıkan çevreler bile bunalımdan çıkış için bazı tekliflerde bulunmuşlardır. Bunun yanında anayasa

¹¹⁰ KUZU, a.g.e., s.146.

¹¹¹ TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır 1989, s.94'den aktaran

YANIK Murat, s. 130

¹¹² SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul 1993, s.81.

¹¹³ TURHAN, a.g.e., s.91-100.

değişikliğine şiddetle karşı çıkanlar da vardı. Bütün bu gelişmeler olurken Türkiye 1970 ile 1980 arasında dünyanın en istikrarsız devletlerinden biri konumuna düşmüştür. Bu on yıllık sürede "oniki" hükümet değişikliği olmuştur.¹¹⁴

1961 Anayasasının başarısız kılan sebepler nelerdir? Öncelikle ifade edelim ki uygulanan seçim sistemi ülkemizde koalisyonlar ve güçsüz hükümetler doğurmuştur. Bunun yanında 1961 Anayasasının bazı teknik zaafırları da vardır. Bu zaafırlara anayasa yapıcılarının yanlış teşhisi sebep olmuştur. Bu yanlış teşhis 1950–1960 döneminde güçlü Yürütme organının bazı icraatına duyulan alerji ve buna gösterilen "yanlış tepkidir". Aslında Menderes Hükümetini güçlü kılan, seçim sistemidir. Teşhis yanlış olunca hastalık iyileşeceğine daha da azdı. Ayrıca, 1961 Anayasası sistemi de hep normal işleyiş hali düşünülmüş, bunalım, olağanüstü durum ve kriz halleri yeterince düşünülmemiştir.¹¹⁵ Fakat belirtmek gerekir ki, bütün bu problemlerin ve yürütmenin zaafının sebebini tamamen Anayasaya bağlamak da yanlıştır.¹¹⁶

Bu gelişmelerden sonra bilindiği gibi 12 Eylül Harekatı gelişti. Harekatın lideri Evren gerekçelerini şöyle açıklıyordu: ‘Türkiye’de "kuvvetler ayrılığı" "kuvvetlerin çatışmasına" dönüşmüştür, bu nedenle tam bir otorite boşluğu vardır ve acilen yeni bir anayasa gereklidir. 1961 Anayasası dediğimiz elbise bize bol geldi içinde oynamaya başladık. Bu eksiklikler 12 Mart’ta giderilmeye çalışıldı, ama olmadı.”¹¹⁷

Gerçekten ülkemizi 12 Eylül şartlarına getiren en büyük faktör, 1961 Anayasasının kurduğu sistemdir. Oysa o devirde modern anayasa gelişmeleri nazara alınsa ve zayıf, eli kolu bağlı, iktidarsız Yürütme anlayışı benimsenmeseydi, bu üzücü olaylar gelişmeyebilirdi. Bu gerçeklere rağmen 1971 yılında yürütme organına Kanun Hükmünde Kararname çıkarına yetkisi verilerek problem geçirtilmek istenmiştir. Ancak fark edilememiştir ki hastalık ciddidir ve geçici tedbirler çözüm değildir.

1961’den 1982’ye kadar bu konuda en önemli gelişme, yürütmeye Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin verilmesidir. Böylece yürütme parlamentonun onayı ile geniş bir düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Artık bundan sonra hükümet ekonomik ve teknik değişimlere hızla ayak uydurabilme imkânına

¹¹⁴ KUZU, a.g.e., s.154-156.

¹¹⁵ KUZU, a.g.e., s.158.

¹¹⁶ TURHAN, a.g.e., s.93.

¹¹⁷ TURHAN, a.g.e., s.93 .

kavuşmuştur. Bu yetki, 1982 Anayasası ile güçlendirilmiştir. Böylece yürütme bir nebze de olsa geniş bir hareket sahasına kavuşmuş olmaktadır.¹¹⁸

3.1.3.2. 1982 Anayasası Döneminin Başkanlık sistemi Açısından Değerlendirilmesi

Tüm bu gelişmelerden sonra 1982 Anayasası genel beklenti doğrultusunda yürütmeyi güçlendirmiştir.¹¹⁹ Öyle ki Cumhurbaşkanının yetkileri bir madde de toplanmış ve sayfalarca yer tutmuştur. Cumhurbaşkanı, tek başına imza yetkisi verilmiştir. Başbakan "eşitler arasında birinci" konumundan çıkarılmış güçlü bir konuma oturtulmuştur.¹²⁰

Bu durumda, 1982 Anayasasının kurduğu sistemin ne olduğunu saptamak gerekmektedir. Esasen bu soruna kesin ve net bir çözüm bulmak mümkün değildir. Öğretide farklı değerlendirmeler mevcuttur: Aksak Başkanlık Hükümeti, Otoriter Başkanlık Hükümeti, Başkanlı Parlamenter Sistem, 1958 Fransız Yarı Başkanlık Modeli Benzetmesi, Zayıflatılmış Parlamenterizm diyenler vardır. Ancak, yeni anayasanın öngördüğü sistem ne Başkanlık Rejimi ne Yarı Başkanlık Rejimi ne de tam bir Parlamenter Rejimdir (ne de Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm) . Bunların dışında "yepyeni ve nevi şahsına mahsus bir sistem oluşturulmuştur".¹²¹

Bu genel değerlendirmeden sonra belirtelim ki, yeni Anayasada yürütme organı artık sadece kanunlar çerçevesinde görev yapan bir organ değildir. Aynı zamanda doğrudan doğruya anayasadan aldığı ve kullanabileceği yetkileri mevcuttur. Örneğin olağanüstü hallerde yürütme organı meclisi aşarak anayasanın doğrudan doğruya verdiği Kanun Hükmünde Kararname çıkarına yetkisini kullanabilecektir.¹²²

1982 Anayasasının en ilginç özelliklerinden birini Parlamenter Sistem içinde Cumhurbaşkanını güçlendirmeye çalışması oluşturmaktadır. Oysa Parlamenter Rejimde cumhurbaşkanının güçlendirilmesinden çekinilir. Çünkü bütün bilim

¹¹⁸ SEZGİNER, a.g.e., s.83 .

¹¹⁹ KOCAHANOĞLU, Osman Selim, *Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa*, İstanbul 1993, s.40.

¹²⁰ OYTAN, Muammer, "1982 Anayasası'nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri", TID., S.364, 1984, s.2. 'den aktaran YANIK Murat, s. 107

¹²¹ KUZU, a.g.e., s.218-219

¹²² KUZU, a.g.e., s.164

kitaplarında “iki başlı rejim” diye anlatılan¹²³ ve zaten polemik ve iktidar kavgalarına yol açan Parlamenterizm daha da girift ve anlaşılmaz bir hale sokulmuş olur. Ancak parlamenter rejim içinde yürütmenin güçlendirilmesinin zaruri olduğu kabul edildikten sonra, iki alternatif söz konusu idi. Ya Başbakan ve Bakanlar Kumlu güçlendirilecekti, ya da Cumhurbaşkanı güçlendirilecekti. Bu noktada yeni anayasamız tercihini Cumhurbaşkanından yana yapmıştır. Ancak bu seçimin doğruluğu ve yanlışlığının irdelenmesi gerekir.

Bu konuda eski devlet başkanımız Evren "elbette ki, cumhurbaşkanı seçilen, devletin başına geçen şahsa, sınırsız yetkiler vermek doğru değildir. Ama bundan evvel olduğu gibi yalnız önüne gelen kararnameleri imzalamakla görevli ve yetkileri kısılmış, sorumlulukları yok. Yükümlülükleri yok buna karşılık mesuliyeti de olmayan bir makamı düşünmediğimiz bilinmelidir. Mademki Türk milleti içerisinde seçilmiş bir tek kişi devletin başına geçiyor. Eğer buna itimat etmezsek kime itimat edeceğiz" demektedir.¹²⁴

1982 Anayasasını yapanlar cumhurbaşkanının seçimini, diğer parlamenter rejimlerdeki uygulamalara bakarak meclise yaptırmayı benimsemişlerdir. Oysa Danışma Meclisi üyesi Ökte yürütmenin güçlendirilmesi ve Cumhurbaşkanını halkın seçmesi gerektiğini belirtiyor ve gerekçelerini şöyle açıklıyordu: "1-Tarihimize uygundur 2-Milli kültürümüze uygundur 3-Türk demokrasisinin esasını teşkil eder 4-Devletimizin bekası için şarttır 5-Milletimizin yıllardır özlemidir".¹²⁵

İsviçre bir yana bırakılırsa, güçlü yürütmeye sahip diğer bütün ülkelerde Cumhurbaşkanları Parlamentolarca değil halk tarafından seçilmektedir. Halk tarafından seçilme bir Cumhurbaşkanı demokratik meşruluk kazandırır; böylece ona anayasanın verdiği otoriteyi kullanma imkanı sağlar. Yani halk tarafından seçilme güçlü yürütmenin ve güçlü Cumhurbaşkanlığının zorunlu şartıdır.¹²⁶

Burada genel olarak Parlamenter Rejimi benimsediği kabul edilen yeni anayasamızın sisteminin Fransız 1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasasının kurduğu

¹²³ TURHAN, a.g.e., s.101

¹²⁴ TURHAN, a.g.e., s102.

¹²⁵ KOCAHANOĞLU, a.g.e., s.154.

¹²⁶ LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, (çev. Ergun Özbudun – Ersin Onulduran), Ankara 1986, s.58.

sistemle arasındaki benzerliklere dikkat çekmek gerekir. 1982 Anayasası yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme organı içinde de özel olarak Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Ancak 1982 Anayasası bu konuda Beşinci Cumhuriyet Anayasası kadar ileri gitmemiştir. İki model arasındaki en bariz fark, Fransa’da Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine karşılık, bizde Parlamento tarafından seçilmesidir.¹²⁷

1982 Anayasası Cumhurbaşkanını güçlendirerek yürütmeyi güçlendirmek istemiştir.¹²⁸ Ancak bunu parlamentarizm içinde yapmaya kalktığı için birçok sorunlar ortaya çıkmıştır. parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının en önemli özelliği tarafsız ve hakem konumunda olmasıdır. Bu konumdaki bir kişiye yetkiler vererek onu aktif politikaya sürüklemek doğru değildir. Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanı kesinlikle partiler üstü ve tarafsız olmalı; bunun aksi parlamentarizmin ruhuna ve dünyadaki genel eğilime uymaz. Ayrıca yeni Anayasada Cumhurbaşkanlığı, Evren’in isteği doğrultusunda sembolik bir onay makamı olmaktan çıkarılmıştır. Ama bu sefer Cumhurbaşkanı karşısında yine 1982 Anayasasıyla konumu güçlendirilen Başbakanı karşısında bulmuştur. Yani yürütmede bir çift başlılık sorunu ortaya çıkmıştır. Bu sorun 12 Eylülün lideri Cumhurbaşkanırken dönemin şartları gereği pek kendini belli etmemiştir. Ne zaman ki aktif başbakanlık makamından, sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlığı makamına geçildi bu iki güç arasındaki iktidar kavgası tamamen ortaya çıktı.¹²⁹ Cumhurbaşkanıyla Başbakanın ayrı partilerden olması bu sorunu çok daha büyütebilir. Bu durumun sakıncalarını belki Cumhurbaşkanını halka seçtirmekle gidermek mümkündür.¹³⁰ Eğer bu sorun halledilmezse Cumhurbaşkanı-Başbakan ikilemi ve Cumhurbaşkanının aktif politikaya karışma durumu ülkemizi çok sıkıntılara sokar.

Özetle, ifade etmek istediğimiz; yeni sistemde Başbakana bağlı parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının ayrı ayrı düşüncelerde olması ülkemiz için anayasal ve siyasal güçlükler doğuracaktır. Belki bu sürtüşme Parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı düşüncelere sahip olması durumunda ortadan kalkabilir.¹³¹

¹²⁷ ÖZBUDUN, a.g.e., s.319.

¹²⁸ ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye’nin Anayasa Sorunu**, İstanbul 1991, s.46.

¹²⁹ KUZU, a.g.e., s.299

¹³⁰ DAL, Kemal, **Türk Esas Teşkilatı Hukuku**, Ankara 1986, s.264.

¹³¹ TURHAN, a.g.e., s.165

Fakat bu durumda da Parlamenter Rejimde tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanlığı makamına gölge düşer ve ülkemize Parlamento destekli Hitler sendromunu hatırlatabilir. Yani kısaca ifade etmek gerekirse yeni anayasamızda Yasama-Yürütme, Cumhurbaşkanı-Başbakan (hükümet), ilişkileri dengeli ve sağlam bir zemine oturtulamamıştır.

Sonra, Yürütmeyi güçlendirmek için Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi bazı yazarlara göre demokrasinin gereklerine ters düşmektedir. Demokratik bir sistemde güçlü ama ayın zamanda tarafsız ve yansız bir siyasal makam olamaz. Güçlü ve etkin olabilmek için mutlaka halktan yetki almak gerekir. Bu nedenle Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanını güçlendirmek yürütmeyi güçlendirmek için yeterli değildir.¹³²

1982 Anayasası yapılma aşamasındayken, yürütmeyi büyük ölçüde güçlendirme eğilimi ve Cumhurbaşkanının protokol makamında çıkarılıp güçlendirilmesi isteği devlet sisteminin bir Başkanlık Sistemine doğru geliştiği izlenimi bir hayli yaygınlaştırmıştı. Öyle ki, yeni Anayasanın bu sistemi benimseyeceğini düşünen bir kısım öğretim elamanı bir metin yayınlarak Başkanlık Sisteminin Ülkemize uymayacağını belirtmişlerdir.¹³³ Yeni Anayasa bu beklentinin aksine Başkanlık Sistemini benimsemedi.

3.1.4. Parlamenter Hükümet Sisteminin Eleştirisi

Bilindiği gibi ülkemizde uygulanan Parlamenter Rejim, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan bir rejim türüdür. Bu rejim, İngiltere'de yavaş yavaş, kendiliğinden doğmuş ve gelişmiştir ve İngiltere'nin kendine özgü şartlarının bir sonucudur.¹³⁴ Yani Parlamenter Rejim; İngiltere'de önceden düşünülmüş, doktrinden kaynaklanan bir rejim değildir, pratik hayatta karşılaşılan zorlukların üstesinden gelinmeye çalışılırken doğup gelişmiştir.¹³⁵

Parlamenter Rejim, İngiltere'de doğup Kara Avrupasına geçtikten sonra 19. asır boyunca çoğu ülkelerde arzu edilen sistem haline geldi. Zamanla Parlamentarizm demek Demokrasi demek oldu, öyle ki demokrasi, ancak Parlamentarizmle gerçekleşir

¹³² TURHAN, a.g.e., s.165.

¹³³ SOYSAL, a.g.e., s.89.

¹³⁴ GÖZE, a.g.e., s.455.

¹³⁵ GÖZE, a.g.e., s.456.

zannedildi. Halbuki teori ve doktrinde demokrasi ve Parlamentarizm aynı şeyler demek değildir. Bununla beraber Parlamentarizm bir buhran geçirmektedir.¹³⁶ Bir zamanlar demokrasinin tek gerçekleşme imkanı olarak görülen bu sistemden yüz çevrilmeye başlanmış ve bir çok eleştirilere uğramıştır. Hatta demokrasiyi itham eden birçok eleştiriler demokrasiden çok Parlamenter Rejime yönelmektedir.¹³⁷

Parlamenter Rejim, her siyasal kurum gibi, başta İngiltere olmak üzere, uygulandığı ülkelerde zamana, sosyal, iktisadi ve siyasi şartlara göre değişikliğe uğramıştır. Dolayısı ile uygulandığı ülkelere göre farklı farklı Parlamenter Rejimler ortaya çıkmıştır.¹³⁸

İngiltere'nin özel şartları gereği başarılı sayılabilen bu rejim diğer ülkelerde bunun aksine farklı sonuçlar doğurmaktadır. Parlamenter Rejimde partilerden hiçbiri genellikle çoğunluğu sağlayamaz. Bu dununda hükümet, partiler arası koalisyonlara dayanmak zorunda kalır. Koalisyonla elde edilen çoğunluk ise, İngiltere 'dekinin aksine çok zayıftır. Dolayısı ile Parlamenter Rejimin, çok partili seçim sisteminin uygulandığı ülkelerde hükümet istikrarsızlıklarına neden olduğu söylenmektedir.¹³⁹

Parlamenter rejimde Başbakanın gittikçe güçlenmesi, bazı yazarların bir "seçimli monarşi"den veya bir "Başbakanlık Hükümeti"nden söz etmelerine yol açmıştır. Yine bu çerçevede, parlamenter rejimde başkanlık sistemi yönündeki eğilimlerin fiilen güçlenmiş bulunduğunu belirtilmektedir.

Başbakanın. hükümet sisteminin özelliğini değiştirecek ölçüde güçlenmekte olduğu yolunda yaklaşık otuz yıldır yapılan yayınlar azımsanmayacak boyuttadır.¹⁴⁰

Ülkemizde uygulanan Parlamenter Rejini, içinde taşıdığı anayasal çıkmazlar nedeniyle gerektiği gibi işleyememektedir.¹⁴¹ Örneğin Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki çelişkiler ve çekişmeler, Parlamentoda hiçbir partinin hükümet kuracak kadar çoğunluğu sağlayamaması ve birbiriyle de anlaşamaması, Parlamento ile hükümet

¹³⁶ OKANDAN, a.g.e., s.88.

¹³⁷ BAŞGİL, a.g.e., s.148.

¹³⁸ ABDÜLHAKİMOĞULLARI, Erdal, **1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de Hükümet Sistemi ve Yasama Yürütme İlişkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kütahya 1995, s.95. 'den aktaran YANIK Murat, s. 112

¹³⁹ TURHAN, a.g.e., s.177.

¹⁴⁰ ERDOĞAN, Mustafa, "Başbakanlık Hükümeti mi?", ASBFD, C.44, 1985, S.3-4, s.229.

¹⁴¹ TURHAN, a.g.e., s.184.

arasında çıkabilecek anlaşmazlıklar Parlamenter Rejimin çözüm bekleyen açmazlarıdır. Parlamenter Rejim uzun bir süreden beri çok değişik ülkelerde uygulanmasına rağmen bu sorunların çoğuna çözüm üretememiştir ve bu rejimle yönetilen bir çok ülke - ülkemiz de dahil- hala bu sorunlarla uğraşıp durmaktadır.

Tüm bu nedenlerle "Türkiye’de hemen her kesim sistemin tıkanığını ve seçim sisteminin istikrarlı bir hükümet çıkaramayacağı, halkın siyasilere güvenmediği konusunda hemfikirdir."¹⁴²

3.1.4.1. Çok Partili Sistemlerde Seçim Sistemi, Parti Koalisyonları ve Siyasal

İstikrarsızlık

Parlamenter rejime yöneltilebilecek en önemli eleştiri bu rejimin çok partili sistemlerde yoğun bir siyasal istikrarsızlığa neden olduğudur.¹⁴³ Elbette siyasal istikrarsızlığın tek nedeni parlamenter rejim değildir: uygulanan seçim sistemi ve diğer bazı faktörler de siyasal istikrarsızlığa neden olabilir.

Ülkemizde 1960–1980 yılları arasında, nispi temsil sisteminin etkisiyle, parlamentoda yapılan genel seçimlerin çoğunda hiçbir parti hükümet kurabilecek çoğunluğu elde edememiştir. Demokratik geleneklerin ve hoşgörünün yetersizliği nedeniyle, partiler arası diyaloglar kumlamamış ve dolayısı ile hükümet kurma imkanı çok zor elde edilmiştir. Kurulan koalisyon hükümetleri de çok uzun ömürlü olmamıştır. Bu dönemde meclisler de çalışmamıştır. Meclis Başkanını dahi seçememiştir; hatta Cumhurbaşkanının seçimi dahi yapılamamıştır.¹⁴⁴

İstikrarsızlığın ve bunalımın sebebini 1980 yılının ilk günlerinde devrin Başbakanı Demirel bir konuşmasında şöyle açıklamıştır: "'Türkiye’de istikrar, ülkenin 1961 Anayasası ve Seçim Kanunu ile idare edilmeye başlanmasından bu yana sağlanamamıştır. İktidar muallakta kalmış kazananı olmayan seçimler ülkenin kayıp yıllar geçirmesine yol açmıştır. Bu sebeple 1961 Anayasası'nın Türkiye'nin şartlarına uygun bir duruma getirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Artık Anayasa istikrarsızlık

¹⁴² ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları**, Türkiye Günlüğü, Kış 1993, s.15. 'den aktaran YANIK Murat, s. 127

¹⁴³ ÖZBUDUN, a.g.e., s.177.

¹⁴⁴ KIRCA, Coşkun, “**Anayasa ve Muhalefet**”, Hürriyet, 10.9.1987.

unsuru olmaktan çıkarılmalı gerekli bazı noksanlıkları giderilmelidir.¹⁴⁵

Hep koalisyonlara sebep olan 1961 Anayasasının kurduğu sistem Fransa'nın 4. Cumhuriyet Anayasasının taklidi idi. Aynen ülkemizdeki gibi bu Anayasa Fransa'da uygulanırken 12 yılda tam 24 koalisyon hükümeti kurulmuştur.¹⁴⁶

Ülkemizde uygulanan Parlamenter rejim ve seçim sistemi nedeniyle bugün dahi koalisyonlar oluşmaktadır. Bu koalisyonlar neticesinde ortada hiçbir sorumlu bulunamamaktadır. Ülkemiz ise bir yığın problemle uğraşıp durmaktadır.

Aslında, salt olarak koalisyon olgusu, siyasal istikrarsızlığın tek nedeni değildir. Çünkü koalisyonlarla yönetilen bazı ülkelerde siyasal istikrarsızlık söz konusu olmamaktadır. Örneğin bir Almanya 20 yıla yakın bir süredir koalisyonla yönetilmektedir ve siyasal istikrarsızlık sorunu yaşamamaktadır.

Gerçekte, siyasal istikrarsızlığın temel nedeni seçim sistemi ve demokratik kültürün yeterli olmamasıdır. Mevcut seçim sistemimizin amacı anayasamızın 67. maddesinde "temsilde adalet ve yönetimde istikrar" olarak açıklanmaktadır. Oysa bu ilkenin aynı anda ve birlikte gerçekleşmesi çok zordur.

Bazı yazarlara göre ise siyasal istikrar ile o ülkenin parti sisteminin çok yakından ilişkisi vardır. Çok partili sistem koalisyon ve azınlık hükümetlerine yol açmakta ve bu hükümetlerde güçsüz ve istikrarsız olmaktadır.¹⁴⁷

Aslında bu konuda esas görev parti liderlerine düşmektedir. Siyasal elitlerin böyle koalisyonlar kurmak için istekli ve anlaşmaya açık olmaları gerekir. Siyasal elitler ülkede kamu yararını ve toplum sorunlarının çözümünü ön planda tutarlarsa istikrarlı hükümetler oluşturabilirler.¹⁴⁸

Ülkemizin çok hassas bir geçiş döneminde olduğu hatırlanırsa istikrara ne kadar çok ihtiyacının olduğu bilinebilir. Böyle bir geçiş sürecinde ülkemizin krizlere ve kavgalara kesinlikle tahammülü yoktur. Parlamenter rejim ve seçim sistemi nedeniyle oluşan koalisyonları ve bunun sonucu olan istikrarsızlığı önlemenin tek çözüm yolu

¹⁴⁵ Süleyman Demirel, **İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, (Derleyen: Osman Balcıgil), İstanbul 1982, s.13–15.den aktaran YANIK Murat

¹⁴⁶ Tercüman Gazetesi, 28.2.1980, s.10.

¹⁴⁷ TURHAN, a.g.e., s.62.

¹⁴⁸ TURHAN, a.g.e., s.65.

yapısal değişikliklerdir

3.1.4.2. Türk Siyasal Sisteminde Yürütmenin Başbakan ve Cumhurbaşkanı Arasında Paylaşılması

Ülkemizin en önemli sorunlarından biri çift başlılıktır. Başkanlık Sisteminde Başkan hem hükümeti hem de devleti temsil ettiği için böyle bir çift başlılık sorunu söz konusu değildir. Çift başlılık sorunun halledilmesi ülkemizi bir hayli rahatlatacak, krizleri azaltacak ve doğacak bunalımları önleyecektir.

Düşünür ve devlet adamlarının çoğu yürütme organının başında bir tek kişinin bulunmasına taraftardır. Yetki kargaşasına ve mücadeleye yol açmamak için tek elden yürütme lazımdır. Ülkemiz özellikle günümüzde bu konuda yoğun problemlerle karşı karşıyadır.¹⁴⁹ Bilindiği gibi Son iki Cumhurbaşkanı ve Başbakan aynı partiden olmalarına rağmen bir iktidar kavgasına girmişlerdir. Oysa devletin zirvesinde kavgaya yer vermemek gerekir. Bu durum ülkemizi çok vahim durumlara düşürmekte ve yapılacak çok acil işleri sekteye uğratmaktadır. Ülkemizin şu anki durumunu bakın amerikan sisteminin kumcularından Hamilton 200 yıl önce nasıl anlatıyor.¹⁵⁰

“İki veya daha çok kimsenin ortak bir işe giriştikleri veya ortak bir şeyi idare ettikleri hallerde, daima görüş ayrılığı tehlikesi vardır. Eğer bunlar bir kamu görevinde veya makamında bulunuyorlarsa eşit itibar ve otoriteye sahip iseler, kişisel yarışma ve hatta düşmanlık tehlikesi çok büyük olur. Bu sebeplerden biri veya hepsi yüzünden en sert anlaşmazlıkların çıkması muhtemeldir. Anlaşmazlık ortaya çıkınca da, araları açılanların gördükleri saygı azalır, otoriteleri zayıflar, planları ve işleri aksar. Bir Ülkenin en yüksek yürütme makamı bir çok kişinin elindeyse ve bu makama böyle bir anlaşmazlık girerse devletin en nazik bir dununda bulunduğu sırada, hükümetin en önemli tedbirleri alması engellenmiş veya imkansızlaşmış olabilir. Asıl kötüsü, bu anlaşmazlıklar, topluluğu, yüksek makamında bulunan çeşitli kimseleri bağlanmış zümreler haline getirip, şiddetli ve uzlaşmaz bölünmelerin ortaya çıkmasına yol açabilir...”

¹⁴⁹ “Türkiye için Umut, Krizden Çıkış – Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi”, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Raporu, s.1.

¹⁵⁰ HAMILTON, a.g.e., s.70.

Tüm bu sebeplerle Parlamenter Rejimle yönetilen birçok devlet çeşitli arayışlara girmişlerdir. Günümüzde Parlamentarizmden en önemli sapmayı yarı başkanlık rejimleri oluşturmaktadır.¹⁵¹

3.1.4.3. Kuvvetler Ayrılığı

Bugün Türkiye’de yasama ve yürütme kuvvetleri, iktidar partisi içinde iktidar partisi yoluyla siyasal alanda tıpkılaşmıştır. Yasama organı ile yürütme organı: aynı iktidar partisinin yasama - yürütme alanlarına yansımaları olmuştur. Bütün siyasal ve anayasal mekanizma, aynı iktidar partisi yapısı içinde "tek"e inmiştir. Artık yasama yürütme ikiliği kalmamıştır. Onun yerine büyük bir elde toplanma merkezleşme olgusu meydana gelmiştir. Bütün güçler ve yetkiler merkez organda toplanmıştır. Bu da iktidar partisinin merkez organıdır. Yani Türkiye’de iktidar partisinin yapısı içinde bir 'tek'lik meydana gelmiştir. Bu bağlamda bu parti yargıya da kendi istediği niteliği verme gücüne yükselmiştir.¹⁵²

Bu nedenle kuvvetler ayrılığı anlamını yitirmiştir. Çünkü seçimleri kazanıp hükümeti kuran parti hem yasamaya hâkimdir; çünkü çoğunluğa sahiptir. Hem de hükümeti kurup yürütme yetkisine sahip olmaktadır. Aynı hükümetin kabinesinin üyesi olan adalet bakanı ise kendisinin atadığı müsteşarla birlikte yargı organının beyni durumunda olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna hakim olmaktadır. Böyle bir yapılanma içerisinde kuvvetler ayrılığından bahsetmek doğru değildir.

3.1.4.4. Parti İçi Demokrasi ve Türk Siyasal Sistemine Etkileri

Mevcut siyasi sistemimizin aksayan yönlerinden biri de parti içi demokrasinin olmamasıdır. Parti içi demokrasi partinin iç işleyişinde, yani parti yöneticilerinin belirlenmesi ve kararların alınmasında katılımcı anlayışın uygulanmasını, her türlü eleştiri özeleştir ve önerinin serbest olmasını ifade eder. Parti içi demokrasinin tam anlamıyla uygulanması halinde, parti içinde mobilizasyon sağlanır ve lider egemenliği önlenmiş olur.

¹⁵¹ TURHAN, a.g.e., s.190.

¹⁵² SAVCI, Bahri, **Kanun-i Esasinin...**, s.53.

Oysa bizdeki durum bunun tam tersidir. Bunun somut örneği son seçimlerde ülkemizde siyasal bir partide yaşanmıştır. "Yüksek Seçim Kurulu'na isimlerin bildirileceği son gündür. Parti başkanı, Genel İdare Kurulu'nu 10.30'da toplantıya çağırır. Adaylar son kez gözden geçirilecektir. Başkan toplantıya tam 5 saat gecikerek saat 15.30'da gelir ve konuşmayı kısa keser. Değerli arkadaşlar hazırlanmış aday listelerine imzalarını atmış bulunan 39 arkadaşına teşekkür ederim. Özeti, kapalı kapılar arkasında benim ve bir kaç yardımcıyla hazırlanmış listeler, önceden alınmış imzalarla tamamlanmıştır! Hatta sonradan öğrenilir ki listeler toplantıdan birkaç saat önce, 39 imza ile Yüksek Seçim Kurulu'na yollanmıştır bile"!..¹⁵³

Örneklerini bazı batı toplumlarında gördüğümüz şekilde, başarısız olduğu için parti liderliğinden ayrılmak veya yönetimi daha dinamik ve genç kadrolara bırakmak gibi uygulamalara ülkemizde rastlanmamaktadır. Partilerdeki bu lider egemenliği yetenekli ve dinamik yeni lider adaylarının ortaya çıkmasını engellediği gibi partilerin uzlaşmaz tutumlar sergilemesine de neden olmaktadır, Böylece sistemin işleyişi daha da zorlaşmakta ve tıkanmalar görülmektedir.

3.1.5. Dünyada Yeni Bir Yapılanmaya Doğru

Bilindiği gibi dünyada tarih yeniden yazılıyor, siyasi coğrafya yeniden çiziliyor. İki kutuplu, Üç bloklu Yalta sistemi son buldu. Bu arada eski Rusya'nın dağılmasıyla milyonların tarihi buluşması gerçekleşti. Bütün bu gelişmeler Türkiye'ye büyük ufuklar açmakta, bazı imkânlar sunmakta ve birtakım sorumluluklar yüklemektedir. Sonra askeri bloklar sisteminin yıkılması Türkiye'yi kendiliğinden bölgesel bir güç ve denge merkezi haline getirdi.¹⁵⁴

Yani, artık günümüz Türkiye'si bir dönüm noktasındadır. Bir yabancının Türkiye için çok düşündürücü bir sözü vardır: "Sizden başka herkes sizi büyük görüyor".¹⁵⁵ Öyleyse biz niye kendimizi küçük görerek geleceğin büyük Türkiye'si olmaya çalışmayalım.

Önemle ifade etmek gerekir ki son gelişmelerin Türkiye önüne getirdiği büyük imkânlar için 300 yıl beklemek gerekmişti. Yeniden bir 300 yıl beklememiz mi

¹⁵³ ERİŞ, Metin, **Kişilik Arayışında, Zaman**, 9.2.1996, s.6.

¹⁵⁴ İNAN, a.g.e., s.119-120.

¹⁵⁵ İNAN, a.g.e., s.123.

gerekecek? Bilmek lazımdır ki, ülkemizin ve milletimizin daha fazla beklemeye ve kısır kavga ve koalisyonlarla oyalanmaya tahammülü yoktur.

Bugün demokrasimizin önemli sorunlarından biri, "oturmuş bir anayasal sistemimizin" olmamasıdır. 21. yüzyılın ayak seslerinin duyulduğu şu günlerde gönül isterdi ki Türkiye gelişmiş ve Anayasa meselesini halletmiş bir devlet olmalıydı. Ne var ki 150 yıldır bu Ülke hep anayasa tartışması ile meşgul edilmiş ve hiçbir neticeye de varılamamıştır. Hâlbuki batı demokrasileri şu veya bu şekilde Anayasa problemini halletmiş durumdadır. Bizim bu sorunu halledemeyişimizin nedeni temelde bir yanlışlık yapmamızdır. Bir defa Anayasalarımız aşağıdan yani halktan gelen bir hareketle değil yukarıdan gelen bir hareketle oluşturmuştur. Adeta hepsi "empoze" dayatmacı anayasalardır. Bu tür anayasalarla Türkiye' de önce siyasi sistem oluşturulmaya, daha sonra bu sisteme uygun sosyal değişme, devlet gücü de kullanılarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.¹⁵⁶

Evet, belki 100 yıl oldu ülkemiz Parlamenter Rejimle tanışalı. Bunca uygulamadan ve tecrübeden sonra ülkemizde sistem tartışmaları bir türlü dinmedi. Tam tersine son zamanlarda sistemi eleştirenler, başarısız bulanlar gittikçe çoğaldı. Herkesin ortak düşüncesi rejimimizin iyi işlemediği yönündedir. Öyle ki Parlamenter Rejimi savunanlar bile şu an uygulanan Parlamenter Rejimin revizyona tabi tutulmasını istiyorlar.

Ancak alternatif bir sistem ararken bazı hususlara dikkat etmek gerekir. Sistemlerin gelişen olaylara uymalarına mani olan fazla sertliği, onları bazen zararlı bir duruma sokar ve buhran halindeki devletin yok olmasına sebep olur. Düzen ve formalitelerin katılığı her türlü işin sürünceme de kalmasına sebep olur. Sistemi kuranların önceden göremeyeceği her türlü şey zuhur edebileceği gibi, her şeyin önceden hesaplanamayacağının kabul edilmesi çok zaruri bir ihtiyatkârlıktır.¹⁵⁷

3.1.6. Başkanlık Sistemine Geçiş Nasıl Olmalıdır

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin özelliklerini teorik bir şekilde vermeye çalıştık. Buradan da görülebileceği gibi bir

¹⁵⁶ KUZU, Burhan, "Demokrasinin Gerekleri ve Demokrasimizin Bazı Çıkmazları", Forum Şubat/Mart 1993, s.12–13. 'den aktaran YANIK Murat, s. 90

¹⁵⁷ OKANDAN, a.g.e., s.8.

sistem ortaya çıkarken ve olgunlaşırken çeşitli aşamalardan geçiyor ve bir siyasi evrim yaşıyor.

Bu süreç sancılı bir süreç. Demokrasi kültürüyle desteklenmesi gereken bir süreç ülkenin şartlarını, toplumsal yapıyı ve kültürü, siyasi oluşumları, kemikleşmiş gelenekselleşmiş zihniyetleri ilgilendiren bir süreç. Siyasal rejimleri ithal edebilirsiniz ancak o siyasal rejimin geleneklerini de beraberinde getiremezsiniz. Amerikanın tarihi süreci farklıdır. Türkiye'nin tarihi süreci farklıdır.

O nedenle Türkiye'nin bu tarihsel süreç içerisinde ne gibi aşamalardan geçtiğine bakmakta bir yarar var. Bazı yazarlar Osmanlı sistemi ile bugünkü ABD'n da uygulanan başkanlık rejimi arasında benzerlikler olduğunu söylüyorlar. Daha önce de belirttiğimiz gibi Başkanlık sisteminin en önemli özelliklerinden birisi başkanın halkın oyuyla seçilmesidir. Ama Osmanlı İmparatorluğunda da Türkiye Cumhuriyeti Tarihinde de halkın devlet başkanını seçtiği görülmemiştir. Türk Devletlerinin başkanları ve hakanları incelendiğinde hepsinin tecrübe, devlet adamlığı, bilgi gibi niteliklerle yükseldikleri bir yerlere geldikleri görülmüştür. Devlet Başkanının halk tarafından seçilmesi gibi bir geleneğimiz yoktur. Bu nedenle başkanlık rejiminin en ayırıcı özelliği bu tarihsel olguyla uyumuyor.

Yürütmenin tek elde toplanması federatif bir yapı Osmanlı İmparatorluğu başkanlık sistemine benzetilebilir ama özellikle Osmanlı İmparatorluğunda iktidarın tek kişiye toplandığı yetkilerinin sınırlandırılmadığı bir yapı vardır.

Osmanlı İmparatorluğu, 1876 yılına kadar bu şekilde bir mutlakiyet rejimiyle idare edilmiştir. Kanuni Esaside meşruti rejim kabul edilmiş padişahın yetkileri Kanuni esaside belirtilmiştir. Ancak 1876 Anayasasının 1909 değişikliğinden sonra ülkeye bir nevi parlamenter rejim gelmiştir. Ancak sık sık vurguladığımız gibi demokrasi geleneğinden yoksun olan ülkede bu anayasal rejimde istenilen sonuçları vermemiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun yıkılması ve akabinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti ve Atatürk'ün karizmatik lider özellikleri, 1921 Anayasası ile Meclis hükümeti sistemi, 1924 Anayasası ile meclis üstünlüğüne dayanan 1961 anayasası ile de tüm unsurlarıyla parlamenter rejim gerçekleştirilmiş, 1982 anayasası ile bu çizgi aynen sürdürülmüş ve önemli tecrübeler kazanılmıştır. Bizim siyasal yapımız parlamentarizme alışık bir yapıdır.

Başkanlık sistemine geçiş aşama aşama, demokrasi bilincini öğrene öğrene kazanılacak bir süreçtir.

Daha sonra ayrıntılı bir şekilde anlatacağımız siyasi partiler seçim sistemi, anayasada yapacağımız değişikliklerle hazırlayacağımız zemine bağlı bir süreçtir.

Bir elbisenin vücuda oturması bedeninin uyması tabii ki önemlidir. Ama bizim kumaş zevkimiz, hangi renklerden hoşlandığımız, kesim tarzı bizim kültürümüzle alakalıdır. Rejim ithal etmek buna benzer.

Demokrasi kültürü çok önemlidir. Ve kazanılması yüzyılları bulabilen zor sancılı bir süreçtir. Başkanlık sistemine geçiş demokrasi kültürünün önderliğinde, bütün kurumlarımızın bu yapıya ayak uydurmasıyla gerekli zemin ve şartların oluşturulmasıyla sağlanabilir.

3.1.7. Türkiye’deki Sistem Tercihleri Ve Bu Konudaki Çeşitli Düşünceler

Parlamente sistemin öz olarak siyasi partilere ve parti disiplinine dayandığı bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de parlamente sistem siyasi partilerin içyapılarını, liderlerin bir kez partinin başına geçince liderliği asla bırakmamaları ve lider sultasını pekiştiren uygulamaları yüzünden çokta iyi bir sınav vermemiştir. Birazda bu nedenle siyasal sistemdeki krizler genellikle parlamente demokrasinin krizine başlanmakta ve yeni bir sistem ile bu krizin aşılacağı öne sürülmektedir. Öncelikle tartışılması gereken tıkanıp öne sürülen sistemin parlamente sistem olup olmadığı bu sistemin nasıl ve batılı örnekleriyle kıyaslandığında ne ölçüde Türkiye’de uygulandığıdır. Ülkemizde parlamente sistem tüm kurum ve kurallarıyla uygulandığı halde yönetim krizi yaşıyorsa mevcut sistemle yönetilemediğimiz iddialarını doğru kabul etmek ve yeni bir sistemi düşünmek yerindedir. Bir görüşe göre 1982 anayasası cumhurbaşkanının kullandığı devlet iktidarı ve sandıktan çıkanların kullandığı partiler iktidarı olmak üzere ikili bir iktidar yapısı getirmiştir. Cumhurbaşkanını parlamento seçtiği için yarı başkanlık olmayan bu sistem, Anayasanın 104 maddesiyle Cumhurbaşkanına tanındığı yetkilerle de yarı başkanlık sisteminden çok daha başkan ağırlıklı bir sistemdir.

Anayasanın 109 maddesine göre “Başbakan Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır.” Burada Cumhurbaşkanına çok geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Klasik

geleneksel parlamenter sistemlerde olduğu gibi çoğunluk partisinin liderini Başbakan olarak atama yükümlülüğü getirmemiştir. Olağanüstü zamanlarda meclisin yetki kanuna ihtiyaç olmadan KHK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar kuruluna tanınmıştır. Bu durum 5. Cumhuriyet Anayasasının Fransa’da halk tarafından seçilen bir devlet başkanına tanıdığı tüm yetkilere fazlasıyla sahip bir Cumhurbaşkanı’nın olduğu sistemi çağırıştırır.

Bu tür bir sistem Türkiye’ye özgü bir sistemdir. Demokrasinin yerleşmediği, gelişip güçlenmediği bunu sağlayacak elverişli ortamları yaratma gayret ve iyi niyetinin görülmediği toplumlarda demokrasi krizi ve siyasal sistemlerde görülen tıkanıkların nedeni var olan hükümet sistemi değil, demokratiksizliktir. Bu bağlamda bundan doğan ve ona eklenebilen diğer sorunlardır.

Türkiye’de Başkanlık sistemi ve onun beraberinde getireceği güçlü yürütme, merkez siyasetine dönüş ve merkezi yönetiminin güçlendirilmesi amacıyla mı isteniyor. Bir görüşe göre Türkiye’de siyaset çok parçalıdır. Parti sayısına baktığımızda bu yakınma haklılık payı gösterir.

Bu çok parçalılığa rağmen siyaset ideolojik farklılaşmalara dayanmıyor. Tersine siyaset görüş olarak birbirine yakın, aynı söylemleri seslendiren partiler tarafından yürütülmektedir. Bu partilerin hiçbirisi Türkiye’de egemen zihniyetin belirlediği “devlet” kavramına yönelik herhangi bir sorgulama gereksinimi duymuyorlar.

Türkiye’deki sorun temsil değil kimin rejimi temsil edeceği sorunudur. Türkiye siyasetine egemen olan koşullar, sorunların devlete rağmen çözülmesine olanak tanımadığından çoğulcu, sivil, yerinden yönetime dayalı demokratik bir yapıya geçilmesi hangi sistemle olursa olsun istenmeyen bir durumdur.

Başkanlık sistemini Türkiye gündemine getiren ilk liderlerden birisi Özal olmuştur. Zaman zaman dile getirdiği konuşmalarında Türkiye’nin etnik bir mozaik yapıyı arz ettiği ve bu yapıya uyan en uygun sistemin Başkanlık sistemi olduğunu ileri sürmüştür. Amerika’daki yapı ile bu konuda bir benzerliğin olduğunu ademi merkeziyetçiliğine en uygun yönetim tarzının Başkanlık sistemi olduğunu ileri sürmüştür. Farklı oluşumları temsil edebilme güçlü bir demokratik alt yapıyla mümkündür.

Türkiye açısından düşündüğümüzde mevcut şartlarda ve özleildiği biçimiyle Türk tipi bir başkanlık sistemine geçmek devletin karar alma mekanizmasını belki hızlandıracaktır. Ama Türkiye asla demokratikleşmeyecektir. Başkanlık sisteminin belkemiği siyasi ahlak ve çoğulculuktur. Başkanlık sisteminin uygulandığı ve başarılı olduğu ülkelerdeki başarının nedeni budur. Sivil toplum örgütleri kamuoyu ademi merkeziyetçi yapı bu demokrasi geleneğiyle beslenmiştir. Başarısız olan sistemler değil, yabancı kökleri zayıf demokratik kurumlardır.

Hangi sistem gelirse gelsin, demokrasi temelinin üstüne oturtulacak güçlü bir yapıyla korunacak kurumların varlığı şarttır. Bu kurumlar görevlerini yaparlarsa güçlü bir demokratik gelenekle beslenirlerse asıl işlevlerini yerine getirebileceklerdir.

Birde başkan meselesi var. Türkiye’de başkan olabilecek birileri var mı? Nasıl seçilecek? Bu başkandaki nitelikler, güçlü bir yürütme anlayışını temsil edebilecekler mi? Böyle birisi var mı? Mevcut yapıdan böyle bir lider çıkarabilir miyiz?

Sadece devlet başkanını halka seçtirmekle güçlü bir yürütmenin ortaya çıkacağını düşünmek fazla iyimser bir varsayımdır. Halk tarafından seçiliş olmak devlet başkanına önemli görev ve yetkilerini kullanırken manevi bir destek sağlar. Türkiye açısından önemli olan devlet başkanının kullanacağı yetki ve üstleneceği görevlerde bağımsız ve tarafsız bir tutum izlemesidir. Mesela şartsız bir biçimde meclisi feshederek seçime gitmenin hangi ortamlarda makul ve uygulanan hükümet sisteminin evrensel gelenekleri ve devlet başkanının basiretidir. Bu yetkinin keyfi bir biçimde kullanılması hükümet istikrarsızlığı kadar sistemi krize sokar. Devlet başkanlığı basiret işidir. Türk kamuoyu şu ana kadar Cumhurbaşkanının tarafsızlığı konusunda çok duyarlı olmuştur. Oysa Başkanlık veya yarı başkanlık sistemleri taraflı bir devlet başkanlığının etkin konumunu kurumsallaştıran sistemlerdir. Bu ilke çerçevesinde devlet başkanına örneğin rejimi ve devleti koruyup kollamada etkin bir rol verilebilir. Bu görevle yakından ilgisi olduğundan savunma ve diplomaside hükümetle mutakabat içinde olmak koşuluyla son sözü söyleme yetkisi tanınabilir. Devlet organlarının birbiriyle uyum içinde çalışmasını sağlayabilecek yetkiler verilebilir.

Başkanlık ve yarı başkanlık sisteminde devlet başkanına tanınan bu yetkiler bir Stalin, bir Pinoche, bir Hitler yaratabilir. En azından böyle bir tehlike mevcuttur. Max Weber’in meşru otorite tiplerinden hangisine uyacaktır bu lider. Toplumun zor

zamanlarında ortaya çıkan karizmatik bir lider mi, yoksa uzlaşmacı kucaklayan demokratik bir lider mi yoksa bir canavar mı?

Türkiye, Ortadoğu'nun ve İslam dünyasının en duyarlı noktasında olmanın iç politikasını da doğrudan etkileyen sorunlarını yaşamaktadır. Laiklikte İslamı, ulusal devlette etnik kimlik taleplerini bir potada eritebilecek, ortak paydası demokrasi olan hükümet sistemlerini denemeyi de zorunlu kılmıştır. 1921 Anayasasının getirdiği meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistemle meclis hükümeti karışımı olan 1924 Anayasası. 1961 Anayasasıyla yerleştirilmeye çalışılan klasik parlamenter rejimi 1982 Anayasasında yürütmenin yetkileri devlet başkanı lehine arttırılarak ama parlamenter sistemin ana özellikleri korunarak ortaya konulmuş yürütmeyi güçlendirme eğilimli bir yapı.

Şu anda Türkiye Cumhuriyeti meclis hükümetini ve parlamenter sistemi tecrübe etmiş ve demokrasisini bu iki sistem içerisinde yeterince geliştirememiş, kurumsal ve yapısal sorunlarını hala çözmemiş iç barışı tehdit altında olan bir ülke görünümündedir. Önünde deneyebileceği bir sistem kalmıştır. Başkanlık sistemi ve aynı demokrasi paydasında birleşen yarı başkanlık sistemi.

Elbette Başkanlık sistemi Türkiye için bir model olarak düşünülebilir ve neler getirip götürebileceği açısından tartışmalara konu olabilir. Ya mevcut sistemi iyileştireceksin ya da alternatif bir arayış içine gireceksin.

Şöyle de bir gerçek var. Hiçbir siyasi sistem kusursuz ve sorunsuz değildir. Her sistemin tikanıklıkları, sıkıntıları, krizleri vardır. Sistemleri kendi içlerinde bu sorunları aşmak için çabaladıkça evrime uğrar, değişir. Her ülkenin kendi koşullarına özgü sorunları çözecek pratik malzemelerle zenginleşirler. Sorunları çözeceği iddiası ile sık sık sistemle oynamak sorunların sürmesi halinde bütün faturanın rejime çıkması ve demokratik rejimin tartışılır hale gelmesine yol açar ki, demokrasiler için en ciddi ve tehlikeli sorunda budur. Sistem tartışmaları sorunların niteliği noktasında olmalıdır. Sorunlar hangi sistemde çözülür yerine sorunların niteliği tartışılmalıdır. Demokratik kurumlar ve toplumun bu yönde gelişmiş kültürü ile beslenmediği taktirde kurumsal olarak ne denli mükemmel olurlarsa olsunlar sistemlerin başarı şansı yoktur.

Yönetimin işleyişinde ve insan kullanımında liyakat unsuruna dikkat edilmelidir. Modern yönetim kurallarından uzaklaşmış ve toplumun gerisine düşmüş olan sistemler

ülkenin gelişmesi için önemli bir ayak başı olur. Çünkü sistemlerin uygulayıcıları insanlardır. Her sistem insan için vardır ve bunu da insan uygular.

Kendi gerçeklerini kabullenip, demokratik geleneğini ve kültürünü geliştiren toplumlar yarınlarına umutla bakarlar. Türk toplumunda böyle bir toplum olması en büyük dileğimiz.

3.2. Başkanlık Hükümeti Sisteminin Türk Siyasal Sistemine Uygulanması

3.2.1. Tarihsel Süreç İçinde Başkanlık Sistemine Yönelik Görüşler

Ülkemizin ilk yazılı anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi yürütmenin işleyişi bakımından başkanlık sistemine benzemektedir.¹⁵⁸ Ancak bu anayasanın kurduğu sisteme tam bir başkanlık sistemi demek değildir. Çünkü iki sistem arasında çok önemli farklar vardır. Başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilirken 1876 Kanun-i Esasisinde Padişah veraset yoluyla başa geçmektedir.

Genç Cumhuriyetin ilk yıllarında eski padişah devrimizi hatırlattığı için bu sisteme pek sıcak bakılmamıştır. Yeni Cumhuriyetin kurucusu Atatürk'ün gönlünde aslında Başkanlık Sistemi yatıyordu ama dönemin şartları gereği, geçmişi çağrıştırmaması açısından bu inancını gündeme dahi getirmemiştir.¹⁵⁹ Fakat uygulamada Atatürk teorik düzenlemenin aksine "Tek Şef" sistemini uygulamıştır. Zaten dönemin şartları ve eşyanın tabiatı bunu gerektirmekteydi. Zira Atatürk gibi karizmatik bir kişiden başka tür bir uygulama beklemek yanlış olurdu.

Bilindiği gibi her yeni eskiye tepkidir ve eskiye karşıdır: bu durumu normal karşılamak gerekir. Ancak ne zaman ki "Tek Şeflerin" otoriter idaresi son bulup klasik Parlamentarizm ülkemizde uygulanmaya başlanmıştır; ülkemiz, sistem tartışmalarına girmiş ve arayışlar doktrin ve kamuoyunu Başkanlık Sistemine doğru yöneltmiştir.

Ülkemizde Başkanlık Sisteminin uygulanmasının gündeme gelmesi çok eskidir. Daha 1924 Anayasasının hazırlanması sırasında Başkanlık Sisteminin kabulü

¹⁵⁸ ALDIKAÇTI, a.g.e., s.58.

¹⁵⁹ ABADAN, Yavuz, **Kanun-i Esasinin...**, s.45.

yönünde icra organımı yakın çevrelerde ve Mecliste dahi güçlü bir temayül vardı.¹⁶⁰ Ama yıkılan eski devletimizin tek kişiye dayalı idari yapısını andırdığı için, böyle bir değişikliğe teşebbüs edilememiştir.

Başkanlık Sisteminin doktrin ve kamuoyunun gündemine gelmesi daha çok 1961 Anayasasından sonra olmuştur. Aslında bu durum bir arayışın ifadesidir.

1961 Anayasasının uygulaması başarısız olunca doktrin ve kamuoyunda esas olarak iki alternatif tartışılmaya başlanmıştır. Bazıları, Parlamenter Rejimin, uzun yıllardır ülkemizde uygulandığını ve ülkemizin bu yönde tecrübeü ve birikiminin olduğunu, bu nedenle bazı rötuşlarla bu rejimin uygulanmasına devam edilmesi gerektiğini savunuyorlardı. Diğerleri ise Parlamenterizmin uzun yıllardır ülkemizde uygulandığını ve ülkemizin sosyal siyasi şartlarına uymadığını ve başarısız olduğunu ileri sürerek yeni bir sisteme geçilmesi gerektiğini belirtiyorlardı.

Bu dönemde doktrin ve kamuoyunda Başkanlık, Sisteminin Türkiye’de uygulanabilirliği yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Türkiye’nin yeni bir Anayasa ve yeni bir sistem arayışı içinde olduğunu kimse inkâr etmiyordu. Zira 1961 Anayasası 1971’den sonra 55 maddesinin değiştirilmesine rağmen ülkemizi istikrara kavuşturamamıştır.¹⁶¹

İstikrarsızlığın ve bunalımın sebebini 1980 yılının ilk günlerinde devrin Başbakanı Demirel bir konuşmasında şöyle açıklamıştır: "Türkiye’de istikrar. Ülkenin 1961 Anayasası ve Seçim Kanunu ile idare edilmeye başlanmasından bu yana sağlanamamıştır. İktidar muallâkta kalmış kazananı olmayan seçimler ülkenin kayıp yıllar geçirmesine yol açmıştır. Bu sebeble 1961 Anayasası’nın Türkiye’nin şartlarına uygun bir duruma getirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Artık Anayasa istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarılmalı gerekli bazı noksanlıkları giderilmelidir".¹⁶²

Fakat Demirel’in fikrinin aksini düşünenler de vardır. Azrak "istikrarsızlık 1961 Anayasasından değil onun kimi siyasi çevrelerce benimsenmek istenmeyişinden ve içe sindirilemeyişinden doğmaktadır. Anayasa istikrarsızlık nedeni olmaz. Zira

¹⁶⁰ ALDIKAÇTI, a.g.e., s.211.

¹⁶¹ ILICAK, Nazlı, *Tercüman Gazetesi*, 17.2.1980, s.1.

¹⁶² BALCIGİL, a.g.e., s.13-15.

Anayasanın kendisi siyasi yaşamda bir temel istikrar ögesidir".¹⁶³

Bu konuda Ilıcak ise "Bugün Türkiye'nin yeni bir Anayasa ve yeni bir Seçim Sistemi arayışı içinde olduğunu kimse inkâr edemez. En önemli husus, devleti küçük politika hesaplarından kurtarmaktır. Başkanlık Sistemi, meşrutiyetini milli iradedden alan yetkili bir Cumhurbaşkanı, bu yönde büyük bir adım olabilir. Devleti arkasında gören istikrarlı bir iktidarı yanı başında hisseden kamu görevlileri elbette bundan güç kazanacak, belirli bir politikanın değil devletin temsilcileri olduğu bilinci ile hareket edeceklerdir. Yeni bir Anayasaya duyulan ihtiyaç ortadadır. Bu konuda partiler arasında bir uzlaşma olamayacağı için hedefe ulaştıracak yollar maalesef bir takım zorlamaları beraberinde getirecektir. Belki de Türkiye bu yüzden bir tepki Anayasasından bir başka tepki Anayasasına sürüklenecek, bu defada onun sancılarını çekecektir."¹⁶⁴

Ilıcak'ın bu fikirlerine bazı yazarların tepkisi çok sert oldu. Akbal "Baş görev Anayasayı savunmaktır" başlığı altında yazdığı makalesinde şöyle demektedir: "Bunun ne isterler Anayasa'dan? Neden boyuna kendi görüşlerine uydurmak için değiştirmek bozmak hevesine kapılırlar? Anayasa'nın ilkelerine buyruklarına uysalar ya! 12 Mart sırasındaki değiştirmeler yetmemiş, şimdi Türkiye Cumhuriyetini yeni bir Anayasanın çizgileri içine almak niyetindeler."¹⁶⁵

Tartışmaya Aldıkaçtı bir başka boyuttan katılarak "Artık denebilir ki, batıda hürriyet mücadelesinin devlet başkanıyla olan safhası hemen hemen bitmiş, her ferdin hürriyetten aynı şekilde yararlanması yollarının araştırılmasına geçilmiştir. Yürütmenin hürriyetler için tehlike olduğu görüşü eski önemini yitirmiş ve kuvvetli bir yürütme kuvveti tercih edilmeye başlanmıştır. 1961 Anayasasında yasamanın "yetki" (md.5) yürütmenin "görev" (md.6) olarak düzenlenmesi ülkemizde yürütme organına karşı duyulan şüphenin sonucudur" demiştir.¹⁶⁶

Aldıkaçtı bir başka konuşmasında "ABD'deki Başkanlık Rejiminin kabulü ile ülkemizde siyasi hayatın istikrara kavuşacağı düşünülmeye başlanmıştır" diyor.¹⁶⁷

¹⁶³ BALCIGİL, a.g.e., s.15.

¹⁶⁴ BALCIGİL, a.g.e., s.22.

¹⁶⁵ BALCIGİL, a.g.e., s.43.

¹⁶⁶ BALCIGİL, a.g.e., s.58-59.

¹⁶⁷ BALCIGİL, a.g.e., s.93.

Aynı şekilde Karayalçın "parlamentoya dayalı hükümet sistemi yerine, gücünü doğrudan doğruya millettten alan geniş yetkili Başkanlık Sistemi aranır hale gelmiştir" diyerek tercihini yapar.¹⁶⁸ Ancak bu tercihe bazı yazarlar tepki göstermekte gecikmezler. Savcı bu teklife "bir padişahlık aranıyor!" başlığı altında yazdığı yazısında "Başkanlık Sistemini getirmeye çalışmak Padişahlık mutlakıyeti aramaktır. Bu mutlakıyeti gizleyici kılıf da, "kuvvetli yürütme" ve "istikrarlı hükümet terimleridir" diye cevap vermiştir.¹⁶⁹

Bu tartışmalar olurken o günkü Ana muhalefet Partisi lideri Ecevit "Anayasa tartışmaları bize göre yapay bir tartışmadır" açıklamasını yapar. Ancak daha sonraki gelişmeler bunun böyle olmadığını göstermiştir. Anayasa sorunumuz yok demekle sorun ortadan kalkmamaktadır. Ecevit Başkanlık Sistemi hakkındaki ise: "Başkanlık Sistemi demokrasinin kökleştiği ülkelerde bile ne kadar sakıncalı sonuçlar vermektedir. Demokrasisi zaten oturmamış bir Türkiye' de bu sistemin nelere yol açabileceği sanırım kolaylıkla tahmin edilebilir" demektedir.¹⁷⁰

3.2.2. 1982 Anayasası Dönemine Bir Bakış

Bu tartışmalar ve alternatifler sonunda, 1982 Anayasası Parlamenter Rejimin uygulanmasını devam ettirmiştir. Aslında buna tam bir Parlamenter Rejim demek doğru değildir, ama sistemin Parlamenter Rejim yönü daha ağır basmaktadır. Zaten Anayasanın 8. maddesinin gerekçesinde Anayasanın Parlamenter Rejimi benimsediği açıkça ifade edilmiştir.¹⁷¹

Yeni Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra rejim tartışmalarının son bulacağı düşünülmüştür. Ama askeri yönetimin ağırlığının kalkmasıyla yeniden koalisyonlar ve istikrarsızlıklar ağına düşülmüştür. Bu durum doktrin ve kamuoyunu yeni arayışlara itmiştir. Herhalde ülkemizde köklü yapısal değişiklikler yapıncaya kadar bu arayışlar dinmeyecektir. Çünkü görülmüştür ki Parlamenter Rejimin en son versiyonu olan Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm de ülkemizde beklenen başarıyı gösterememiştir.

¹⁶⁸ BALCIGİL, a.g.e., s.97.

¹⁶⁹ BALCIGİL, a.g.e., s.113-118, 200.

¹⁷⁰ BALCIGİL, a.g.e., s.204.

¹⁷¹ KUZU, a.g.e., s.27.

1980 sonrası Başkanlık Sisteminin tekrar Türkiye'nin gündemine girmesi daha çok 1989 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle olmuştur. Bu arada bazı yazarlar ısrarla Başkanlık Sistemine geçilmesini savunmuşlardır.¹⁷² Anayasal düzlemde bu istekler sonuçsuz kalmıştır: fakat Akbulut başbakan iken Özal'ın Cumhurbaşkanlığı dönemi bir nevi Başkanlık Sistemi uygulaması gibi geçmiştir.

Aslında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının konumu Başkanlık Sisteminin başkanına çok benzemektedir.¹⁷³ Ancak Özal hariç genel olarak uygulama böyle olmamıştır. Fakat Türk toplum ve siyaset hayatını ele alan birçok araştırmacı, Türkiye'nin, güçlü bir devlet geleneğine sahip olduğunu, bu geleneğin Türkiye'ye özgü tarihi geçmiş içinde derin köklere dayandığını söylemişlerdir.¹⁷⁴

Aynı şekilde Başgil "biz üstümüzde bir baş görmek isteyen bir milletiz. Bu başı, kendi içimizden kendimiz seçelim. Fakat ona baş olmanın vasıf ve icaplarını tanıyalım. 1924'de hilafet ve saltanatı kaldırdıktan sonra; Türkiye'de yeniden bir şahıs hükümeti fırtınasına tutulmamak için, Büyük Millet Meclisi diye yüz başlı bir hükümdar yaratmak ve bunun yanı başında devlet başkanını adeta bir teşrifat memuru vaziyetinde bırakmak istemişlerdir. Heyhat; ırki veraset ve tarihi muinlik kanunları hükmünü icra etmiş ve çok geçmeden o yüz baş bir başta birleşerek fiiliyatta, bu tek baş hükümdar olmuştur" diyerek toplumsal yapımız hakkında çok önemli tespitler yapmaktadır.¹⁷⁵

Günümüzde artık doktrin ve kamuoyundaki tartışmalar netleşmeye başlamıştır. Eskiden, Başkanlık Sistemine olumsuz bakanlar ve Türkiye'ye uymayacağını söyleyenlerin bir kısmı fikirlerini değiştirmişlerdir.

Daha önce bu sisteme karşı çıkan Evren Türkiye'nin tek çıkar yolunun Başkanlık Sistemi olduğunu söylüyor.¹⁷⁶ Aynı şekilde önceleri bu sisteme tamamen olumsuz bakan Cumhurbaşkanı Demirel bu sistemin araştırılması için komisyon

¹⁷² KARAKOÇ, Sezai, **Diriliş Dergisi**, C.2, S.49, 1989, s.12.

¹⁷³ PARLA, Taha, **Cumhuriyet**, 21.12.1989, s.12

¹⁷⁴ ÖZBUDUN, E., KALAYCIOĞLU, E., KÖKER, L., **Türkiye'de Demokratik Siyasi Kültür**, Ankara 1995, s.78. 'den aktaran YANIK Murat, s. 107

¹⁷⁵ BAŞGİL, a.g.e., s.39.

¹⁷⁶ **Aksiyon Dergisi**, 7-13 Ocak 1995, s.24.

görevlendiriyor.¹⁷⁷

Bunlardan Yazıcıoğlu gerekçesini şöyle açıklamaktadır: "Parlamente sistemin Türkiye'nin bünyesine geçen zaman içinde hiç de uymadığım ve belirli birikimi deneyimi, teamülü de oluşturmadığım görmekteyiz. O zaman tarihten gelen sisteme uygun olarak Başkanlık Sistemine geçmek belki daha uygun olacaktır. Osmanlı sistemi Başkanlık Sistemine yakın bir modeldir. Cumhuriyet yeni bir sistemi getirdiğini zannetmiştir. Fakat kültürümüz, yapımız ve tarih içinden birikimler dolayısı ile önce cumhurbaşkanları, daha sonra Başbakanlar, Atatürk'ten başlayarak fiilen başkanlık yetkisini kullanmışlardır. Öyleyse bilinmelidir ki, halk katılımı, Başkanlık Sistemi gerekli, ama Başkanlık Sistemine geçerse ülkeyi Başkan kurtarır düşüncesi yanlıştır.¹⁷⁸

Bu konuda farklı düşünenler de vardır. Bir yazara göre "her sistem, bir denge mantığına dayanır. Dengeyi koruyamıyorsanız, hiçbir sistem işlemez. Aranılacak husus denge mantığı ile bünyeyi şartlarımız arasındaki uygunluk derecesidir. Başkanlık Sistemi istismara çok açık olduğu ve köklü istikrar geleneklerine sahip olmayı gerektirdiği için ülkemize uygun değildir".¹⁷⁹

Aynı şekilde. Teziç'te "Türkiye'nin siyasi sorunlarının çözümü başkanlık sisteminde değil, parlamente rejimde aranmalıdır" demektedir.¹⁸⁰

3.2.3. Hukuksal Boyut

Ülkemizde demokrasiye geçişten bu yana Başkanlık Sistemine doğru tabii bir akış olduğu söylenebilir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin artırılması Parlamentarizmi Başkanlık Sistemine doğru kaydırıldığı ileri sürülmektedir.¹⁸¹ Hatta 1982 Anayasasının kurduğu sisteme Başkanlık Sistemi diyenler bile bulunmaktadır.¹⁸²

1982 Anayasasının yürütmeyi güçlendirmesi' olumlu bir harekettir: ama bu anayasa, gerek yasamayla yürütme arasında, gerekse yürütmenin kendi içinde çatışma

¹⁷⁷ **Hürriyet Gazetesi**, 12.06.1995, s.1.

¹⁷⁸ YAZICIOĞLU, Recep, **Zaman Gazetesi**, 17.01.1995, s.3.

¹⁷⁹ SELİM, Ahmet, "Başbakanlık Sistemi", **Zaman Gazetesi**, 25.04.1995, s.2

¹⁸⁰ TEZİÇ, Erdoğan, "Sorun Siyasi Rejim Yapılanması mı?", **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995, s.12.

¹⁸¹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara 1993, s.26.

¹⁸² KUZU, a.g.e., s.218.

doğuracak şekilde düzenlenmiştir. Önemli bir noktada 1982 Anayasasının hangi sistemi getirdiğinin bilinmemesidir. Aslında bu anayasanın getirdiği sistem Parlamentarizm ile Yarı Başkanlık arasında nevi şahsına münhasır ve işlemesi de zor iki başlı bir modeldir. Böyle bir modelin başarılı olması çok zor görünmektedir.

Başkanlık Sistemi yönünde yapılacak olası bir değişiklik acaba anayasal düzleme nasıl aktarılacaktır? Bu, çok önemli ve üzerinde durulması gereken bir sorundur. Bu konuda çok değişik fikirler ortaya atılmıştır.

Esasında bu durumda iki ihtimal düşünülebilir. Ya mevcut anayasada gerekli değişiklikler yapılarak sistem Başkanlık Sistemine uyarlanacak, ya da mevcut anayasa tamamen değiştirilecek. İkinci seçeneğin uygulanabilmesi için kurucu meclise ihtiyaç vardır. Bunun için ise siyasal partilerin uzlaşması gerekir.

1982 Anayasasının kısmen değiştirilerek Başkanlık Sistemine geçilmesi karışıklığı, karmaşıklığa ve uyumsuzluklara sebep olabilir. Çünkü bütün hükümet sistemleri çeşitli dengeler Üzerini oturmaktadır. Hükümet sistemleri, bir kısmı temel, bir kısmı yan olmak üzere birçok anayasal organlar ve siyasal kurumların birlikte işleyişini gerektirir. Sisteme dışardan yapılacak bir müdahale tüm sistemin işleyişini olumsuz etkileyebilir. Bu nedenle Başkanlık Sistemine geçilecekse yeni bir anayasa yapılması daha uygun olur.

Ancak bunun için partiler arasında gerekli konsensüs sağlanmalı ve buna uygun kurucu meclis oluşturulmalıdır. Bu kurucu meclisin hazırlayacağı yeni anayasa ve bu anayasayla kurulan sistem referandum yoluyla halka sunulmalıdır. Eğer milli irade yeni anayasayı ve Başkanlık Sistemini kabul ederse bu sisteme geçilmelidir. Ancak bu yolun gerçekleşmesi çok zordur; zira bütün partilerin uzlaşma halinde olduğu 21 maddelik değişiklik teklifinin bile, ne badirelerden sonra, ancak 17 maddesi kabul edilmiştir.¹⁸³ Bu şartlarda böyle bir yöntemin uygulama alanı bulması mümkün gözükmemektedir.

Bu arada yumuşak bir geçiş sağlamak için değişik teklifler ileri sürenler de olmuştur. Örneğin Çalık “anayasada yapılacak değişikliklerle mevcut Cumhurbaşkanının 2000 yılına kadar Başkan olarak kabul edilmesini. Anayasanın değiştirilerek Başkanlık

¹⁸³ 26.09.1995 tarihli R.G.S. 22355.

Sisteminin bütün gereklerinin yerine getirilmesini; bir de geçici madde koyarak, bu değişikliklerin ve geçici maddenin referanduma sunulmasını teklif etmektedir.

Bu arada bir partinin mecliste yeterli çoğunluk sağlaması ve buna dayanarak Başkanlık Sistemine geçilmesi düşünülebilir. Ancak bu tür bir geçiş ülkemizde bir kısım sorunlar doğurabileceği için başvurulmaması daha uygun olur. Çünkü sistemde yapılacak temel değişikliklerin genel bir consensusa dayanması demokrasinin bir gereğidir. Aksi takdirde kısa bir süre içinde olsa, her yeterli çoğunluğu sağlayan sisteme müdahale etmek isteyebilir.

Bundan önceki anayasalar olağanüstü dönemlerin eserleri oldukları için; toplumun tümünü değil belli bir kesiminin görüş birliğini yansıtmaktadır. Bu nedenle yeni anayasanın yapılmasında şu iki esasa uyulması zaruridir. İlk olarak yeni Anayasa telaşsız bir ortamda geniş bir tartışmayla oluşturulmalıdır. İkinci olarak yeni anayasa toplumun hemen hemen tüm kesimlerinin görüş birliğine dayanmalıdır. Bu şartları kâğıt üzerinde belirlemek çok kolay; uygulaması zordur. "Telaşsız bir ortam; Türkiye'nin Cumhuriyetten bu tarafa geçen zamanının % 60'ı olağanüstü hane geçmiş yani bizim "normal dönemimiz istisna, olağanüstü dönemimiz kural" haline gelmiş. Bu bakımdan "telaşsız ortam" bulmak zordur. Anayasanın toplumun tüm kesimlerinin konsensüsüne dayanması esasına gelince: sağ ve soldaki yelpaze dikkate alındığında böyle bir oybirliği sağlamak çok zordur".¹⁸⁴

3.2.3.1. Başkanlık Sistemine Geçişte Anayasada Yapılacak Değişikliklerle İlgili

Öneri

Eğer Başkanlık Sistemi'ne mevcut anayasada kısmi değişiklikler yapılarak geçilecekse; ilk planda şu değişiklikler yapılmalıdır.¹⁸⁵

—Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi ve yetkilerinin artırılması,

—Başbakanlık kurumunun kaldırılması,

—TBMM'nin Hükümeti denetim yollarına ilişkin hükümlerinin Anayasadan çıkarılması,

¹⁸⁴ KUZU, a.g.e., s.221.

¹⁸⁵ KUZU, a.g.e., s.228.

—Cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih yetkisinin kaldırılması.

Temel haklar ve yargı konusunda ise Başkanlık Sisteminin özel olarak gerektirdiği bir değişiklik yoktur. Ancak, 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına nazaran temel hak ve hürriyetler ile yargı alanında yapmış olduğu bazı törpülemeler giderilebilir.¹⁸⁶ Gerçi bu konuda 17 maddelik değişiklik yapılmıştır, ama bu yeterli değildir. Yapılan değişiklikler genelde siyasal partilerle alakalı ve temel hak ve hürriyetler konusunda yüzeyseldir.

Bu temel değişikliklerin yanında, ikinci planda bazı yan değişikliklerinde yapılması gerekmektedir. Bu söylediklerimiz mevcut anayasada yapılması gereken değişikliklerdir.

Eğer yeni bir anayasa yapılmak suretiyle başkanlık sistemini geçilecekse; bu durumda amerikan anayasası örnek alınarak, ülkemizin mevcut şartları da göz önünde tutularak, bütün kurum ve kuruluşlarıyla yeni bir anayasa yapılmalı ve bu anayasanın kurduğu' anayasal sisteme uygun gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

3.2.3.2.Seçim Kanunu ve Başkanlık Sistemine Etkileri

Hukuksal boyutta Başkanlık Sistemine gereken uyumun sağlanması için yukarıda genel hatlarıyla belirttiğimiz anayasal değişiklikler yeterli değildir. Bu değişikliklere ek olarak bazı yasal düzenlemelerde gerekmektedir.

Başkanlık Sisteminde yasama ve yürütme ayrı ayrı ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu nedene uygulanan mevcut seçim sisteminde bazı değişiklikler yapılmalıdır. Bilindiği gibi, parlamenter sistemde hükümet parlamentonun içinden çıkmakta, parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasal partinin başkanı başbakan olarak atanmaktadır.

Oysa Başkanlık Sisteminde hükümeti kuracak olan başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Yani yasamayla yürütmenin oluşumu birbirinden ayrılmalıdır. Bu durum, amerikan sisteminin temel mantığı olan sert kuvvetler ayrılığının gereğidir.

¹⁸⁶ KUZU, a.g.e., s.228.

Yasama organının seçimi ve oluşumu açısından ise, seçim kanununda bir değişiklik yapmak zorunlu değildir.

3.2.3.4. Siyasi Partiler Kanunu ve Başkanlık Sistemine Etkileri

Ayrıca Başkanlık Sistemine uyum açısından Siyasi Partiler Kanununda da bir kısım değişiklikler yapmak gerekmektedir.

Siyasi Partiler. Kanunumuz birçok konuda siyasi partilerin tüzüklerine atıf yapmıştır. Bu durum parti disiplinin aslında parti disiplinin sıkı olması gerektiği Parlamentarizmin doğal bir neticesidir. Ancak Başkanlık Sisteminde partilerin disiplininin zayıf olması gerekmektedir.

Bu konuda önemli bir noktada mevcut haliyle içler acısı olan parti içi demokrasi sorunudur. Bu sorunun çözülmesi için siyasal partilerin genel başkanlarının ve genel başkan yardımcılarının partiler üzerindeki mutlak hâkimiyetlerinin kırılması gerekir. Bugünkü haliyle siyasal partilerimiz demokratik bir görünüm arz etmemektedirler.

Her ne kadar Siyasal Partiler Kanunumuzun 93. maddesi "parti içi çalışmaların demokrasi esaslarına uygun olma zorunluluğunu" düzenlese de, uygulamada görülen hiçbir partinin bu hükmün esaslarına uymadığıdır.

Demokrasinin tam anlamıyla uygulanabilmesi için öncelikle parti içi demokrasinin hayata geçirilmesi zorunludur. Bunun için de bir nevi partilerin anayasası konumunda olan tüzüklerinin demokratik yaklaşıma uygun olması gerekir.

Son olarak belirtmeliyiz ki, bilinenin aksine federalizm ve eyalet sistemi Başkanlık Sisteminin uygulanabilmesi için zorunlu bir unsur değildir. Yani devletimizin üniter yapısında ve yönetsel yapılanmasında her hangi bir değişiklik yapmak zorunlu değildir.

3.2.3.5. Başkanlık Sisteminin Alternatif Bir Çözüm Olarak Görülmesi

Bu bölümde başkanlık sisteminin ülkedeki sistem tıkanıklığına bir çözüm olarak görülme sürecinden bahsedeceğiz. Türk siyasi tarihinde başkanlık sistemini ülke gündemine ilk defa getiren rahmetli Turgut Özal olmuştur. Özal o yıllarda başkanlık

sistemini gündeme taşıdığına birçok çevre tarafından diktatörlük istemekle suçlanmıştı.

Özal, çok farklı mozaığe sahip olan Türkiye'nin halk tarafından seçilmiş bir başkanın etrafında bütünleşebileceğini söylüyordu. Burada Amerika ile Türkiye'nin bu konuda benzer yönlerinin olduğu, bu mozaığı temsil edecek en iyi yapının başkanlık sistemiyle ortaya çıkacağını savunuyordu. Turgut Özal'ın o dönemdeki bürokratlarından ve dört yıl birlikte çalıştıkları Kaya Toperi, Özal'ın bu konudaki düşüncelerini şu şekilde dile getiriyor:

“ABD'deki gibi etnik mozaikten oluşan ülkelerde başkanlık sistemi daha etkili oluyordu. Türkiye'yi bu yönden Amerika'ya benzetiyordu. Türk toplumuna başkanlık sisteminin daha yatkın bir sistem olabileceği kanısındaydı. Çünkü ona göre başkanlık sisteminde bakanların herhangi bir seçim bölgesi olmayacağı için seçim, seçmen kaygısı olmayacağından vakitlerinin çoğunu seçmene değil, bakanlık işlerine ayıracıklarını ve daha tarafsız ve daha etki altında kalmadan çalışabileceklerini düşünüyordu. Bu konuda hazırlıklı olmak için rapor istemişti.”¹⁸⁷

Özal başkanlık sisteminin Türkiye çıkarlarına uygun olacağını düşünüyordu. O dönemde akıllara şöyle bir soru geliyor. Turgut Özal neden kendi iktidarı döneminde bu değişiklikleri yapmamış ve başkanlık sistemi için çalışmamıştı. Bu sorunun cevabını Turgut Özal'ın kardeşi Korkut Özal veriyor.

“Bir toplantı esnasında Turgut Özal yine başkanlık sistemine değinmiş ve bir an önce bu değişikliğin yapılmasını işaret etmişti. Toplantıdan sonra Özal'a yaklaşan kardeşi Korkut Özal madem bunlar çok iyiydi, niçin iktidarın döneminde gerçekleştirmedin diye sormuştu. Abi Özal'ın cevabı şuydu: Bu konuda henüz bir hazırlığımız yoktu.”¹⁸⁸

Yine başka bir lider Süleyman Demirel'in başkanlık sistemine bakışı şöyleydi. Başbakan olduğu dönemlerde Süleyman Demirel

“Ben Cumhurbaşkanı onaylamıyor diye Gümüşhane Köy Hizmetleri İl Müdürü bile atayamıyorum” diyerek başkanın mevcut yetkilerinin bile fazla olduğunu söylüyordu.

Aralık 1990'da Demirel şunları söylüyor. Başkanlık sistemini savunamayız. Özal kişisel durumuna legalite kazandırmak istiyor. Ekim 1992'de,

¹⁸⁷ YILMAZ, Onay, **Kaya Toperi ile Yaptığı Röportaj**, Milliyet, 13.10.1997'den aktaran ÖRGÜN, s:29

¹⁸⁸ BİLİCİ, Abdülhamit, **Sistem Tıkandı İstikamet Başkanlık**, Aksiyon, 07.01.1995'den aktaran ÖRGÜN, s:29-30

“Türkiye için başkanlık sistemi uygulanamaz”

demiştir.

Cumhurbaşkanı olduktan sonra Demirel yine şunları söylüyordu.

“Anayasanın Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler yarı başkanlık sistemidir. Cumhurbaşkanı istemezse Türkiye’de yaprak oynamaz. Biz başkanlık sistemin taraftar değiliz.¹⁸⁹

Demirel’in bu konudaki seyri ilginçtir. 1994 yılında başkanlık sistemi ile ilgili düşünceleri değişmiş ve şunları söylemişti:

“Türkiye’de hükümetler makul uzunlukta bir süre iktidarda kalamıyorlar. Bu durum istikrarı menfi yönde etkiliyor. Oysa 65 milyonluk Türkiye daha iyi yönetilmelidir. Yönetilebilir de. Ben 4 sene 3 aydır Çankaya’da oturuyorum. Bu süre içinde 6 tane hükümet onayladım. Bu durum ister istemez Meclis hükümetini tartışılır hale getirmiştir. Seçim oluyor ama bu meclis hükümet çıkaramıyorsa zorluk ortaya çıkıyor. Bu Türkiye’yi bir arayışa götürüyor. Başkanlık sistemi, onu da şartlar ortaya çıkarır. Ne oluyor meclisin seçtiği hükümetten başkanın seçtiği hükümete geçiyorsun.¹⁹⁰

12 Eylül’ün mimarı Evren Paşanın da Başkanlık sistemiyle ilgili düşünceleri menfiden olumluya dönüşmüştür. Örneğin Evren Haziran 1990’da

“Başkanlık sistemi Türkiye’yi diktatörlüğe götürür. Tarih tek adamların ülkelerden neyi alıp, neyi getirdiğini göstermiştir. Padişahlık dönemindeki dejenerasyon biliniyor.”

Ocak 1994, Kenan Evren şunları söylemiş.

“Politikadan halkı, herkesi tiksindirdiler. Halk siyasetçiye lanet olsun diyor. Bakanlar dışarıdan tayin edilmeli, başkanlık sistemine geçilmeli.¹⁹¹

Siyasi hayatımıza Başkanlık sistemi tartışmalarının girmesi ve çeşitli liderler ve siyasetçiler tarafından dile getirilmesi, kısaca bu şekilde olmuştur. Bu tartışmalar hemen hemen her iktidar döneminde olmuş ve Başkanlık sistemine atıflarda bulunulmuştur. Günümüzde de seçimlerden, tek parti çıkan büyük bir oy çoğunluğuyla meclise giren AKP’de zaman zaman başkanlık hükümeti sistemini dile getirmiştir. Tartışmaya açmıştır. Başbakan R.Tayyip Erdoğan, hükümet sözcüsü Cemil Çiçek, Anayasa

¹⁸⁹ ÖRGÜN, a.g.e., s:30

¹⁹⁰ ÖRGÜN, a.g.e.,s:31

¹⁹¹ ÖRGÜN, a.g.e.,s:31

komisyonu başkanı Burhan Kuzu gibi isimler Başkanlık sistemine yönelik düşüncelerini çeşitli platformlarda ifade etmişlerdir.

AKP'nin bu konudaki düşüncesi Başkanlık sisteminin istikrarlı bir yönetim açısından önemli olduğu, Başkanlık sisteminin gerekli zemin ve şartlar oluştuğunda ülke için yararlı olacağı yönündedir. AKP iktidarının bu konudaki tavrı nettir.

3.3. Başkanlık Sisteminin Uygulanmasından Çıkabilecek Olumlu ve Olumsuz

Sonuçlar

3.3.1. Olumsuz Sonuçlar

Duverger'in belirttiği gibi çoğu yazarlar eskiden bu rejimin sakıncalı olduğu inancını taşımaktaydılar. Oysaki bu rejim Amerika Birleşik Devletlerinde uzun yıllardan beri çok büyük güçlüklerle karşılaşmaksızın işlemektedir. Buna rağmen hala bu sistemi çok sakıncalı görenler vardır. Bunlar, Başkanlık Sisteminin sosyal ve siyasi şartları elverişli olmayan ülkelerde uygulanmasını doğru bulmamaktadır.¹⁹²

Bu sistemin Türkiye için felaket olacağını, demokrasi geleneğimizin başkanlık sistemini kaldıramayacağını savunan Kalaycıoğlu, Türkiye'nin ABD ile mukayese edilmemesi gerektiğini belirterek, "ABD'de dikta bir rejim de olsa; demokratik kurallar çerçevesinde hareket etmek zorunda kalır" diyor.¹⁹³

Bir kısım yazarlara göre ise, bu sistemin sakıncalı olmasının nedeni "halkın en iyiyi bilememesi, gerçek kişiliğe değil üne bakmasıdır. Bu yazarlara göre başkanlık zamanla parti egemenliğine ve diktaya dönüşebilir.¹⁹⁴

Gerçekten, şahsında geniş yetkiler toplayan başkan, bunları kötüye kullanması halinde kolayca diktatör olabilir. Kongre çoğunluğu ile başkan ayrı partiden

¹⁹² KUBALI, a.g.e., s.371.

¹⁹³ Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s.27.

¹⁹⁴ BÜRBÜZ, a.g.e., s.59. Bahri Savcı ve 23 öğretim üyesinin Anayasa tasarısı.

oldukları zaman ise çeşitli anlaşmazlıklar doğabilir ve sistem tıkanabilir.¹⁹⁵ Bu nedenle bu sistemin Amerika'nın özel tarihi şartlarının sonucu olduğu ve başarılı olmasının bir takım özel şartların varlığına bağlı olduğu söylenmektedir.¹⁹⁶

Bu sistemde parlamento yasama faaliyetine bütünü ile egemen olduğu için, başkan kanun teklifinde bulunamamakta ve yardımcıları da kanunların görüşülmesine katılamamaktadır. Oysa başkan, belli bir programı uygulamak için seçilmiş olup bunun gerçekleştirilmesinin zorunlu araçlarından biri de kanunlardır. Bu durum yürütmeyi başarısızlığa sürükleyebilecektir.¹⁹⁷

Bu kurumun en büyük sakıncalarından birinin diktatörlüğe dönüşme tehlikesi olduğu söylenir. Bu bağlamda Amerika' da başarılı olan sistemin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde aynı sonucu vermediği örnek gösterilir. Kübalıya göre "Amerikan rejiminde, parlamenter rejimin emniyet supapları olmadığı için, Latin Amerikanın kanı kaynak milletlerinde (Arjantin, Şili, Paraguay, Uruguay, Venezüella, Ekvator) bu rejim, derecesini aşmış buhar kazanları gibi zaman zaman patlamalar yapmış ve siyasi istikrarı altüst etmiştir.¹⁹⁸ Bu sistem Latin Amerika ülkelerinde soysuzlaşmakta çok defa şahsi ve askeri diktatörlüklerle neticelenmektedir. Ayrıca bu sistemin demokratik gelişmesini henüz tamamlamamış memleketlerde yürütme ile yasama iktidarının fiilen birbirine karışmasına ve böylece yürütmenin fiilen üstünlüğüne sebep olduğu söylenmektedir.¹⁹⁹

Ancak Latin Amerika Devletleri ile ABD'nin ekonomik düzeyi iklimi ırkı yapısı, dili uygarlık bakımından farklıdır ve bu durum siyasal kurumlara yansımaktadır. Gelenekleri ve halkın psikolojisi açısından kişisel iktidara yatkın olan Latin Amerika Devletleri kurulurken bu rejimi benimsediler.²⁰⁰ Aslında başkanlık rejiminin Latin Amerika'daki kaderi parlamenter rejimin kıta Avrupası ülkelerindeki kaderine çok benzemektedir.²⁰¹ Latin Amerika Devletleri ile Amerika arasında çok kapsayıcı ve derin

¹⁹⁵ TEZİÇ, a.g.e., s.429.

¹⁹⁶ ALDIKAÇTI, a.g.e., s.159-169.

¹⁹⁷ TEZİÇ, a.g.e., s.428.

¹⁹⁸ BAŞGİL, a.g.e., s.329.

¹⁹⁹ KUBALI, a.g.e., s.371.

²⁰⁰ KUBALI, a.g.e., s.82.

²⁰¹ DUVERGER, a.g.e., s.74.

toplumsal tezatlar vardır.²⁰²

Kuzey Amerika’da güçler dengelidir. Güçlü kişiliğine rağmen başkan Roosevelt bile Kongre karşısında gerileyebilmektedir. Oysa Latin Amerika rejimlerinde hukuki bakımdan değilse bile fiili olarak güçler birbirine bağımlıdır. Amerika’da parti disiplini olmadığı için başkanın partisi çoğunlukta olsa bile başkan her istediğini yaptırılmaz. Oysa Latin Amerika’da parti sistemi farklıdır. Orada partiler aşırı disiplinli bir klan durumundadır. Latin Amerika’da parti temelde bir adamın etrafında toplanmış ve kendini bütünüyle ona hizmet etmeye adanmış bir topluluktur.²⁰³

Ayrıca Latin Amerika’da eski gelenekler gereği ordu çok faaldir. Ordu savaşımadığı için önemli bir siyasal rol oynar. Uzun süre başkanı işbaşına getiren uzaklaştıran ordu olmuştur. Bu nedenle seçilen başkanlar ordunun desteğini almaya çalışmışlar, ona boyun eğmişler ve bu destek sebebiyle kongreye üstünlük sağlamışlardır.²⁰⁴

Duverger'e göre, Latin Amerika’da kurumlar yarı demokratiktir. Amerika’da seçimler özgür ve dürüsttür. Latin Amerika’da ise seçimler çoğunlukla güdümlüdür. Ayrıca birçok Latin Amerika ulusunda halkın büyük bir bölümünün Kızılderili ya da melez, okumamış ve geri kalmış insanlardan oluştuğunu ve bu insanlar için oy pusulasının bir anlam taşımadığını eklemek gerekir. Genellikle Latin Amerika Ülkelerinin büyük bir bölümünün sömürge tipinde olduğu unutulmaktadır. Beyaz ırktan birkaç kişi; ancak yavaş yavaş uyuşukluktan kurtulmakta olan renkli derili bir halk kitlesine egemendir ve bu kitleyi avucunun içinde tutmaktadır. Bu kitle her çeşit seçim hilesine uysalca boyun eğer. Latin Amerika’da iktidardaki partinin çoğunluğu sağlayamaması az rastlanan bir olaydır. Ama iktidar partisi devrimle geldiği bir iktidardan yeni bir devrimle kovulur.²⁰⁵

Ancak bu toplulukların gelenekleri değişmektedir. Bu rejimler büyük bir değişim içindedirler. Askeri diktatörlerin yerini sivil diktatörler almıştır. Kitleler içinde bulundukları durumdan yavaş yavaş kurtulmaktadır.²⁰⁶ Ama yine de her generalin aynı

²⁰² TİKVEŞ, Özkan, **Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku**, İzmir 1982, s.82.

²⁰³ TİKVEŞ, **a.g.e.**, s.83.

²⁰⁴ TİKVEŞ, **a.g.e.**, s.83.

²⁰⁵ TİKVEŞ, **a.g.e.**, s.84.

²⁰⁶ TİKVEŞ, **a.g.e.**, s.84.

zamanda önemli bir siyasi olduğu Latin Amerika ülkelerinde yapılan darbelerde iç kuvvetlerin yanında, dış kuvvetlerin de tesiri ile hala darbe tehlikesi vardır.

Baskıcı, istikrarsız, sık darbeleri askeri klik yönetimleriyle dolu Latin Amerika ülkelerinin aslında, ne parlamenter demokrasi ile ne de başkanlık sistemi ile alakası vardır.²⁰⁷ Esasında Latin Amerika devletlerinde başkanlık sisteminin işleyiş tarzı, kabaca kuvvetler ayrılığına dayanan, oligarşinin anlaşması veya askerlerin idaresi 'veya bir' şahsın diktatörlüğü şeklinde görülmektedir. Ama Latin Amerika devletlerini diktatörlüğe götüren başkanlık sistemi değil, halkın büyük bölümünü oluşturan okuma yazma bilmeyen siyasal öğrenimden yoksun kitlelerin tutumudur. Yoksa başkanlık sisteminin müessese olarak durumu değildir. Benzer şekilde Asya ve Afrika'daki bazı devletlerin hükümet başkanına da başkan denilmekte ise de, bu devletlerde görünen şekil, bir hâkim partinin veya askeri kadroların veya karizmatik liderlerin hâkimiyeti şekilleridir.²⁰⁸ Bu nedenle başkanlık sistemi dendiğinde ABD'ndeki başkanlık rejiminin anlaşılması doğru olur.²⁰⁹

Esasında bu rejimlere başkanlık sisteminden çok "Başkancı rejimler" denmektedir. Bu rejimlerin belirgin özelliği iki başlı yürütme organında devlet başkanının yönetimdeki etkinliği ve iktidarın kişisel olmasıdır. Öte yandan başkanlık rejiminden farklı olarak, hukuki planda devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi bulunmakta ve parlamentoya kanun tasarısı sunabilmektedir. Nihayet başkancı rejimlerde parlamentonun kanun koyma yetkisine sınırlamalar getirildiği gibi, parlamentonun çalışma süresi de kayıtlanmıştır.²¹⁰

Tüm bu sebeplerle Latin Amerika'daki 3 asırlık sömürge döneminin bu ülkelerin siyasal kurumsallaşması üzerindeki etkisini bir kenara bırakarak, bütün sorumluluğu uygulanan başkanlık sisteminde aramak yanlış olur.²¹¹

Sonra "asırlarca sömürge olarak yaşayan Latin Amerika ülkelerinin, Türkiye ile karşılaştırılması doğru değildir. Ülkemizde söz konusu diktatörlük tehlikesi bugün de

²⁰⁷ PARLA, a.g.e., s.90

²⁰⁸ ÖZER, a.g.e., s.21.

²⁰⁹ TURHAN, a.g.e., s.33.

²¹⁰ TEZİÇ, a.g.e., s.423.

²¹¹ BİLİCİ, Abdülhamit, "Sistem Tıkandı İstikamet Başkanlık Sistemi", Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s.29.

mevcuttur. 300 milletvekili çıkararak parti başkanını durdurmak neredeyse imkânsız.”²¹² Diktatörlüğün ancak denetim imkânının ortadan kalktığı durumlarda ortaya çıkacağını ifade eden Özal'a göre "mevcut sistemin denetlenemediği ortada. Çünkü bu sisteme göre, milletvekili hem denetim, hem de yürütme işlerini şahsında birleştiriyor. Meclisin tüm denetim teşebbüsleri, meclis çoğunluğunu oluşturan hükümet çoğunluğu tarafından reddediliyor." Hükümetin denetlenmesinin nasıl imkânsızlaştığını ortaya koymak için; 1961'den günümüze meclisin hükümeti denetleme teşebbüslerinde ne kadar başarılı olduğuna bakmak gerekir. Bu tarihler arasında verilen 251 gensorudan sadece 2 tanesi kabul edilmiş. Bunlar da parlamento çoğunluğu oluşturanın adeta imkânsızlaştığı 1977–1980 yılları arasında kabul edilmiş. Mevcut sistemin gereği olarak, parlamento çoğunluğu elde edilmeden hükümet kumlamıyor. Parlamento çoğunluğuna sahip hükümeti denetlemek ise boş bir hayaldir. Ülkemizde sıkı parti disiplini sayesinde hükümet, meclisi adeta bir emir kulu gibi kullanıyor. 1961 den 1994 yılına kadar geçen 33 yıl içinde meclis, denetim yetkisini binlerce kez kullanmak istedi fakat aşağıdaki tablo aslında bu yetkinin fiilen ortadan kalktığının açık bir göstergesidir. 1961–1994 arası gelen 251 gensoru Önergelerinden 2'si kabul edilmiş, gelen 644 Meclis Soruşturmasından 14'ü işleme konmuş, gelen 888 Meclis Araştırmasından 14'ü sonuçlanmış ve gelen 285 Genel Görüşmeden ancak 53'ü görüşülmüştür.²¹³

3.3.2. Olumlu Sonuçlar

Başkanlık Sisteminin en önemli avantajlarından biri, yürütme yetkisini belli bir süre için halk tarafından seçilen tek bir kişiye vererek, güçlü bir yürütme organı oluşturması ve hükümet istikrarsızlığı sorununa köklü çözüm bulmasıdır. Ayrıca önemli bir hususta bu sistemde yetkili ve sorumlunun net bir şekilde belli olmasıdır. Oysa ülkemizde oluşan koalisyon hükümetlerinde sorumlu bulunamamaktadır.

Bazılarının iddia ettiği gibi Başkanlık Sistemi bizatihi darbeye sebep olmaz. Aslında darbelerin temelinde yatan sosyo - ekonomik ve sosyo kültürel sebepler vardır. Hangi sistem uygulanırsa uygulansın darbe alacaksa bunu engellemek çok zordur. Önemli olan darbe yollarını kapamaya çalışarak darbe ihtimalini en aza indirmektir.

²¹² KUZU, **Aksiyon**, 7–13 Ocak 1995, s.27.

²¹³ **Aksiyon**, 7–13 Ocak 1995, s.28.

Sonra bu rejimde çift başlılık soflum olmadığı gibi istikrar sorunu da yoktur. Bu sistemde salt çoğunluk nedeniyle oyların çoğunluğunu alan artık bir dönem boyunca, ülkeyi yönetecektir. Böylece ne hükümet krizleri doğacak, ne de seçim endişesiyle günlük politikalar takip edilecektir. Ülke artık o dönem için istikrarlı bir yapıya kavuşacaktır. Bunda da zaruret vardır; çünkü belli bir süre hükümet etmeden bir hükümetin başarılı veya başarısız olacağı söylenemez. Bir programın başarılı olup olmadığı kısa bir süre uygulanmakla anlaşılamaz. Seçmenlerin kararsızlığa düşmemesi, doğru karar verebilmesi ve uygulanan programı değerlendirebilmesi için, o programın belli bir süre seçim korkusu vs. endişeler olmadan uygulanması gerekir. Bu durum nedeniyle ulusal yararın gerektirdiği hallerde, hükümetin tarafsız, sınıflar üstü politikaları tavizsiz izlemesini kolaylaştırdığı: meclis üyelerinin oylarını, hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymadan parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine "vicdanlarının sesine uyarak" özgürce kullanmalarını imkân dâhiline soktuğu söylenir. Ayrıca yürütmenin tek kişiden oluşması kriz dönemlerinde ve acil durumlarda süratli ve dolayısı ile etkin müdahale imkânı sağladığına; homojen oluşu nedeni ile de izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığına inanılır.²¹⁴

Başkanlık sisteminin toplum bünyemize uymadığı görüşüne karşı Osmanlı tarihinde hâkim olan yönetim ile Başkanlık Sistemi arasında büyük ölçüde benzerlik olduğu söylenmektedir.²¹⁵

“Başkanlık hükümeti sisteminin sadece ABD’ de uygulanabileceği başka yerde uygulanmasının imkânsız olduğu görüşü de tatminkâr bulunmamaktadır. Gerçi Kuzey Amerika’da uygulanan sistemin Güney Amerika’ da uygulanamaması doğrudur. Gerçekten Güney Amerika’da sık sık darbeler olmaktadır.”²¹⁶ Ancak şunu belirtelim ki, başkanlık sisteminin Güney Amerika’ da uygulanamaması konusunda ve bunun nedenleri hakkında gerçek bir araştırma yapılmamıştır.”²¹⁷

Federal devletin ve başkanın otoritesi özellikle bu asrın başından beri iç ve dış buhranlar sebebiyle, son derece genişleyip kuvvetlendiği halde bu otorite asla soysuzlaşmamış ve başkan bir diktatör olmamıştır. Hiç bir şey başkansız olmaz, fakat

²¹⁴ EVCİMEN, a.g.e., s.319.

²¹⁵ KUZU, a.g.e., s.226.

²¹⁶ KUZU, a.g.e., s.226.

²¹⁷ KUZU, a.g.e., s.226.

başkan her istediğini de yapamaz. Bunda federasyon sisteminin, Kongre'nin başkandan ayrı bir kuvvet olmasının, baskı gruplarının ve kamuoyunun payı vardır. Bu yönüyle bu sistem başarılı sayılabilir.²¹⁸

Duverger'e göre "ABD'nin, İngiltere'nin ve Fransa'nın siyasi rejimleri görünüşte birbirinden çok farklıdır: Washington'da bir başkanlık rejimi, Londra'da bir parlamento rejimi, Paris'te ise bir karına rejim vardır. Fakat bu anayasal görünüşlerin çeşitliği arkasında aynı temel gerçek onları birbirine yaklaştırır. Her üç rejimin de nabızı "seçimle gelmiş bir hükümdar"da atar ve parlamento sadece bir denge ağırlığı görevini taşır.²¹⁹

Başkanlık Sisteminin dayandığı güçler ayrılığı esasının sağladığı bölünme uzmanlaşmayı kolaylaştırarak, yönetimi etkinleştirir. Sistemin öngördüğü "azınlık vetoları" aracılığı ile de, çoğunluk istibdadının engellenerek, azınlıkların korunması sağlanır. Sonra bu sistemde yürütme meclis araya girmeden doğrudan halk tarafından seçildiği için, temsil ilişkisi daha doğrudan sağlanır, halk egemenliği ve ulusal temsil faraziyesi realiteye dönüşür. Halka yürütmeyi doğrudan seçme hakkı veren bu sistemin, halka izlenecek politikaları da doğrudan onaylama, ya da reddetme imkanı sağladığı ve yürütmenin davranışlarını tahmin edilebilir kılarak, siyasi katılımı genişlettiği, kısaca, yönetimi demokratikleştirdiği söylenebilir.²²⁰

Bu sistemle beraber darbe tehlikesi olabilir diyenlere, Tibuk, şöyle cevap vermektedir. "İki kademeli seçimle belirli bir süre için göreve gelen Başkan, milletin bütün meselelerinin tartışmasız sahibi olacak. İki başlılık ortadan kalkacak, Partiler içindeki bölünmeler ve meclisteki ayak oyunları yürütmeyi engellemeyecek. Güvenoyu problemi olmayan başkan en doğru bildiği programı en uygun kişilerle uygulayacak. Sık sık yapılan seçimler dolayısı ile politik yatırım yapmak zorunda kalınmayacak. En önemlisi direk halkın çoğunluğu tarafından seçilen başkandan askerlerde çekineceği için, darbeler olmayacak."²²¹

²¹⁸ KUBALI, **a.g.e.**, s.469.

²¹⁹ DUVERGER, **a.g.e.**, s.8.

²²⁰ EVCİMEN, **a.g.e.**, s.319.

²²¹ Besim Tibuk, **Aksiyon**, 7–13 Ocak 1995, s.27.

Türkiye için Başkanlık Sisteminin yararlı olacağını savunanlar, bu sistemin ülkemizde özellikle yürütmeye getireceği süreklilik ve istikrara dikkat çekiyorlar. Hâlbuki Başkanlık Sisteminde bu tür kaosların yaşanması imkânsızdır. Çünkü herhangi bu sebeple görevini sürdüremeyen başkanın yerini otomatik olarak kendisiyle birlikte halk tarafından seçilmiş olan yardımcısı dolduruyor.²²²

Başkanlık sisteminin ülkemize mevcut sistemden daha uygun olduğunu söyleyen Çandar: "Geçmiş uygulamalarımızın yanında, Osmanlıdan miras kalan 600 yıllık padişahlık geleneğimiz var. Buna ilaveten Atatürk'ün 15 yıllık fiili başkanlık dönemi ve İnönü'nün "Milli Şefik" dönemi var. Menderes dönemi başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır, Özal döneminde fiili başkanlık sistemi tekrar gündeme geldi. Sonra son gelişmelerin arkasından dünyadaki genel eğilim bu yöndedir. Rusya Federasyonu ve Sovyetler Birliği'nin enkazı altından çıkan Türk Cumhuriyetlerinde de bu sistem yürürlüktedir" demektedir.²²³ Başkanlık sistemi elbette bazı güçlükleri de beraberinde getirecektir. "Esasen her sistemin kendine özgü mahzurları vardır. Başkanlık sistemi diktatörlüğe dönüşme eğilimi gösterebilir; fakat aynı tehlike diğer hükümet şekillerinde de mümkündür. Parlamentoda oldukça kuvvetli bir çoğunluğa dayanan hükümeti ve onun başbakanını, sert tedbirler almaktan kim alıkoyabilir. Parlamenter Rejimde güçler arasındaki karşılıklı etki araçları hangi ülkede çalışabiliyor? Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet cumhurbaşkanı aracılığı ile kendisinin dayandığı parlamentoyu feshediyor? Artık parlamenter rejimde fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini daha güçlendirmek için başvurduğu bir müessese haline gelmiştir. Bunun örneklerine Almanya'da (1972'de, 1982'de) ve İngiltere'de (1974'de 1986'da) rastlanmaktadır"²²⁴

Sonuç olarak bu sistemin ülkemizde uygulanması durumun da bazı sakınca ve faydalarının olacağını kabul etmek gerekir. Zaten yeryüzünde şu ana kadar kusursuz işleyen bir sistem bulunmamıştır. Tercihte önemli olan faydasının sakıncalarından çok olmasıdır.

²²² Besim Tibuk, **Aksiyon** 7-13 Ocak 1995, s.27.

²²³ Cengiz Çandar, **Aksiyon**, 7-13 Ocak 1995, s.27.

²²⁴ KUZU, **a.g.e.**, s.226.

3.4.Yarı-Başkanlık Sisteminin Türkiye İçin Değerlendirilmesi

Başkanlık sisteminde olduğu gibi, yarı-başkanlık sisteminde de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yurttaşları yasama organı dışında yürütmenin bir kanadının tayininde söz sahibi yapacağı için, bu organın kısmen dolaysız temsil meşruluğuna sahip olacağı ve devletin halka daha da yaklaşacağı düşünülmektedir. Bu yaklaşımın taraftarlarına göre, demokratik meşruluğu takviye edilmiş, birleştirici ve işlevsel olan bir cumhurbaşkanına Türkiye'nin ihtiyacı vardır.²²⁵ Son yıllarda sosyo-kültürel bölünmelerin yoğunlaştığı, etnik, dinsel kimliklerin birer aidiyet göstergesi olarak öne çıktığı ülkemizde, salt halkoyundan çıkmış bir cumhurbaşkanının demokratik meşruluğu sağlayacağını söylemek mümkün değildir. Parti sistemindeki parçalanmışlık dikkate alındığında, bir siyasal partinin aday olarak seçime seçilecek cumhurbaşkanı adayının birleştirici olması güçtür. Başkanlık sisteminde başkanın kapılacağı aşırı haklılık kompleksinin yarı-başkanlık sisteminde de söz konusu olacağını belirtmek gerekir. Halkın oy gücüyle iktidarının mutlaklığına kendini inandıracak bir başkan, sistemde denge unsuru olmak yerine "sultan" gibi davranmayı tercih edecektir. Baş sığıştığı anda sivil ya da askeri kurtarıcılar peşine düşen halkın, bu kurtarıcıyı Cumhurbaşkanlığı makamında görme ihtimali pek uzak değildir. Başkanın yönetme yeteneğini kaybetmesi halinde bile halkın desteğini arkasında hissetmeye devam etmesi, sistemi kilitleyecektir.

Başkanlık sistemindeki bölünmüş çoğunluklarla kolay başa çıkamama sorunu yarı-başkanlık sisteminde de mevcuttur. Kuvvetlerin bölünmesi temelinde işleyen yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı iktidarı bir başbakanla paylaşmak zorunda kaldığı için, başkanı seçen çoğunlukla parlamentoyu kontrol eden çoğunluk aynı olmadığı zaman bu düalist yapı kaçınılmaz olarak çatışmaya ve çıkmaza yol açabilir. Parti sistemimizdeki parçalanma nedeniyle cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı partilerden gelmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu durum uzlaşma ve hoşgörü kültürünün eksikliğiyle birlikte düşünüldüğünde, hem yürütmenin iki kanadı, hem de yürütme ile yasama arasında ortaya çıkacak çatışmanın son tahlilde sistemi istikrarsızlığa götürmesi kaçınılmazdır.

²²⁵ ERDOĞAN, Mustafa, **Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995, s.79-81

Cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki iktidar paylaşımı ancak seçilecek cumhurbaşkanının karizmatik kişiliği üzerinde tüm kesimlerin birleşebilmesi halinde sistemin kilitlenmesine yol açmayacaktır. İlk yıllarında Fransa'da yarı-başkanlığın ciddi sorunlara yol açmadan işleminin ardında De Gaulle'ün tarihi kişiliği önemli rol oynamıştır. Türkiye'de karizmatik liderlerin varlığı yadsınamasa da, bunlar geçmişten günümüze Türk siyasetinde birleştiricilik adına başarılı sınav verememişlerdir. Merkez sağ ve merkez soldaki bölünmüşlüğü itici gücü olan parti liderlerinin bir-iki "birleşip bütünleşememe" hadisesindeki uzlaşmaz tutumlarını hatırladığımızda, bu yargımızda pek de haksız sayılmayız.

Siyasetçilerin asgari müştereklerde dahi birleşmelerinin zor görünmesi nedeniyle, yasama ile yürütme arasındaki uyumsuzlukların "co-habitation" yolu ile aşılması da mümkün değildir. Sistemin olumlu sonuçlar verdiği örneklerde, başkanın yasama ile yürütme arasındaki çatışmayı durdurmak için anayasal yetkilerini kullanmaktan kaçınarak geri plana çekilmesi, yani fiili iktidarın kullanımını başbakan ve hükümete bırakması gözlense de, uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkemizde başkanın bu türden bir strateji izlemesi tahayyül dışıdır.²²⁶

İki organ arasındaki çatışmanın sistemin tıkanmasına sebep olacağına ilişkin inancımız, siyasal otoritenin sık sık karşı karşıya kaldığı meşruluk krizi ile yakından ilişkilidir. "Siyasal otoritenin ne zaman, kimler tarafından kullanılacağı?" sorusuna her partinin verdiği yanıtların farklı olması aralarındaki uzlaşmazlığın derecesini göstermesi açısından dikkate değerdir.

Bu sistemde cumhurbaşkanına tanınan, meclisi kendi inisiyatifiyle fesih ve meclisin güvenini taşıyan bir hükümeti azil yetkilerinin sistemdeki kilitlenmeyi çözeceği iddia edilse de, ülkemiz örneğinde söz konusu yetkilerin keyfi kullanımının önüne geçecek mekanizma bulunmadığı gibi, kurmak da çok zordur. Cumhurbaşkanının, parlamentodan bağımsız olmakla birlikte tek başına veya doğrudan hükümet etme yetkisine sahip olmaması, iradesinin ancak hükümet kanalıyla açıklanarak işlem görmesi, onu parlamentoya ve hükümete bağımlı kılmaktadır. Türkiye örneğinde bölünmüş çoğunlukların mevcut olduğu dikkate alınırsa, bağımlılığın taraflarca kötüye kullanılma ihtimali yüksektir. Bu nedenle sistem, özünde hükümet

²²⁶ Ergun Özbudun ile Görüşme; Milliyet, 1 Ekim 1997.

istikrarsızlığını önlemeye elverişli mekanizmalara sahip olsa da, Cumhurbaşkanına verilen yetkiler bizzatihi istikrarsızlığın motoru haline gelebilir, bir başka anlatımla hükümet istikrarsızlığını önlemeye yönelik olarak tercih edilen sistem kolaylıkla rejim krizine yol açabilir. Dolayısıyla yan-başkanlığın Türkiye'nin yönetilebilirliğe kavuşmasına imkân sağlayacağı düşüncesinin²²⁷ yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Cumhurbaşkanının meclisi fesih ya da hükümeti azletmesi halinde, parti sistemindeki parçalanma sürdüğü müddetçe sık aralıklarla yenilenecek seçimler beklenen hükümet istikrarını sağlayamayacaktır.

Benimsenecek iki turlu seçim sistemiyle benzer ideolojik eğilimli partilerin seçim ittifakına yöneleceği, onların süzülmüş ve derlenmiş bir şekilde parlamentoya katılımlarının sağlanacağı düşünülmektedir. Bu yönde görüş belirten 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.²²⁸ Bize göre, sistemin işleyebilmesine asıl engel olan, uzlaşma kültürünün yokluğudur ki, uzlaşma kültürü de kutuplaşmış seçmenlerin yoğun olduğu ülkemizde bir-iki seçimde oluşamaz.

Yeni demokratik kültürel değerlerin siyasal toplumsallaşma sürecinde kuşaktan kuşağa aktarılmasıyla oluşabilir. Uzlaşmazlık yönünde kemikleşmiş mevcut kültürel yönelimin seçim sistemi gibi teknik bir mekanizmayla aşılabileceğini düşünmek fazlaca iyimserlik olur. Mevcut parlamenter sistemin işleyişi sırasında tanık olduğumuz partiler arası ittifaklara baktığımızda, tümü seçim sistemi engelini aşmaya yönelik, kısa süreli, geçici ittifaklardır. Dolayısıyla iki turlu sistemde kurulabilecek ittifakların mezara kadar değil pazara kadar süreceğini, gerçek anlamda bütünleşmeyi sağlayamayacağını düşünüyoruz.

Sonuç olarak, yarı-başkanlık sisteminin uygulanabilmesi için, yargı bağımsızlığının sağlanması, yasama ile yürütmenin kendi görev alanlarında güçlü olmaları, sivil toplum örgütlenmelerinin, baskı gruplarının çeşitliliğinin ve bu yolla halkın sisteme aktif katılım ve denetiminin sağlanması, demokratik, katılımcı bir siyasal

²²⁷ VERGİN, Nur; “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı - Başkanlık Sistemi”, Türkiye Günlüğü, S.41, Temmuz–Ağustos 1996, s.13. 'den aktaran YANIK Murat, s. 103

²²⁸ VERGİN, Nur; “Yarı Başkanlık Sistemi ve İstikrarlı Türkiye, Yeni Yüzyıl, 4 Mayıs 1997.

kültür ortamının varlığı zorunludur. Bu koşulların mevcut olmadığı ülkemizde yarı-başkanlık sistemi popülist dikta önerisinden²²⁹ başka bir şey değildir.

3.5.Türkiye Sistemine İlişkin Bir Analiz

3.5.1.Genel Bir Değerlendirme

Bugün toplumu incelediğimizde onun statik bir yapı olmadığını devamlı değiştiğini buna bağlı olarak siyasal ve kültürel yapının da değiştiğini görmekteyiz. Bu değişim rüzgârlarından Türkiye'nin de etkileneceği açıktır.

Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliğini tartışırken göz ardı etmememiz gereken önemli bir husus var. Türkiye çeşitli tarihi, kültürel ve siyasi özellikleriyle orijinal bir yapı arz ediyor. Ülkenin siyasi gündemini tarihsel süreç içerisinde incelediğimizde tutarlı, etkin ve temiz bir siyasetin izlenmediğini görmekteyiz. Örneğin parti sistemini bir ele alalım. Başkanlık sisteminin Amerika'da ideal daha az sorunlu çalışmasında federal sistemin bölgesel, yerel veya farklılaşmış çıkarlarının dengelenmesinde bu yolla siyasal sistemin çoğulcu bir yapıya dönüşmesinin önemli bir rolü sezilmektedir. Buna seçim sistemini ve parti sistemini eklediğimizde farklı talepleri ve beklentileri bütünleştirecek sisteme girdi halinde getirecek mekanizmaların varlığını eklemek gerekmektedir. Türkiye açısından düşündüğümüzde de bölgesel, yerel veya münferit çıkarlar ile çoğunluk çıkarlarını dengeleyecek federalizm gibi mekanizmaların olmadığı ve bu açıdan çıkar dengelenmesi sağlayacak mekanizmaların bulunmadığını görmekteyiz. Türkiye'deki parti sistemi parti liderlerinin denetiminde demokratik işlemeyen otoriter bir görüntü arz etmektedir. Bu açıdan baktığımızda partilerin farklı talepleri bünyesinde ifadelendirilecek, bunları bütünleştirecek sisteme girdi haline dönüştürecek bir yapıya sahip olmadığını görmekteyiz.

Türkiye açısından Başkanlık sistemine baktığımızda siyasi istikrar, etkin yönetim ve yürütmenin siyasi pazarlık dışında kalarak temiz siyaset, denetim ve dengeleme mekanizmaları ile devlet organlarının ve bürokrasinin denetlenemeyen kısımlarının denetim altına alınması açısından fayda sağlayacağı söylenebilir. Fakat

²²⁹ KALAYCIOĞLU, Ersin; “Yarı – Başkanlık: Diktaya Çağrı”, *Milliyet*, 1 Mayıs 1996.

sistemin sağlıklı çalışabilmesi için parti ve seçim sistemlerinin değiştirilerek farklı taleplerin sisteme girdi haline getirecek kanalların sağlanması bu yolla çoğulcu bir siyasi sistemin oluşturulması gerekmektedir. Parti ve seçim sistemi değiştirilmeden başkanlık sisteminin sağlıklı çalışabilmesine imkân yoktur. Kanıya bu açıdan bakıldığında başkanlık rejimi, tek partili siyasal rejimlerde, iki partili siyasal rejimlerde ve nihayet çok partili siyasal rejimlerde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Yukarıda bahsettiğimiz değişimin paralelinde siyasal rejimlerin sınıflamasından artık belirleyici faktör olarak siyasi partiler ve onların topluma nicelik ve nitelik olarak yansıma şekli ölçü alınmaktadır.

Neden Amerikan başkanlık sistemi referans alındı. Bunun basit kısa bir cevabı var. Başkanlık rejimine en büyük destek Amerikan halkının demokrasi bilincinden geldiği için iki yüz yılı aşkın siyasal sistem hiçbir kesintiye uğramamıştır. Ama burada önemli bir husus var. Türkiye siyasi hayatında başkanlık sisteminin siyasi tıkanıklığa alternatif bir çözüm olarak görülmesinin bir tarihi süreci var. Türkiye'deki sistem zaman zaman kesintilere uğramış asker yönetime el koymuş bu da ülkenin demokrasi kültürüne büyük darbe vurmuştur

3.5.2. Nasıl Bir Türkiye İstiyoruz

Tarihi bin yıllara dayanan köklü medeniyetlerin oluşmasında katkıları olmuş önemli bir ülkeyiz. Galiba büyüklüğümüzün bir tek biz farkında değiliz. Potansiyelleri olan bir ülkeyiz. Her şey yerli yerinde doğru dürüst yapılsa ülkenin kaynakları etkin bir şekilde işletilirse dünyanın sayılı devletleri arsına gireriz. Yeteneklerimizi, potansiyellerimizi doğru ve etkin bir biçimde kullanabilmek kendimizi iyi tanımaktan geçiyor. Dünya siyasi tarihi pek çok serüvenlere sahne olmuştur. Savaşlar, yıkımlar, mücadeleler, değişimler, politikalar, iyileşmeler gelişmeler vs.

Bu gün dünyaya baktığımızda durumu pek iç açıcı görmüyoruz. Terör özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra ortaya çıkan küresel terör. İçte ise onlarca genç insanın, yetişmiş insanın gücünün katline sebep olan bölücü terör.

Türkiye sadece bunlarla uğraşmıyor uluslar arası arenada kendine bir yer bulmaya çalışıyor. Ekonomisini, eğitimini, işsizliğini iyileştirmeye çalışıyor. Bir yandan yaptığı reformlarla meclisten geçirdiği kanunlarla pek çok alanda Avrupa Birliği

standartlarına ulaşmaya çalışıyor. Bu birliğe dâhil olmak istiyor. Dış politikada aktif dengeli bir siyaset izlemeye çalışıyor. Kısacası Türkiye yeni oluşumlar, yeni çabalar, yeni atılımlar peşinde.

Bunun için herkese büyük görev düşüyor. Bilim adamlarından, sanatçısına, terzisinden işçisine kadar herkes üzerine düşeni fazlasıyla yapmak zorunda. Bizim Atatürk'ün hedef olarak koyduğu muasır medeniyetler seviyesine ulaşmamız bu çabalarımıza bağlıdır. Bireyler ve kurumlar üzerlerine düşeni büyük fedakârlıklar göstererek yapmalı yeni nesillere sağlam bir ülke bırakmak buna bağlı.

Kabuğunu çatlatma aşamasından Türkiye geçirdiği siyasi, ekonomik ve kültürel değişimlerle kendine uygun bir rota arıyor. Bu arayış bir takım reformları ve düzenlemeleri de beraberinde getiriyor. Değişmek, gelişmek, evrimini tamamlamak, bireyleri olduğu kadar toplumlarında geleceği açısından önemlidir.

Nasıl bir Türkiye tabii ki ayakları sağlam basan, geleceğinden umutlu, insanları mutlu, sağlıklı, eğitim ve daha birçok alanda ki problemlerini çözmüş, çağdaş bir Türkiye. Bu ideallere kavuşmak için bir takım bedelleri ödemek zorundayız. Hazır mıyız, bu bedelleri ödemeye. Hazır olmalıyız. Adımlarımızı yavaş ama sağlam atmalıyız.

Gelişen dünya ile birlikte sistemlerde değişiyor. Hatta değişimde değişiyor. Daha güçlü bir ülke için hangi sistemi uygularsak uygulayalım en önemli faktörün insan olduğunu akıllarımızdan çıkarmayalım. Çünkü hem sistemi uygulayan hem de sistemle yönetilen insan.

Her ülkenin kendine özgü sosyal, kültürel ve ekonomik gerçekleri var. Ve her ülke bu gerçekler doğrultusunda da sistemini yönlendiriyor. Biz de ülkemizde, insanoğlunun uzlaşabileceği evrensel yaklaşımlarla hareket edip kendi gerçeklerimizi gördüğümüz takdirde daha güçlü, istikrarlı, saygın bir Türkiye çok uzaklarda değil.

3.5.3. Başkanlık Rejimiyle İlgili Öneriler

Başkanlık rejimi ya da sisteminin Türkiye gibi kendi şahsına münhasır yapılarda uygulanabilirliği konusunda akademik ve siyasi çevrelerde değişik görüşler ileriye sürülmekte, farklı yorumlar yapılmaktadır.

Bu çalışmanın perspektifi doğrultusunda, başkanlık sistemini eleştirenler, bu sistemin ABD’de kendine özgü tarihsel koşullar içinde ortaya çıktığını ve uygulandığını ABD dışında bu sistemi tam ve iyi olarak uygulayan başka bir ülke bulunmadığını iddia etmektedirler. Bu savlarını da Latin Amerikan ülkelerini örnek vererek desteklemişlerdir.

Bu rejimi savunanlar ülkemizde tıkana siyasete temel çözüm olarak başkanlık sistemini görmüşlerdir. Bu konuda bizim görüşümüz şudur: Öncelikle bu tartışmalara bilimsel bilgi ve metodoloji ile yaklaşmak lazım. Okuyarak, inceleyerek, araştırarak konuyu değerlendirmeliyiz. Öncelikle ülkemizde mevcut parlamenter demokratik rejim olarak adlandırılan sistemdeki bozuklukları iyi teşhis etmemiz lazım.

Nedir bu hastalıklar? Bir kere mevcut sistemde parti genel başkanları “tek adam”, “tek seçici”, “tek karar verici” konumlarındadır. Milletvekilleri adeta robot gibi güdümlenen etki altında kalan kişiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Parti içi demokrasi kavramı havada kalan bir kavram olmuştur. Bu yapı bunu eleştirenler tarafından “lider diktası” ya da “lider sultası” olarak ifade edilmektedir.

Mevcut sistemde halk kimi seçeceğine direkt kendisi karar vermektedir. Bazı milletvekili genel seçimlerinde olduğu gibi oy vermek zorunda bırakılmakta, ya da halk parti başkanlarının yaptığı listeye göre tercihini kullanmak zorunda bırakılmaktadır. Özetle diyebiliriz ki mevcut parlamenter demokrasi olarak ifade edilen yapıda halkın gerçek tercihlerinin parlamentoya yansması mümkün gözükmemektedir.

Diğer bir sorunda koalisyonlar konusunda yaşanmaktadır. Tek başına iktidara gelemeyen bir siyasal parti, kendi parti program ve felsefesine hiç de uymayan bir diğer partiyle adeta tabiri caizse bir “zorunlu evlilik” yapmak zorunda kalmaktadır. Peki çözüm nedir? Çözüm başkanlık sisteminde mi aranmalıdır.

Başkanlık rejimini bir ülkedeki tüm siyasal, sosyal ve ekonomik sorunları çözecek bir reçete olarak görmek mümkün değildir. Başkanlık sistemi ile birlikte daha geniş çerçevede sistem tıkanıklığına ilişkin önerilerinde ihmal edilmemesi gerektiğini öne sunuyoruz.

Eğer başkanlık sistemi uygulanacaksa ve bu doğrultuda halkta, siyasilerde, sivil toplum örgütlerinde, üniversitelerde bir talep varsa bu konudaki önerilerimiz en temel olarak şu konular etrafında odaklanmaktadır.

-Başkanlık seçimleri dört yılda bir yapılmalıdır.

-Başkan en fazla iki dönem görev yapabilmelidir.

-Başkanlık seçimleri iki türlü seçim sistemi ile yapılmalı ve ilk ya da ikinci turda en az yüzde elli bir oy alan kişi başkan seçilebilmelidir. İlk turda hiçbir adayın yüzde elli birin üzerinde oy alamaması durumunda ikinci tura en fazla oy alan iki aday katılabilir.

Bu ikinci turda en fazla oy alan kişi Başkan olmalıdır. Bakanlar kurulu, başkanın meclis dışından atayacağı üyelerden oluşmalıdır.

Yasama organı yani TBMM yürütme organından farklı olarak düzenlenmelidir. TBMM üyeleri şu esaslar dahilinde seçilmelidir.

İlk olarak, TBMM üyelerinin seçiminde dar bölge ve listeli iki tur seçim sistemi uygulanmalıdır. Her siyasal parti seçim bölgesinden üç aday belirlemeli ve oy pusularlarında aday isimlerine yer verilmelidir. 1. turda yüzde ellinin üzerinde oy alan kimse milletvekili seçilebilmelidir. İlk turda bu oranda bir oy alınamaması durumunda ikinci tur seçim yapılmalıdır. İkinci tura en fazla oy alan iki aday katılmalı ve bu turda oy çoğunluğunu elde eden aday milletvekili seçilmelidir.

İkinci olarak, bir milletvekili en fazla iki dönem seçilebilmektedir. Üçüncü olarak, TBMM 4 yıl için seçilen 400 milletvekilinden oluşmalıdır. TBMM'nin görevi sadece yasama faaliyeti olmalıdır. Ayrıca TBMM üyelerinin dokunulmazlıkları kaldırılmalıdır. Herhangi bir suç işlendiği tespit edilen bir milletvekili hakkında soruşturma ve yargılama söz konusu olmalıdır.

Yerel yönetim temsilcilerinin de seçimlerinde iki türlü seçim sistemi uygulanmalıdır. İlk turda %50'nin üzerinde oy alan kişi belediye başkanı seçilmelidir. İkinci tur yapılma zorunluluğu olduğunda seçime en fazla oy alan iki aday katılmalı ve bu turda oy çoğunluğunu elde eden kimse belediye başkanı seçilmelidir.

SONUÇ

Yeryüzünün çeşitli coğrafyalarında demokrasilerin karşı karşıya kaldığı temsil, sorumluluk krizini aşmaya yönelik arayışlar son yıllarda yeniden canlanmıştır. Özellikle demokrasiye geçiş sürecini yaşayan ülkelerde bu arayışlar seçim sistemleri, hükümet sistemleri gibi kurumsal tedbirler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Türkiye'nin demokrasiye geçiş sürecinin yaklaşık 50 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen, bugün gelinen noktada benzer krizleri halen yaşamaya devam etmesi nedeniyle, bir yönetim biçimi olarak demokrasinin ülkemizde karşılaştığı zorluklar istikrarsız bir tablo çizmektedir. Siyasal sistemin işleyişi sırasında meydana gelen kilitlenmeler, krizler ve çevresindeki değişikliklere uyum sağlamamasına bağlı olarak ortaya çıkan sorun çoğu zaman yürütmenin güçsüzlüğünden kaynaklanan bir hükümet istikrarsızlığı olarak değerlendirilmekte ve çeşitli çevrelerin bu konuda geliştirdikleri alternatif yaklaşımların odak noktasını kurumsal düzenlemeler oluşturmaktadır.

1960'dan günümüze kadar süre gelen istikrarsızlığın salt hükümet istikrarsızlığına indirgenemeyeceğini göstermektedir. Çünkü hükümetlerin istikrarlı olduğu dönemlerde sosyo-ekonomik göstergelerin istikrarlı olması beklenirken, böyle olmadığı, belirli yıllara özgü iç ve dış faktörlerin etkisiyle konjonktürel bir seyir izlediği dikkat çekiyor. Hükümet istikrarsızlığının göstergesi olarak alınan hükümet ömrünün, daha çok parti sistemindeki parçalanma ile yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Temel aldığımız veriler ışığında vardığımız sonuç odur ki, Türkiye'de yaşanan istikrarsızlık örüntüsünün üç boyutu bulunmaktadır. İstikrarsızlığın birinci ve en önemli boyutu Türk demokrasisinin istikrarsızlığıdır. Bunun ardında devlet elitinden, siyasal elite ve halk katına kadar uzanan çizgide demokratik değer ve tutumların pekişmemiş olması yatıyor. Demokratik siyasal kültür olmayınca ne sivil toplum güçlenebilmekte ne de sivil otorite-askeri otorite arasındaki denge çağdaş seviyede gerçekleşebilmektedir. Osmanlı'dan devralınan siyasal Kültürün günümüz devlet-toplum ilişkisindeki, muhalefete bakıştaki, siyasal meşruiyetin algılanışındaki etkisini yadsımak mümkün değildir. Demokratik kültürün zayıflığı bireysel, toplumsal düzeyde ve devlet katında kendisini hoşgörü, uzlaşma ve güven eksikliğiyle göstermektedir, Bu sorunun aşılmasının yolu, siyasal değer, inanç ve tutumlar düzeyinde demokratik bir yeniden inşadan geçmektedir.

İstikrarsızlığın ikinci boyutunu oluşturan hükümet istikrarsızlığı, özünde parçalanmış parti sistemi ile ilişkilidir. Türkiye'de askeri müdahalelerin partiyle seçmeni arasındaki bağı (partili kimliğini) zayıflatması ve bu bağı yeniden kurulması için uzun bir siyasal toplumsallaşma sürecine gereksinim duyulması nedeni ile seçmen bazında belirginleşen oynaklık, sonuçta parlamentoya da yansımaktadır. Yasama temsilindeki parçalanma ve oynaklık hükümetlerin istikrarlı olmasını engellemektedir. Seçmenlerin siyasal tercihlerinin oynak olduğu bir konjonktürde hükümet istikrarsızlığının seçim sistemi gibi teknik bir düzenlemeyle aşılabileceğini düşünerek, seçim kanunlarında yeni düzenlemelerle sandığa gitmek, umulan sonuçları vermemektedir. Çünkü hükümet istikrarsızlığının da özünde yatan, demokrasiye özgü kural ve değerlerin, başta siyasal elitler olmak üzere toplumun tüm kesimleri tarafından yeterince içselleştirilememesidir.

Siyasal istikrarsızlığın sosyo-kültürel değerlerle yakından ilişkili olan bu arka planını bir yana bırakıp, salt seçim sistemi, başkanlık, yarı-başkanlık sistemi gibi kurumsal düzenlemelerle çıkış yolu aramak, amacı göz ardı edip, araçlara takılıp kalmaktan başka bir şey değildir. Sorunu yürütmenin güçsüzlüğü tezleriyle açıklamaya çalışıp, güçlü bir yürütme için hükümet sistemleri arayışlarına yönelmenin de anlamı yoktur. 1961 Anayasası, bu anayasada 1971'de yapılan değişiklikler ile 1982 Anayasası gerek yürütmenin cumhurbaşkanlığı kanadını, gerekse yürütmenin elindeki idare aygıtını güçlü devlet geleneğine bir nostaljiyle sarılanların arzu ettiği ölçüde güçlendirmiştir zaten. Dolayısıyla bugün geline nokta sorun, zayıf yürütme sorunu da değildir. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki dengeyi çağdaş normlar düzeyine çıkarma sorunudur. Mevcut sistem içinde yeterince güçlü olan yürütmenin karşısında en az kendisi kadar güçlü ve bağımsız bir yargıya ve parlamentoya tahammül göstermesi, "siyasallaşan kamu bürokrasisinin yerine yeni bir bürokratik elit eliyle uzmanlaşacak kamu bürokrasisinin yaratılması, atanmışlarla seçilmişlerin hakimiyet alanlarının net olarak belirlenmesi"²³⁰, askeri otoritenin vesayetçi anlayışını ve misyonunu terk ederek, asli görevine geri dönmesi istikrarsızlığı çözecek anahtarlardır. Bu unsurları dikkate alan bir çözüm, yeni sistem arayışlarına gerek duyulmaksızın mevcut yapı içinde de gerçekleştirilebilir. 70 yılı aşkın parlamenter sistem deneyimini ve sonuçlarını bir kenara bırakarak, girişinde ışık görülen, aslında yeni karanlık tünellere doğru yola çıkma anlamına gelecek sistem arayışlarına yönelmek pek mantıklı

²³⁰ KALAYCIOĞLU, Ersin; **Söz Milletin Programı**, Samanyolu TV, 11.10.1997.

görünmemektedir.

Hangi kişi ya da kurum tarafından dile getirilirse getirilsin, sistem arayışlarının ardındaki siyasi beklenti bize göre şudur: "Mecliste güçlü bir çoğunluğa dayanmadan ve gereğinde meclis ya da parti içi çoğunluklara, bu çoğunluklardaki olası eğilim değişikliklerine rağmen, iktidardan düşme ya da sorumlu tutulma endişesi olmadan ülkeyi yönetme imkanı..."²³¹ nı elde etmek. Ekonomik beklenti ise, özellikle ekonomide radikal politikaların uygulanması gerektiğinde, ortaya çıkabilecek toplumsal tepkilere karşı, gerekli kararların süratle, tartışmasız ve bütünlük içinde, tek elden alınıp, uygulanmasını sağlamak, yani "dikensiz gül bahçesi"nde "iş bitirici" olmaktır.²³²

Parlamente sistemin temel şikayet konularından biri olmasının altında, tıpkı son yıllarda her kurumun diğerini kendi işlevlerini görürken, diğerlerinin köstek olduğu düşüncesiyle suçlamalarına benzer biçimde (yargı köstek olmasa özelleştirme hemen yapılacak, yasama sorumlu davransa yargının çağın ötesinde kalmış kanunlara göre davranma zorunluluğu ortadan kalkacak gibi), yasamanın da yürütmenin 'millet hayrına' olan icraatlarını engellediği varsayımı yatmaktadır.²³³

Burada karşımıza yeni sistem arayışına yönelenlerin temel bir çelişkisi çıkmaktadır: Demokrasinin saymaca yanını öne çıkarıp, seçimle işbaşına gelmiş bir partinin tüm iktidarı kendi yandaşları için sınırsız biçimde kullanma anlayışı doğrultusunda hareket edenler, demokrasinin aynı zamanda yönetilenlerin siyasal sürece aktif katılımını sağlayan, böylece devlet ve iktidarın "taban"dan denetimi ve sınırlandırılması anlamına gelen haklar ve mekanizmaların varlığını ve geliştirilmesini kapsayan özelliğini göz ardı etmektedirler. Demokrasi bir yana, cumhuriyet için bile bir gereklilik olan "kuvvetler ayrılığı" ilkesini yerleştirme konusunda sınıfta kalmaktadırlar. Bu bağlamda "yargı bağımsızlığından haz etmeyen, demokratik hakların genişletilmesini istikrar için zararlı hatta tehlikeli sayanların ortak (arayışı) galiba içlerindeki iktidar adayı odakların hangisinin işbaşına geleceğini tesbit için başka bir yol bulamamaları..."²³⁴ na dayanıyor.

²³¹ EVCİMEN, Günsev; "**Başkanlık Hükümeti Sistemi: Ratio Politica'sı ve Türkiye**", SBF Dergisi, C.47, S.1-2, Ocak-Haziran 1992, s.324.

²³² EVCİMEN, a.g.m., s.324.

²³³ MAHÇUPYAN, Etyen; "**Kuvvetler Ayrılığı**", Radikal, 6 Kasım 1997.

²³⁴ LAÇİNER, Ömer; "**Bize Bir Başkan Lazım**", Gazete Pazar, 12 Ekim 1997.

Özetlemeye çalıştığımız bu çerçeve içinde, yapılması gereken; üzerinde tüm kesimlerin uzlaşabileceği, dolayısıyla toplumsal sözleşme niteliği taşıyacak bir anayasanın hazırlanmasıdır. Fakat 1980'lerin ikinci yarısından beri süregelen sivil anayasa tartışmalarında katedilen mesafe ve yaşanan deneyim bu konuda pek umut vermemekte. Türkiye'nin öncelikli sorunu nelerde uzlaşıp, nelerde uzlaşamayacağı konusunda ne yapılabileceğinin, neye uyulabileceğinin ortaya konulmasıdır. Bu bağlamda "hangi kurumlar aracılığıyla, hangi problemleri, nasıl çözeceğiz?" sorusuna yanıt verip, bunda mutlaka uzlaşılması gerekir.²³⁵ Son tahlilde, Türkiye'deki siyasal istikrarsızlıktan çıkış, çağdaş, demokratik bir eğitimin öncülüğünde, aileden devlete uzanan uzun vadeli yeni bir siyasal toplumsallaşma projesiyle mümkündür.

1781'de kurulan başkanlık sistemi hakkında bugüne kadar çok şey söylenmiştir. Bu sistemin tamamen İngiliz hükümet modelinin kopyası olduğunu söyleyenler olduğu gibi, sadece aklın ürünü bir sistem olduğunu söyleyenler de vardır. Fakat bu görüşlerin hiçbiri tek başına bu sistemi açıklamaya yetmez. Öncelikle belirtelim ki kurucu babalar, İngiliz sistemi, koloni dönemi mahalli idare yönetimi, hatta diğer hükümet sistemlerinden haberdar idiler. Öyle ki kendilerine çok uzak olan Osmanlı Devletinin hükümet sistemi hakkında bile bilgileri vardı.

Çoğu yazarlara göre Başkanlık Sistemi Amerikanın özel tarihi şartlarının oluşturduğu bir olgudur. Zaten kurucu babalar da tarihi şartlarla, toplumsal şartları dikkate alarak bu sistemi benimsemişlerdir.

Bu modelin temel özelliklerinden biri, demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirmesidir. Avrupalılar "bireylere güvenmeyin" öğüdünü dinledikleri için bu modele sıcak bakmamışlardır. Ama bu model tek kişinin keyfine göre değil, yasalara göre yönetimi benimser.

Başkanlık sistemi ABD 'de küçük devletçiklerden federasyon sistemine geçilerek kurulmuştur. Bu devletlerin aralarında ortak bir gaye ve menfaat birliği vardı ve Üzerlerinde baskı kurmak isteyen İngiltere'ye karşı bir başkan altında birleşmek zorundaydılar.

²³⁵ KALAYCIOĞLU, adı geçen konuşma.

Ülkemizde Başkanlık Sistemi yönünde bir değişikliğe gidilecekse, bu değişiklik birdenbire olmamalıdır. Gerek toplumumuz, gerekse siyasal kurumlarımız bu değişikliğe hazır hale getirilmelidir. Yoksa ani bir değişiklikle uyumsuzluklar baş gösterir; ayrıca unutmamak gerekir ki, Amerika'da bu sisteme belli bir birikim döneminden sonra, ortam hazır olunca geçilmiştir.

Başkanlık Sistemini yönelik istemlerde ve Parlamenter Rejime yöneltilen eleştirilerde kısmen de olsa haklılık payı vardır. Ancak buradan yola çıkarak mutlaka hükümet sistemi değişikliğine gidilmesi gerektiğini söylemek doğru değildir, Sorunlar mevcut sistem içerisinde de çözülebilir.

Bir ülkenin özel şartları o kadar önemlidir ki, başka ülkede uygulanan ve başarılı olan bir sistemin, diğer ülkede de başarılı olacağı konusunda genel bir kural konamaz. Bir toplumun geçirdiği tecrübe diğeri için o kadar önemli değildir.

Her ne sistem olursa olsun bilmek gerekir ki onu uygulayacak olan insanlardır. Sistem ne kadar mükemmel olursa olsun, eğer onu uygulayacak olanlar ehliyetli ve iyi niyetli değilse, bu sistemin başarılı olması düşünülemez.

Ülkemize en uygun rejimin tespit edilebilmesi için öncelikle Demokrasinin ve Parlamenter Rejimin ülkemizdeki tarihi gelişiminin iyi incelenmesi ve bundan bazı sonuçlar çıkarılması gerekir. Sonra alternatif sistemi tespit ederken toplum yapımızı irdeleyen sosyolojik gözlemler, insanımızın psikolojik yapısı, beklentileri, gerçekleştirebilecekleri göz ardı edilmemelidir.

Günümüzde artık, başkanlık sistemi hakkındaki fikirler netleşmeye başlamıştır. Eskiden Başkanlık Sistemine olumsuz bakanlar ve Türkiye'ye uymayacağını söyleyenlerin bir kısmı fikirlerini değiştirmişlerdir. Daha önce bu sisteme karşı çıkan Evren Türkiye'nin tek çıkar yolunun başkanlık sistemi olduğunu söylemektedir. Aynı şekilde önceleri bu sisteme olumsuz bakan Cumhurbaşkanı Demirel bu sistemin araştırılması için komisyon görevlendirmektedir.

Bilinmektedir ki her sistemin kendine ve uygulanacağı yerin şartlarına göre olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Bu durumu normal karşılamak lazımdır. Önemli olan neticede hangi yönün ağır bastığıdır. Yeni bir sistem denenecekse bu sistemin ülkemize ne getireceğinin ve ne götüreceğinin iyi bilinmesi gerekir.

Ne zaman bu sistemden bahsedilse, Latin Amerika örnekleri gösterilmektedir. Baskıcı, istikrarsız, sık darbeleri askeri klik yönetimleriyle dolu Latin Amerika ülkelerinin aslında ne Parlamenter demokrasi ile ne de Başkanlık Sistemi ile ilgisi vardır. Esasında Latin Amerika Devletlerinde Başkanlık Sisteminin işleyiş tarzı, kabaca kuvvetler ayrılığına dayanan, oligarşinin anlaşması veya askerlerin idaresi veya bir kişinin diktatörlüğü şeklinde görülmektedir. Latin Amerika devletlerini diktatörlüğe götüren başkanlık sistemi değil, halkın büyük bölümünü oluşturan okuma yazma bilmeyen siyasal öğrenimden yoksun kitlelerin tutumudur. Benzer şekilde Asya ve Afrika'daki bazı devletlerin hükümet başkanına da başkan denilmekte ise de, bu devletlerde görünen şekil, bir hâkim partinin veya askeri kadroların veya karizmatik liderlerin hâkimiyeti şekilleridir. Bu nedenle Başkanlık Sistemi dendiğinde ABD'ndeki başkanlık rejiminin anlaşılması daha doğru olur.²³⁶

Başkanlık Sisteminin en önemli avantajlarından biri yürütme yetkisini belli bir süre için halk tarafından seçilen tek bir kişiye vererek, güçlü bir yürütme organı oluşturması ve hükümet istikrarsızlığı sorununa köklü çözüm bulmasıdır. Ayrıca önemli bir husus da bu sistemde yetkili ve sorumlunun net bir şekilde belli olmasıdır.²³⁷

Bazı yazarlara göre Başkanlık Sistemi darbeye sebep olabilir. Ancak, ülkemizde 1960'dan bu yana Başkanlık Sistemi uygulanmamasına rağmen üç darbe olmuştur. Aslında darbelerin temelinde yatan sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel sebepler vardır. Hangi sistem uygulanırsa uygulansın darbe olacaksa bunu engellemek çok zordur. Önemli olan darbe yollarını kapamaya çalışarak, darbe ihtimalini en aza indirmektir.

Her ülke kendi tarihsel ve özel koşullarının oluşturduğu bir rejim türünü benimser. Bu rejim türü de ister istemez diğer Ülkelerden farklı olacaktır. Bu da doğal bir sonuçtur; çünkü bütün ülkelerin sosyal ve siyasal şartları birbirinden farklıdır.

²³⁶ YANIK, a.g.e.,s.134

²³⁷ YANIK, a.g.e.,s.135

KAYNAKLAR

- ABDÜLHAKİMOĞULLARI, Erdal, 1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Hükümet Sistemi ve Yasama Yürütme İlişkileri, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kütahya 1995.
- Aksiyon Dergisi, 7–13 Ocak 1995.
- Aksiyon, 7–13 Ocak 1995.
- Aksiyon, 7–13 Ocak 1995.
- ALAŞAHİN, Nur Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.
- ALDIKAÇTI, Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1978.
- AMKD, E. 1967/41, K.1969/57, Kt. 23, 24 ve 25.10.1969, S.8.
- AMKD, E. 1973/12, K.1973/24, Kt. 7.06.1973, S.11.
- ARASLI, Oya: Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972.
- ARI Tayyar, Amerika’da Siyasal Yapı, Lobiler ve Dış Politika, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997.
- ARSEL, İlhan, Anayasa Hukukunun Umumi Esasları. Ankara 1955.
- ATAR, Yavuz “Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu: Türkiye’de Demokratikleşme ve Antidemokratikleşme Göstergeleri, Yeni Türkiye, Yıl: 3, s: 17, Eylül-Ekim 1997.
- ATAY E. Ethem: «Hukukta Meşruiyet Kavramı» in Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU’na Armağan, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Aralık 1987..
- BALCIGİL, Osman Süleyman Demirel, İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, İstanbul 1982.
- BAKIR Çağlar, Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989....
- BİLİCİ, Abdülhamit, “Sistem Tıkandı İstikamet Başkanlık Sistemi”, Aksiyon, 7–13 Ocak 1995
- ÇAM, Esat Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1993.
- ÇANDAR Cengiz, Aksiyon, 7–13 Ocak 1995.

- DAL, Kemal, Türk Esas Teşkilatı Hukuku, Ankara 1986.
- DUVERGER, Maurice, (çev. Necati Erkurt), Seçimle Gelen Krallar, İstanbul, 1986.
- DUVERGER, M., (çev. Ergun Özbudun) Siyasi Partiler, Ankara 1986.
- DUVERGER, Maurice, (çev. Teoman Tunçdoğan), Siyasi Rejimler, 1995
- DUVERGER Maurice: Seçimle Gelen Krallar, (Çeviren: Necati ERKUT), Kelebek Yayınevi, İstanbul 1986.
- DUVERGER Maurice: «Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti», (Çeviren: Mehmet TURHAN) in Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan, AÜSBF Yayınları 522, Ankara 1983.
- ERDOĞAN, Mustafa, "Başbakanlık Hükümeti mi?", ASBFD, C.44, 1985.
- ERDOĞAN, Mustafa "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", Liberal Düşünce, s.2, Bahar 1996.
- ERDOĞAN, Mustafa, Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995.
- ERİŞ, Metin, Kişilik Arayışında, Zaman, 9.2.1996.
- EVCİMEN, Günsev, "Başkanlık Hükümeti Sistemi; Ratio Politica'sı ve Türkiye", ASBFD, 1992.
- GÖKMEN, Yavuz, "Başbakanlık Sistemi Arayışına Girmeliyiz", Hürriyet Gazetesi, 6.3.1995..
- GÖNLÜBOL, Mehmet, "Kamu oyu ve Dış Politika", ASBFD., S.23, No:3, Ankara 1968.
- GÖZLER, Kemal Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002.
- GÖZLER, Kemal Devlet Başkanları, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara 1993.
- GÜRBÜZ, Yaşar Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987.
- HAMILTON, Anayasa Üzerine Düşünceler, (çev. Mümtaz Soysal), İstanbul 1962.
- HAYEK, Frederich A., (çev. Atilla Yayla) Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, 1994.
- HAZIR, Hayati, Anayasa Hukuku, Konya 1990.
- Hürriyet Gazetesi, 12.06.1995.
- ILICAK, Nazlı, Tercüman Gazetesi, 17.2.1980.
- KALAYCIOĞLU, Ersin; "Yarı – Başkanlık: Diktaya Çağrı", Milliyet, 1 Mayıs 1996.
- KALAYCIOĞLU, Ersin; Söz Milletin Programı, Samanyolu TV, 11.10.1997.

- Kanun-i Esasinin 100. Yılı Armağanı, Ankara, 1978, s.50.
- KARAKOÇ, Sezai, Diriliş Dergisi, C.2, S.49, 1989.
- KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer: Yasama Meclisinde Komisyonlar, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1965.
- KAPANİ, Münci, Politika Bilimine Giriş, Ankara 1988.
- KIRCA A. Coşkun: Devlet'te Yozlaşmayı Yenmek, 2. Cilt, Milliyet Yayınları Siyaset Dizisi, İstanbul 1994.
- KIRCA, Coşkun, "Anayasa ve Muhalefet", Hürriyet, 10.9.1987.
- KOCAHANOĞLU, Osman Selim, Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa, İstanbul 1993.
- KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971.
- KUZU, Burhan, Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, İstanbul, 1993.
- KUZU, Burhan, "Demokrasinin Gerekleri ve Demokrasimizin Bazı Çıkmazları", Forum Şubat/Mart 1993.
- KUZU, Aksiyon, 7-13 Ocak 1995.
- KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, İstanbul, 1997.
- LAÇİNER, Ömer; "Bize Bir Başkan Lazım", Gazete Pazar, 12 Ekim 1997.
- LJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, (çev. Ergun Özbudun – Ersin Onulduran), Ankara 1986.
- MAHÇUPYAN, Etyen; "Kuvvetler Ayrılığı", Radikal, 6 Kasım 1997
- Milliyet Gazetesi, Ergun Özbudun ile Görüşme; 1 Ekim 1997.
- OYTAN, Muammer, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", AİD., C.15, S.1, 1982.
- OYTAN, Muammer, "1982 Anayasası'nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri", TİD., S.364, 1984.
- ÖRGÜN, Faruk Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi, Bilge Yayınevi, İstanbul, 1999.
- ÖZBUDUN, Ergün, Siyasal Partiler, Ankara 1973.
- ÖZBUDUN Ergun: Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962.
- ÖZBUDUN, Ergun: Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968.

- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları, Türkiye Günlüğü, Kış 1993.
- ÖZBUDUN, E., KALAYCIOĞLU, E., KÖKER, L., Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür, Ankara 1995.
- ÖZÇELİK, Selçuk, Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, C.1, Konya 1994.
- ÖZER, Atilla, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümet, Ankara 1981, AİTİA,.
- ÖZKOL, Adil, “Çağdaş Parlemlenter Demokrasilerde Kuvvetli icra Eğilimi”, AÜHFD, 1969.
- PARLA, Taha, Cumhuriyet, 21.12.1989.
- POLSBY, Nelson W.: (Çev: Mete TUNCAY), "Yasama Organları", Yasama ve Yürütme Organları, Türk Siyasal İlimler Derneği Yayınları, Ankara, 1992.
- SANDER, ORAL. Siyasal Tarih, İmge Kitabevi, 11. Baskı Ankara, 2003.
- SARIBAY, A.Y., Siyasal Sosyoloji, İstanbul, 1994.
- SARTORIE, Giovanni: (Çev: Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU ve Mehmet TURHAN), Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993.
- SARTORIE Giovanni: Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (Çev. Ergun ÖZBUDUN), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- SELİM, Ahmet, “Başbakanlık Sistemi”, Zaman Gazetesi, 25.04.1995.
- SEZER, Duygu, Kamu Oyu ve Dış Politika, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.
- SEZGİNER, Murat, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve türkiye’deki Görünümü”, SHFD, C.3, S.1, Ocak-Haziran 1990...
- SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul 1993..
- TANİLLİ, Server, Devlet ve Demokrasi, İstanbul 1982.
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul 1991.
- TEZİÇ, Erdoğan: Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980.
- TEZİÇ, Erdoğan, “Batı Demokrasilerinde Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, İHİD, Yıl 1, S.2, 1980.

- TEZİÇ, Erdoğan, “Sorun Siyasi Rejim Yapılanması mı?”, Yeni Türkiye, Mayıs–Haziran 1995.
- Tercüman Gazetesi, 28.2.1980
- TİBÜK, Besim, Aksiyon, 7–13 Ocak 1995.
- TİKVEŞ, Özkan, Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku, İzmir 1982.
- TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1980.
- TURAN, İlter: "Parti Disiplini: Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepleri", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası., C.28, No: 1–4, Ekim 1968-Eylül 1969.
- TURAN, İlter: "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", A.Ü. SBF Dergisi, C.XXXIII, No:1–4 (Mart-Haziran 1978).
- TURHAN Mehmet: Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:9, Diyarbakır 1989.
- ÜSKÜL, Zafer, Türkiye’nin Anayasa Sorunu, İstanbul 1991.
- VERGİN, Nur; “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı - Başkanlık Sistemi”, Türkiye Günlüğü, S.41, Temmuz–Ağustos 1996.
- VERGİN, Nur; “Yarı Başkanlık Sistemi ve İstikrarlı Türkiye, Yeni Yüzyıl, 4 Mayıs 1997
- YANIK, Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul 1997
- YAZICI, Serap Başkanlık ve Yarı Başkanlık sistemleri, Bilgi Üni. Yayınları, İstanbul, 2002.
- YAZICIOĞLU, Recep, Zaman Gazetesi, 17.01.1995.

DİZİN

ABD, 6, 8, 9, 17, 18, 19, 25, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 39, 57, 58, 83, 90, 98, 100, 101, 103, 105, 106, 114, 119, 121
 Analiz, 11, 111
 Başbakan, 10, 39, 40, 48, 50, 51, 65, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 84, 98, 99
 Başkan, 8, 9, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 79, 81, 93, 94, 106, 115, 118, 124
 Başkanlık rejimi, 37, 112, 113, 114
 Başkanlık sistemi, 6, 10, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 47, 48, 72, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 98, 99, 100, 105, 107, 108, 111, 114, 119
 Cumhurbaşkanı, 9, 10, 24, 37, 39, 40, 41, 48, 49, 50, 51, 73, 74, 75, 76, 79, 85, 90, 92, 98, 99, 109, 120

Demokrasi, 10, 14, 60, 75, 80, 83, 84, 108, 118, 123, 125
 Görev, 8, 9, 25, 32, 34, 39
 Hükümet, 9, 10, 37, 40, 41, 45, 48, 50, 63, 70, 75, 76, 94, 116, 122, 125, 126
 Mahkeme, 27, 52, 54
 Parlamenterizm, 20, 72, 73, 75, 88, 91, 94
 Parlamento, 46, 57, 74, 76, 104, 125
 Sistem, 3, 4, 11, 14, 49, 72, 84, 87, 98, 103, 120, 122, 123
 Tez, 3
 Yargı, 9, 10, 28, 41, 52, 72, 124
 Yasama, 8, 9, 22, 23, 25, 26, 28, 33, 34, 38, 41, 44, 45, 72, 75, 76, 80, 97, 115, 117, 122, 123, 124, 125
 Yürütme, 8, 9, 10, 24, 26, 28, 29, 39, 47, 52, 56, 57, 58, 59, 61, 68, 71, 72, 75, 76, 122, 124, 125