



# Yasama-Yürütme İlişkileri ve Hükümet Sistemleri

Nuray TAMGÜÇ<sup>(\*)</sup>



## GİRİŞ

Ülkemizde, özellikle 90'lı yıllarda başlayan sancılı ve problemlili siyaset süreci, 2002'de Ak Parti'nin tek başına iktidara gelmesine kadar devam etmiştir. O dönemde kurulan kısa ömürlü ve çok partili koalisyon hükümetleri adeta Türkiye'nin kaderi olmuştur. Siyasetin (veya siyasilerin) bu vahim durumunu bir tarafa bırakırsak; Parlamenter hükümet sistemi ile demokrasimizi iyi yönetemediğimiz konusunda tartışmalar yapılmış, mevcut sisteme alternatif olarak "başkanlık sistemi" teklif edilmiştir.

Başkanlık sistemi tartışmasını ilk defa gündeme taşıyan isim 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal olmuştur. Hatta Özal, başkanlığı döneminde, cumhurbaşkanının kararname üzerindeki yetkisini azaltan bir kanun tasarısı da hazırlamıştır. Fakat kendisi cumhurbaşkanı seçilince, her nasılsa bu düşünceleri değiştirmiş, yetkilerinin azlığından şikayet etmeye başlamıştır.

Turgut Özal'ın Başkanlık sistemi önerisine en güçlü muhalefet dönemin başbakanı Süleyman Demirel'den gelmiştir. 1993'te Turgut Özal'ın ölümünün ardından sona eren tartışmaları, 1997'de Demirel şu sözleriyle yeniden başlatmıştır:

"Türkiye'de dört senede altı hükümet değişti. Böyle bir ülkede her şeyin iyi gittiği söylenemez. Türkiye hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığını gerçekleştirmek zorunda. Yürütmenin yasama karşısında bağımsızlaştırılması, yasamanın yürütmeyi daha iyi denetlemesi gerekiyor. Belki Türkiye'nin başkanlık sistemi-

ne ihtiyacı var, çünkü bu sistemde her altı ayda bir hükümet değişmez."

Bütün bu tartışmaların zamanlamasına bakalarsak, cumhurbaşkanlarımızın görev dönemlerinin sonuna doğru, konuyu kamuoyuna sundukları görülecektir. Maalesef bu durum siyasilerimizin, başkanlık sistemini ülke menfaatleri doğrultusunda önerdiklerine inanmayı güçleştiriyor. Ayrıca, bu tartışmaların Türkiye'nin sıkıntılı dönemlerinde gündem değiştirme amacıyla arızı olarak ortaya atıldığı da ileri sürülmektedir.

Başbakan Tayip Erdoğan ve TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Burhan Kuzu da Türkiye için en uygun hükümet sisteminin başkanlık sistemi olduğunu dile getirmişlerdir.

Ara ara Türkiye'nin gündemine sokulan sistem tartışmalarının hiçbirinde somut bir ilerleme kaydedilememiştir. Bunun nedeni tartışmaların sağlıklı bir zeminde ve derinliğine yapılmaması, kurumun şahıslara indirgenerek olumsuzlanması ve devamında içeriği incelenmeden, Mecliste tartışılmadan rafa kaldırılmasıdır. Başkanlık sistemine geçebilmek, yani kuvvetlerin sert ayrılığını gerçekleştirebilmek için anayasada köklü değişiklikler yapılmalıdır. TBMM'de anayasayı değiştirebilecek sandalye sayısına sahip olan AKP'nin, doğrudan bunu yapmayıp, başkanlık sistemi lehine düşüncelerini açıklamakla yetinmesi, hükümetin halkı bu fikre alıştırmaya ve sivil mutabakatı sağlama amacında olduğunu göstermektedir. Bugün için sahip olduğumuz hükümet istikrarının gelecekte de devam edeceğini kimse garanti edemez. Bu yüzden, kriz patlak vermeden bu konu enine boyuna tartışılmalı, sonuca yönelik çözümler üretilmeli ve kişisel çatışmalara girmeksizin Türkiye

(\*) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencisi.

için ideal çözüm tespit edilmelidir. Türkiye'nin siyasi tarih ve anlayışına bakıldığında başkanlık sistemine geçişin siyasal mutabakat ve meclisteki oylamayla mümkün olacağı ortadadır. Benim düşüncem ise bu değişikliğin toplumsal mutabakat sağlanarak ve referandum ile gerçekleştirilmesi gerektiği yönündedir.

90'lı yıllarda koalisyon hükümetlerinin etkili ve iyi yönetimi başaramaması nedeniyle Türkiye her alanda çok şey kaybetmiştir. Ülkenin kalkınması ve saygınlığının devamı için güçlü ve istikrarlı hükümlere ihtiyaç olduğu muhakkaktır. Ancak göz ardı edilmemesi gereken bir husus da, yeni bir sistemin berabere yeni değerler getireceği gerçeğidir. "Bu konuya ilişkin tercih sorunu, mekanik bir anayasal tercih sorunu olmanın ötesinde, kurguladığınız yönetim biçiminde öne çıkarmak istediğiniz 'değer'lere ilişkin bir tercihi de hâlihazırda içinde barındırmaktadır."<sup>1</sup>

Sistem tercihinin Türk siyasal, toplumsal ve kültürel anlayışına etkisini ayrı tutarsak, Türkiye'nin öncelikle demokrasi anlayışına ihtiyaç duyduğu ortadadır. Demokrasi ise yönetenlerin samimiyetiyle orantılı olarak farklı çeşitte sistemlerde gerçekleştirilebilmektedir.

Türkiye'nin sistem tercihinde yol alabilmek için, "işleyen bir demokrasi" arayışı ne kadar anlamlı olursa olsun, öncelikle "nasıl bir demokrasi" sorusunun cevabı zihinlerde belirlenmelidir. Zira sistemler, değerler üzerine inşa edilir.

Şayet ülkede kendisini dahi idare edemeyen bir yönetim varsa çözüme varabilmek için öncelikle sorunun kaynağı tahlil ve tefrik edilmelidir. Sorunun kökenine inmeden, suçu Parlamenter sisteme atmak ya da tek çareyi başkanlık sisteminde görmek kolaycılığa kaçmaktan başka bir şey değildir. Zira siyasal sistem yaz boz tahtası değildir. Bunun yanında başkanlık sistemine lanetlenmiş gözüyle bakılmamalı, önyargılardan kurtulmalı ve alternatif sistemler dikkatlice incelenmelidir.

Bu çalışmada hükümet sistemlerini, hukuki dayanaklarını ve sistemlerin kökenini teşkil

eden kuvvetler ayrılığı prensibini incelemeye çalışılmıştır. Türkiye'nin derdine hangi sistemin derman olabileceğine ise okuyucu kanaat getirecektir.

## KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ

"Kuvvetler ayrılığı" teorisi anayasal devleti kurma yolundaki arayışlar esnasında geliştirilmiş bir teoridir. Bu teori, devletin üç temel hukuki işlevi olan yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin yerine getirilmesinin ayrı birer kuvvet veya gücü gerektirdiği düşüncesinden hareketle, devletin örgütlenişini, bu işlevlerin düzenlenme tarzları açısından değerlendirmektedir.<sup>2</sup> Her bir organın işlevi ve organı oluşturan kişiler birbirinden ayrılmalıdır. Böylece organlar birbirlerini frenleyecek ve hiçbir grup devlet mekanizmasını kontrol edemeyecektir.

Bu ilke, Batıda 17. ve 18. yüzyıl siyasi felsefesine bağlı olarak gelişmiş olup, kişi hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlar. Kuvvetler ayrılığı ile ilgili görüşlerin kişi hürriyetlerinin güvencesi olarak ileri sürülmesi, önce İngiliz John Locke, sonra da Fransız Baron Montesquieu'ya aittir. "18. yüzyıl sonlarında mutlak rejimleri yıkmak ve yerine hürriyet rejimini kurmak için çalışanlarca kuvvetler ayrılığı derde deva olarak kabul edilmiştir."<sup>3</sup>

"Kuvvetler ayrılığı prensibi Fransa'da ihtilalciler tarafından bir 'siyasi dogma' olarak kabul edilmişti."<sup>4</sup> Bu ilke en açık ifadesini 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin 16. maddesinde bulmuştur.<sup>5</sup>

Bugün artık kuvvetler ayrılığı prensibi aynı önemi taşımamaktadır. Çünkü, yasama ve yürütme organları arasında Montesquieu'nun belirttiği anlamda bir ayırım yapmak imkansızdır. Özellikle parlamenter rejimlerde devlet yönetimi, yasama ve yürütme organları ara-

<sup>2</sup> M. Erdoğan, s. 167.

<sup>3</sup> B. Kuzu, s. 167.

<sup>4</sup> B. Kuzu, s. 46.

<sup>5</sup> 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi M. 16 "Hakların güvence altına alınması sağlanmamış, kuvvetlerin ayrılığı belirlenmemiş olan toplumlar asla anayasaya sahip olamazlar."

<sup>1</sup> N. Uluşahin, s. 64.

sında gittikçe artan bir ortak çalışmayı, işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Çağdaş anayasal demokrasilerde bile tam kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi örneğine rastlanmamakta, modern anlamdaki siyasi partilerin varlığı nedeniyle yasama, yürütmenin muhtemel aşırılıklarına karşı bir fren oluşturamamaktadır. Sadece bu modele çok yaklaşan Amerikan başkanlık sistemini kısmi bir istisna sayabiliriz.

Gerçekten, kuvvetler ayrılığı prensibinin fiilen değerden düşmesinin ve bunun sonucu olarak da icra [yürütme] organının güçlenmesinin nedeni siyasi parti gerçeği ile izah edilebilir. “Zira bugün bir siyasi rejimin işleyişini belirleyen, o siyasi rejim için teorik olarak önceden tespit edilmiş kurallar değil, o siyasi rejimi işletecek olan partilerin sayısıdır. Yani tek partinin veya çok sayıda partinin bulunup bulunmamasıdır.”<sup>6</sup>

Konumuzla ilgili olmamakla beraber bir bilgi notu olarak belirtirim ki; sosyalist rejimlerde kuvvetler ayrılığı ilkesi kabul edilmemiştir. Çünkü Marksist anlayışa göre iktidar bölünemez. Kuvvetler ayrılığı teorisi sosyalist rejimlerde kabul edilmemekle beraber biraz önce belirttiğim gibi liberal çoğulcu rejimler bakımından da artık aşılmış ve eskimiştir. “Kuvvetler ayrılığı prensibi bir hukuki prensip olmaktan ziyade daha çok bir siyasi sanat prensibidir. Onun değerini tarihi bakımdan oynadığı role göre değerlendirmek gerekir. Bu prensip icra organından yasama yetkisini alıp onda sadece yürütme yetkisini bırakmak suretiyle önemli bir rol oynamış ve böylece amacına erişerek tarihi misyonunu tamamlamıştır.”<sup>7</sup>

Günümüzde kuvvetler ayrılığının vazgeçilmezliği sadece devletin hukuki işlevlerinin tasnifine yönelik teknik bir araç olmasından kaynaklanmaktadır.

Devletin hayatiyetini sağlayan yasama, yürütme ve yargı erkleridir. Yargı erki bir kenara bırakılırsa, yasama ve yürütme fonksiyonlarının tek bir organda toplanması veya ayrı ayrı organlara devredilmesi, organların birbirleriyle olan ilişkileri, çeşitli hükümet sistemlerini ortaya çıkarmıştır.

Yasama ve yürütme fonksiyonları aynı devlet organında toplanıyorsa, bu sistemlere “*kuvvetler birliği*” sistemleri denir.

- Yasama ve yürütme erkleri seçilmiş olmayan bir kişi veya kurulda birleşmişse, sistemin adı mutlak monarşi veya diktatörlüktür.
- Bu iki kuvvet, halk tarafından demokratik usullerle seçilmiş bir mecliste birleşmişse sistemin adı meclis hükümeti sistemidir. Buna İsviçre sistemi örnek gösterilebilir.

Yasama ve yürütme fonksiyonları ayrı organlara verilmişse bunlara da “*kuvvetler ayrılığı*” sistemleri denir.

- Bu kuvvetler kesin ve sert bir biçimde birbirinden ayrılmışsa, sistemin adı ‘*başkanlık sistemi*’dir.
- Kuvvetlerin daha yumuşak ve dengeli şekilde ayrıldığı sistemin adı ise, “*parlamentar sistem*”dir.

Bu tasnifte yargının konumu göz önünde bulundurulmamaktadır. Bunun nedeni, demokrasilerde artık yargı bağımsızlığının mutlak olarak kabul edilmiş olmasıdır. Bu durumda söz konusu tasnifte sadece yasama ve yürütme gücünün birbirleri karşısındaki konumu ve ilişkileri göz önünde tutulmaktadır.

Bu çerçevede, devlet içinde kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi açısından başlıca üç tür hükümet sistemi uygulanmaktadır:

1. Kuvvetlerin ayrılığına dayanan Başkanlık Sistemi,
2. Kuvvetlerin hukuki-siyasi birliğine dayanan Meclis Hükümeti Sistemi,
3. Kuvvetlerin hukuki ayrılığına fakat siyasi birliğine dayanan Parlamenter Hükümet Sistemi

Ayrıca parlamenter ve başkanlık modelleri arasında yer alan “*melez*” bir rejim olarak “*yarı-başkanlık hükümeti*” de vardır.

Ben burada konumuzla ilgisi ve önemi nedeniyle başkanlık sistemine, parlamenter sisteme ve kısmen de yarı-başkanlık sistemine değineceğim. Bir tür kuvvetler birliği modeli olan ve Türkiye’de 1921 Anayasasında

<sup>6</sup> B. Kuzu, s. 48.

<sup>7</sup> B. Kuzu, s. 59.

öngörülen “*Meclis Hükümeti Sistemi*”ne görünüştaki farklılığına rağmen, özünde parlamentarizmin bir türü olduğuna değinmekle yetiniyorum.

## BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık hükümeti, kuvvetler ayrılığı prensibinin sert bir şekilde tatbik edildiği ve kuvvetlerin birbirini kontrol edebildiği temsili bir hükümet biçimidir. Bu sistemde kuvvetlerin eşitliği, hukuki bir eşitliktir. Siyasi açıdan ise yürütmenin yasamaya üstünlüğü gözlenmektedir. Bu üstünlük nedeniyle sistem başkanlık olarak adlandırılmaktadır. “Sistemin kurucuları Avrupa’daki merkezîyetçi mutlak monarşi tecrübesinin kaçınılmaz sonucunun güç toplanması ve zorbalığın yaratılması olduğunu düşünüyorlardı. Birinci tehlikeye (güç toplanmasına) karşı tedbir olarak federalizmi, ikinci tehlikeye (zorbalığa) karşı da kuvvetler ayrılığını öngördüler.”<sup>8</sup> Bu düşüncenin bir sonucu olarak yasama ile yürütme hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmıştır. İşlevsel ayrılıkla bu erklerin yerine getirdikleri işlevlerin farklı olduğu kastedilmektedir. Yasama “*yasa yapma*”, yürütme “*hükümet etmek (yönetmek)*” işlevine sahiptir. Her bir kuvvet sadece kendi işlevini yerine getirir, bu işlevlerin birbirine karışması söz konusu değildir.

Organik ayrılığın anlamı ise, yasama işlevi ile yürütme işlevinin ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmalarıdır. Organik ayrılık, bu iki organın göreve geliş bakımından da birbirinden bağımsız olmasını ve görev dönemlerinin farklılaştırılmasını gerektirmektedir. Nitekim Amerika örneğinde başkan kongreye yani “Temsilciler Meclisi+Senato”ya karşı sorumlu olmadığı için onun tarafından görevden düşürülemez. Yani başkanın görev süresi sabittir. Buna karşılık kongrenin görev süresi de başkan tarafından kısaltılamaz. Yani başkanın kongreyi fesih yetkisi yoktur.

Yasama organına mensup olan milletvekilinin yürütmede görev alamaması yani bakan olamaması kuralına “*bağdaşmazlık kuralı*” de-

nir. İki organın birbirini dengeleyebilmesi her ikisinin de temsil meşruluğuna sahip olması ve birbirlerinin hukuki varlığına son veremeleri ile mümkündür.

Sartori’ye göre, tek-başlı yürütme bu sistemin ayırt edici özelliklerindedir. Başkanın halkoyundan çıkması, sistemin tanımı bakımından zorunlu bir şart olmakla beraber yeterli değildir. Çünkü Avusturya, İzlanda, İrlanda gibi ülkelerde de cumhurbaşkanı genel oya dayanmaktadır. Ama bu ülkelerin sistemleri Başkanlık Sistemi değildir.<sup>9</sup>

## ABD Başkanlık Sistemi

ABD Başkanlık Sistemi’nde hükümetler başkanın tekeli yetkisindedirler. Kabine bakanlarını başkan kendi takdirine göre tayin eder ve görevden alır. Bakanlar, başkanın sekreteri durumundadırlar. Bunların kendi başlarına teşebbüs ve karar yetkileri yoktur. Bakanların tayininde anayasaya göre senatonun muvafakatini almak lazım ise de uygulamada senato, başkan serbest bırakmaktadır. Bakanların kongreye karşı siyasi sorumlulukları yoktur, yani bunları kongre düşüremez. Bakanların sadece başkana karşı şahsi sorumlulukları vardır. Bunlar başkanın istişare organı ve icra vasıtasıdır. Parlamenter sistemdeki anlamıyla bir kabine teşkil etmezler. Başkanın yüksek otorite ve nüfuz sahibi olmasının psikolojik ve hukuki olmak üzere iki kaynağı vardır. Psikolojik kaynak seçim sistemidir. Başkanın seçilme yöntemi dolaylı olmakla birlikte bu yöntem sistemin ayırt edici özelliklerinden değildir. Başkan iki dereceli bir seçimle seçilir. İkinci seçmenler kendi parti adaylarına oy vermek zorunda olduğundan (emredici vekalet) halk tarafından doğrudan seçilmiş sayılır. Ancak başkanın daha demokratik bir usul olan tek dereceli ve gerektiğinde iki-turlu yöntemle seçilmesi sistemin mantığına uygundur. Başkanın otorite ve nüfuzunun hukuki kaynağı ise Amerika anayasası ve kanunun ruh ve manası dairesinde yerleşen devlet teamülüdür.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> M. Erdoğan, s. 174.

<sup>10</sup> B. Kuzu, s. 10, 11.

<sup>8</sup> M. Erdoğan, s. 172.

Kongre üyeleri tek turlu basit çoğunluk esasına göre seçilmektedir. Senatörlerin seçimi için her federe devletin sınırları bir seçim bölgesi sayılarak altı yıl için iki senatör seçilmektedir. Ancak her iki yılda bir senatörün 1/3'ü seçimle yenilenmektedir. Temsilciler için, her federe devletin çıkaracağı temsilciler kadar seçim bölgeleri ihdas edilmektedir (dar bölgeli seçim esası). Temsilciler Meclisi'nde 538, Senato'da 100 üye vardır.

Başkan Amerikan ordusunun başkomutanıdır. Federal devletin askeri kuvvetleri başkanın emrindedir. Başkan kendi başına savaş ilan edemez, kongrenin muvafakati şarttır. Fakat bir defa savaş ilan edilince, başkan fevkalade yetkiler elde etmekte, savaşın sevk ve idaresi ona ait olmaktadır. Başkanın ayrıca suçluları affetmek, cezaları hafifletmek gibi yetkileri de vardır. Başkanın bütün bu yetkileri karşısında kongrenin de bağımsızlığı teminat altına alınmıştır. Başkanın kanun teklif etme yetkisi olmadığı gibi devlet bütçesini hazırlama yetkisi de yoktur. Hazine bakanı, devletin ihtiyaçları hakkında kongreye rapor verir fakat bu bütçe teklifi manasına gelmez.<sup>11</sup> Ayrıca başkanın programını uygulayabilmesi için kongrenin kendisine bütçeden yeterli imkânları sağlaması gerekir. Böylece başkan kongre ile iyi geçinmek zorunda kalmaktadır.

Başkanın kongreye karşı yetkilerini şöyle sıralayabiliriz:

- Başkan kongreye rapor verir ve mesaj gönderir.
- Başkanın veto hakkı vardır.
- Olağanüstü hallerde meclisleri toplantıya çağırır.

Kongrenin başkana karşı yetkilerini ise şöyle sıralayabiliriz:

- Kanun çıkarma yetkisi münhasıran kongreye aittir.
- Kongre, başkanı suçlandırıp mahkûm edebilir Organların karşılıklı bağımsızlıklarının bir sonucu olarak yasama başkanın siyasi sorumluluğuna giderek onun görevden çekilmesini sağlayamaz. Kongre yalnızca cezai sorumluluk yani impeachment meka-

nizması ile istisnai olarak görevinden uzaklaştırabilir. İmpeachment mekanizmasının işletilebilmesi için başkanın yüksek ihanet, zimmete para geçirmek ya da ağır suçları nedeniyle itham edilmesi gerekir. Temsilciler Meclisince en az 1/3 çoğunlukla itham edilen başkanı, Anayasa Mahkemesi Başkanının başkanlığında senato yargılar. Mahkûmiyet için 2/3 oy çokluğu gereklidir.

- Kongre icra ve idare işleri hakkında tahkikat açar. Başkan ile kongre arasındaki ilişkiler "sürekli komiteler" aracılığı ile kurulmaktadır. Bu komiteler başkan hariç, bütün yürütme görevlilerini çağırarak yürütme faaliyeti ile ilgili olarak, zaman zaman bilgi edinmektedirler. Böylece parlamento siyasi sorumluluğa gitme yetkisi olmaksızın, yürütme faaliyetlerini yakından izleyip denetleyebilmektedir. Yürütmenin ihtiyacı olan mali destek ve yasal düzenlemeler, parlamentonun yetkisinde olduğundan, yürütme üyelerinin bu komitelere verdikleri bilgiler, yasama-yürütme ilişkilerinde işbirliğini, uzlaşmayı ve giderek aralarında bir dengenin kurulmasını kolaylaştırabiliyor. Buna "Kongre Yönetimi" deniyor. Bu devamlı komiteler uzmanlaşmış kişilerden oluşmaktadır.

- Kongre bütçeye hâkimdir.
- Senato, Amerika'nın dış siyasetinde son karar merciidir.
- Başkanın imzaladığı antlaşmaları ve yüksek düzeydeki federal görevlilerin atanmasını onaylama yetkisi senatoya verilmiştir.

Yasa çıkarma faaliyetinde hem Temsilciler Meclisi'nden hem senatodan geçen yasa tasarısı meclis başkanlarınca imzalandıktan sonra başkana gönderilir. Ancak başkanın veto hakkı vardır. Veto durumunda tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girebilmesi için iki meclisin ayrı ayrı 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekir.<sup>12</sup>

Başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ABD'de sistemin yargıya etkisi olumludur. Yargı, dünyanın çok az yerinde olduğu kadar güçlüdür. Anayasa Federal düzeyde açıkça

<sup>11</sup> B. Kuzu, s. 12, 13.

<sup>12</sup> B. Kuzu, s. 24.

tek bir mahkeme öngörmüştür. Mahkeme üyeleri başkan tarafından atanır. Atama senato tarafından onaylanır ve üyeler yaşam boyu görev garantisine sahiptirler. Federal Mahkeme, başkanın kararlarını iptal etme ve kongrenin yaptığı yasaları anayasaya aykırı ilan etme yetkilerini kullanır (Anayasa Mahkemesi).<sup>13</sup> Anayasa mahkemesi, bir denge unsuru olarak başkan ile konsey arasında adeta hakemlik yapar.

Yasama ve yürütme ayrılığının devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacı nedeniyle yukarıda saydığım araçlarla dengelenmesi de bu sistemin yapısında olan bir husustur. Bu karşılıklı yetkiler "frenler ve dengeler" teorisinin bir gereğidir. Bu "denetleme ve dengeleme" mekanizması dolayısıyla Amerikan Başkanlık Sisteminin kuvvetlerin ayrılmasına ve işbirliğine dayanan bir sistem olduğu söylenebilir. Loewenstein bunu "güçlerin işbirliği yoluyla karşılıklı-bağımlılığı" sistemi olarak nitelendirmiştir. Müellife göre parlamenter rejim ise "bütünleşme yoluyla karşılıklı-bağımlılık" sistemidir.<sup>14</sup>

## BAŞKANCİ SİSTEMLER

Parlamenter rejimin ülkelere göre iki ya da çok partili bir siyasi ortamda uygulanabilmesi sonucu "parlamenter rejimler"den söz edildiği gibi bazı ülkeler ABD Başkanlık Rejiminden esinlenerek bazı kurumsal düzenlemeler öngörmüşseler de bunların hiçbiri ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlardır. Bu, çoğu Güney Amerika ülkelerinde rejimler ya hükümet darbeleri ile son bulmuş ya da otoriter nitelikli başkancı rejimlere dönüşmüşlerdir. Bu rejimlerin en belirgin özelliği başkanın yönetimdeki etkinliği ve iktidarın kişiselleşmesidir. "Ayrıca başkanlık rejiminden farklı olarak fesih yetkisi, parlamentoya kanun tasarısı sunma yetkisi tanınmıştır. Bazılarında parlamentonun çalışma süresi kayıtlanmış, kanun yapma yetkisine sınırlama getirilmiştir."<sup>15</sup> Rejim tartışmalarının yoğunlukta olduğu dönemde dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in

<sup>13</sup> Hatice Karacan-Züleyha Özdemir, Mart 2005'te Hukukçu Hanımlar Derneği'nde sunulmuştur.

<sup>14</sup> M. Erdoğan, s. 174.

<sup>15</sup> B. Kuzu, s. 98.

Türkiye için önerdiği Başkanlık Sisteminde devlet başkanına parlamentoyu fesih yetkisi vardı. Oysa böyle aşkın yetkilerle bozulan sistemlerin uygulandığı ülkelerin yaşadığı siyasi bunalımlar ortadadır.

## PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistem genellikle, kuvvetlerin "yumuşak ayrılığı"na veya işbirliğine dayanan hükümet sistemi olarak tanımlanır. Bu rejimde yasama ve yürütme organları hukuken birbirinden bağımsızdır ancak devletin işleyişinde uyum ve işbirliğini sağlamak için bazı mekanizmalar öngörür. Yasama ve yürütme arasındaki işbirliği işlevsel ve organik olarak iki açıdan değerlendirilebilir. İşlevsel açıdan işbirliği kanunların beraber yapılmasını ifade eder. Organik açıdan işbirliği ise başbakan ve bakanlar kurulunun parlamento içinden çıkmasında ve cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesinde kendini gösterir. "Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi zorunlu olmayıp, bu, irsi bir hükümdar da olabilir (İngiltere, Belçika, Hollanda...), halk tarafından da seçilebilir (Avusturya, İrlanda, İzlanda, Portekiz...)." <sup>16</sup>

Parlamenter rejimin unsurlarını şöyle sıralayabiliriz:<sup>17</sup>

- Yürütme iki başlıdır: devlet başkanı ve bakanlar kurulu. Sistemin monarşi veya cumhuriyet olmasına göre, devlet başkanı ya hükümdardır ya da cumhurbaşkanı. Devlet başkanı hem yürütme organını temsil eder, hem de devletin birliğini ve ülke bütünlüğünün simgesidir. Bakanlar kurulu ise hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan başbakan ve diğer bakanlardan müteşekkil kolektif bir organdır.
- Başbakanın parlamento üyesi olması parlamenterizmin özelliklerindedir. Ancak bakanların parlamenter olması şart değildir.
- Devlet başkanının siyasi sorumluluğu yoktur. Parlamento veya başka bir anayasal organ tarafından görevine son verilemez. Bunun tek istisnası vatana ihanet veya

<sup>16</sup> E. Teziç, s. 404.

<sup>17</sup> M. Erdoğan, s. 179.

anayasayı ihlal gibi ağır suçlar nedeniyle görevden uzaklaştırılabilmesidir. Devlet başkanının siyasi açıdan mutlak sorumluluğunun nedeni parlamento ile hükümet arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda tarafsız kalabilmesini sağlamaktır. Bunun için de sahip olduğu yetkileri tek başına değil başbakan ve bakanlarla ortak imzalı olarak kullanabilir.

- Bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumludur. Bakanların hukuki, cezai ve siyasi olmak üzere üç çeşit sorumluluğu vardır. Parlamento önündeki sorumluluk ise bakanın uyguladığı politikadan dolayı parlamentonun bakana karşı güvenini yitirmesi durumunda görevden çekilmesini gerektiren siyasi sorumluluktur. Siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi parlamentonun girişimi ile (gensoru, Any. m: 99) olabileceği gibi, hükümetin kendi girişimi (güven istemi) ile de olabilir. Bakanlar Kurulunun görevde kalması parlamentonun güvenine sahip olmasına bağlıdır. Teorik olarak yürütmenin yasamadan bağımsız olduğu söylenmekteyse de yasama organı bakanlar kurulunu görevden düşürebildiği için, onun hukuken değilse bile, siyasi olarak yasamadan bağımsız olmadığı görülmektedir. Nitekim Leowenstein parlamenter sistemi, güçlerin bütünleşme yoluyla karşılıklı-bağımlılık modeli olarak tanımlamıştır. Bütün bunlara siyasi partilerin modern parlamentarizmlerde oynadığı rol de eklenince yürütme-yasama bütünleşmesi iyice pekişmektedir.
- Hükümetin parlamentonun güvensizlik oyuyla düşürülebilmesine karşılık denge politikası gereği hükümet de parlamentoyu feshedebilir. Bu sistemde başkanlık sisteminin aksine, yasama ve yürütme birbirlerinin hukuksal varlığına son verebilmektedir. 1982 anayasasında fesih sözcüğüne değil, seçimlerin yenilenmesi ibaresine yer verilmiştir. Parlamentonun feshi kararı ile üyelerin temsilcilik statüsünün hukuken sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesinde temsilcilik sıfatı yeni seçimlere kadar devam eder.

Bakanlar kurulunun göreve başlarken veya görev sırasında güvenoyu alamaması, başba-

kanın istifa etmesi gibi anayasada sayılan sebeplerden biri gerçekleşince cumhurbaşkanı, meclis başkanına danıştıktan sonra seçimlerin yenilenip yenilenmeyeceğini kendisi takdir eder. Bu tür fesih devlet başkanınca, başbakanın talep ve imzası olmadan, anayasada sayılan belli koşulların gerçekleşmesiyle otomatik olarak kullanılan bir fesihtir. Fesih sonrası yapılacak genel seçimler yasama-yürütme arasındaki uyuşmazlığın halkın hakemliği ile çözülmesini sağlar.

Fesih hakkının başlıca üç fonksiyonu vardır:

1. Parlamento ile hükümet arasında dengeyi sağlar.
2. Parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun kalması halinde yeni seçimlerle tekrar istikrarlı bir çoğunluğun oluşmasını sağlar.
3. Daha önce öngörülmeleyen çok önemli, temel bir sorun karşısında seçim yolu ile halkın görüşünü almayı sağlar.<sup>18</sup>

## YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Parlamente rejim örnekleri çeşitli bakımlardan farklılıklar gösterir. Özellikle parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanının statüsü anayasal düzenlemeyle önemli ölçüde biçimlendirilebilir. Avusturya, Finlandiya ve Fransa'da Beşinci Cumhuriyet Anayasasının 1962'de geçirdiği değişiklik sonucunda görülen sistemlerde cumhurbaşkanına önemli yetkiler verildiği gibi ayrıca onlar genel oyla göreve gelmektedirler.

### Fransa'da

Fransa'da cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin öngörülmesinden sonra parlamentarizmdeki ikiciliğin [düalizm] bir ikili iktidara [diyarşi] dönüştüğü ve böylece parlamentarizmden farklı bir sistem modeli doğduğu düşünülmektedir. Fransız hukukçu M. Duverger bu modele "yarı-başkanlık hükümeti" sistemi adını vermiştir. G. Sartori'ye göre bu sistemin tanımlayıcı özellikleri şöyledir:

<sup>18</sup> E. Teziç, s. 418.

- Devlet başkanı sabit bir dönem için — doğrudan veya dolaylı olarak— genel oyla seçilir.
- Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır (ikili otorite yapısı).
- Başkan parlamentodan bağımsız olmakla beraber, yalnız başına veya doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir.
- Başbakan ve kabinesi parlamentoya bağımlı olup (güvenoyuna) tabidirler. Başkandan bağımsızdırlar.
- İkili otorite yapısı her bir organının bağımsızlık potansiyeli devam etmek kaydıyla, farklı dengelere ve yürütme içinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir.<sup>19</sup>

Yürütmenin bu ikili yapısı nedeniyle Fransız modeli siyasi şartlara ve parlamento çoğunluğu ile bakanlar kurulu arasında uyum bulunup bulunmamasına bağlı olarak, bazen parlamentarizme bazen de başkanlık sistemine yakın bir biçimde işlemektedir. Bu sistemin, yürütmenin bölünmüşlüğü nedeniyle yürütme içinde uyum sağlanması noktasında sorun çıkaracağı açıktır. "Sistemin Fransa'da istikrarlı ve başarılı bir şekilde yürütmesini, bu iki organın düzenleme alanlarını koruyacak yargısal denetim yollarının gerçekleştirilmesi ile uygulanan iki turlu tek isimli seçim sistemiyle sağ ve sol olarak iki büyük parti bloğunun oluşmasına bağlayabiliriz. Fransa'da devlet başkanına tanınmış olan geniş yetkilere rağmen, liberal sivil toplumun da etkisiyle popülist bir baskı yönetiminin uygulanması engellenmiştir."<sup>20</sup>

Klasik parlamentarizmden hayli uzaklaşan 5. Cumhuriyet Anayasasını klasik başkanlık sistemine de benzetmemek gerekir. Çünkü bu sistemde bakanlar kurulunun millet meclisi önünde siyasal sorumluluğu korunmuştur. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin tek sahibi değildir. Bakanlar başkanın yardımcılarında ibaret değildir, kolektif bir karar organıdır.

## Türkiye'de

Türkiye'de 1982 Anayasası ile yürütme organı, özellikle cumhurbaşkanlığı kurumu güçlendirilmiştir ve sistemimizin bir yarı-başkanlık sistemi haline geldiği iddia edilmiştir. Ancak 1982 Anayasası modeli 5. Cumhuriyet modeli kadar Parlamentarizmden sapmamıştır. Bizde düalist yapıdaki yürütme çok daha belirgindir. Fransa'daki durumun aksine cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi kural değil, istisnadır. Fransız Anayasası m. 16'ya göre cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerektirdiği tedbirleri almakta tek başına yetkilidir. Duvarger'in deyişiyle m. 16 cumhurbaşkanına "*çağdaş bir diktatörün tüm yetkilerini hatta fazlasını veren*" bir maddedir. Türkiye'de ise bu yetki cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaşılmıştır. Fransa'da cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesine karşılık bizde TBMM'ce seçilmektedir.<sup>21</sup>

1961 Anayasası ile Türkiye'ye fazla bol bir gömlek giydirilmiş ve yasama-yürütme arasında çıkan krizler bu anayasa ile çözülememiştir. 1982 Anayasası ise muhtemel rejim tikanlıkları için çözüm mekanizmaları öngörmüş, çağdaş batı demokrasilerindeki eğilimi de takip ederek yürütmeyi güçlendirmiş, bakanların başbakana karşı sorumluluklarını kabul etmiştir. Bu özellikleri ile 1982 Anayasasının öngördüğü sistem "**rasyonelleştirilmiş parlamentarizm**" olarak nitelendirilmektedir. Bu sistem klasik parlamentarizm ile yarıbaşkanlık rejimi arasında kendine özgü "*sui generis*" bir sistemdir.

## DEĞERLENDİRME

Batı demokrasileri esas itibarıyla, mutlak monarşilerin anayasallaşması sonucunda ortaya çıkmıştır. "Parlamentar Sistem tarihsel süreç içerisinde kendi işlerliğini sağlayacak bir mekanizma kurmayı başarmıştır."<sup>22</sup> ABD 1787 bağımsızlık anayasası hazırlanırken ise sömürge devleti İngiltere'nin parlamenter sistemine karşı bir tepki sistemi kurma düşüncesi hâkim olmuştur diyebiliriz. Sistemin kuru-

<sup>19</sup> M. Erdoğan, s. 186.

<sup>20</sup> Teziç, E., s. 436.

<sup>21</sup> E. Özbudun, s. 330.

<sup>22</sup> N. Uluşahin, s. 64.



cuları kuvvetler ayrılığını kurumlaştırmak ve yasama-yürütme arasında ılımlı ve yeterli ilişkiler kurmak için “kontrol ve dengeler” teorisini oluşturdular. Böylece, parlamenter rejimden farklı olarak Başkanlık sistemi beşeri aklın bir ürünü, teorik bir model olarak ortaya çıkmıştır. Yani, “parlamenter sistem kendi toprağında yeşermiştir. Başkanlık sistemi ise verili koşullara uygun bir şekilde yeşertilmeye çalışılmış ve sonra toprağına taşınmıştır. Başkanlık sisteminin kendiliğindenlikten yoksun olması onun dış koşulların etkisine açık olmasına neden olmuştur.”<sup>23</sup>

Devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya çıkış nedenlerini açıkladık. Parlamenter rejim ve başkanlık rejimi temelde bu teoriye dayanmakla beraber iki farklı sistem olarak ortaya çıkmaları tarihsel sebeplere dayanmaktadır. Her iki sistemin de etkin ve iyi niyetle uygulandığında demokrasiyi ve hukukun gereklerini sağlamaya yetkin oldukları tecrübelerle sabittir. Ne var ki iki sistemin de bazı aksak ve eksik yanları mevcuttur. Bir ülkenin siyasal sistemini şekillendiren tek etmen hükümet rejimi değildir. “Seçim sistemi, siyasal parti anlayışı, toplumsal, ekonomik, kültürel, tarihi altyapı, toplumun demokrasi anlayışı kuşkusuz en az hükümet rejimi kadar etkilidir. Demokrasilerde hiçbir sistem sorunları çözenin kapısını tek başına açacak bir ‘sihirbaz değneği’ değildir. Demokrasilerde pek çok şey sistemden önce insana bağlıdır.”<sup>24</sup>

## Başkanlık Sistemine Eleştiriler

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilere Prof. Dr. Mustafa Erdoğan’ın sistematığı ile bakacak olursak:

1) Siyasal hayatı kutuplaştırmak suretiyle iktidar mücadelesini keskinleştirir.

Başkanlık sisteminin siyasal hayatı kutuplaştırmak suretiyle iktidar mücadelesini keskinleştirdiği ileri sürülmektedir. Buna göre sistemin doğası yürütme kuvvetinin bölünmesine elverişli olmadığından siyasi mücadelenin tarafları açısından “ya hep ya hiç” oyunu

na dönüşmesi ve beraberinde siyasal ve toplumsal gerginliği artırması mümkündür. Kazananın her şeyi kazanacağı iddiası özellikle başkanın, kongre çoğunluğunun desteğine sahip olduğu durumlarda mümkündür. Sabit görev süresi de gerilim riskini artırmaktadır. Ancak başkanlık ve kongre seçimlerinin eşzamanlı olmaması, görev sürelerinin farklılığı başkanın kongre desteğinden mahrum olması sonucunu doğurabilir ve etkili bir iktidar yokluğu süreç içinde halk desteğinin azalmasına da yol açarsa başkanlık sistemi yasama ağırlıklı bir işleyişe bürünür.<sup>25</sup> Üstelik siyasal iktidar yarışı sadece yürütmenin elde edilmesi için yapılmaz; başkanlığı kazanamayanların parlamentoda üstünlük sağlamaları mümkündür. Kongre seçimleri tek turlu basit çoğunluk esasına göre yapıldığı için ABD sisteminde iki parti (Demokratlar, Cumhuriyetçiler) egemendir. Esasen bu iki parti arasında önemli derecede görüş, program ve ideoloji farklılığı olmadığı için bu durum hem başkan için hem de iktidara gelmemiş muhalefet için potansiyel avantaj teşkil etmektedir. Yine burada parti disiplininin olmayışı önemli bir avantajdır. “Parti disiplini, herhangi bir siyasi konuda parti birliğini bozmamak için partinin parlamentodaki üyelerinin değişik görüşleri nedeniyle partisiyle anlaşmazlığa düşmesine engel olmak için bu fikrinden vazgeçirme metodudur. Yani parti liderinin emirlerinin grup üyeleri tarafından kabul edilmesidir.”<sup>26</sup> Sistemin demokratik işleyişinde parti disiplininin olmayışının olumlu etkisi ise yadsınamaz.

Başkanlık sisteminin bir eleştirisi olarak sunulan siyasal hayatı kutuplaştırdığı eleştirisi parlamenter sistem için de geçerlidir. İngiltere hariç parlamenter sistemin uygulandığı diğer ülkelerde güçsüz koalisyon hükümetleri görülmektedir. Parti disiplininin fazlasıyla kullanıldığı parlamenter sistemlerin işleyişi bu nedenle değişmiştir. Klasik tanımında eşitlik ve denge prensibine dayanan parlamenter sistem yürütme lehine değişikliğe uğrayarak rasyonalize olmuştur. Parti disiplininin parlamenter sistemde yaptığı en büyük değişiklik siyasi mücadeleyi partiler arası mücadeleye dönüştürmesidir. Parlamenter sistemde yürütme yasamadan çıktığı için, yasamada ço-

<sup>23</sup> N. Uluşahin, s. 64.

<sup>24</sup> M. D. Caniklioğlu

<sup>25</sup> N. Uluşahin.

<sup>26</sup> B. Kuzu, s. 49.

ğunluğu elde etmek yürütmeyi de denetim altına almak sonucunu doğurduğu için siyasi mücadelenin “ya hep ya hiç” oyununa dönüşmesi ihtimali bu sistemde daha fazladır.

## 2) Yürütme esneklikten yoksundur.

Başkanlık sisteminde yürütmenin esneklikten yoksun olduğu iddia edilmektedir. Çünkü sabit olan görev süresi boyunca başkanı uzaklaştırmak mümkün değildir. Parlamenter sistem ise oldukça esnekler. Güvensizlik oyu ve fesih araçlarıyla sistemdeki tıkanıklıklar çözülebilir. Halkın desteğini yitirmiş, iş göremeyen hükümetleri değiştirmek için başkanlık sisteminde olduğu gibi 4-5 yıl beklemek gerekli değildir, seçim dönemi içinde de hükümet değiştirilebilir.<sup>27</sup>

Bu eleştirinin savunması, başkanın sabit görev süresinin devlet faaliyetlerinde istikrar sağlayıcı bir unsur olduğudur. Gariptir ki, başkanlık sisteminde yürütmenin esnek olmayışından yakınlar, parlamenter sistemlerin de etkisizliğinden şikâyet etmektedirler. Bu sistemde hükümetin ayakta durabilmesi, parlamentonun güvenine bağlı olduğundan içerisinde potansiyel hükümet istikrarsızlığı vardır. Gerçi İngiltere tipinde serbest iki parti sistemi ve istikrarlı bir yürütme vardır, ancak bu örnek bir istisna teşkil etmektedir. Üstelik bu istikrar kuvvetlerin özdeşleşmesi pahasına gerçekleşmektedir. Parlamenter rejimlerde yürütmenin dayandığı siyasi çoğunluğun parlamentoya da egemen olması durumunda yürütmeyi yerinden etmek hemen hemen imkânsızdır.<sup>28</sup>

Dolayısıyla demokrasilerdeki istikrarsızlığı hükümet sisteminde değil, öncelikle siyasi partilerin yapısında, güttükleri amaçlarda, faaliyetlerinde ideolojik arka planlarında aramak gerekir.

Bu arada, başkanlık sisteminde başkanın politikalarını istikrarlı bir şekilde uygulamasının o kadar kolay olmadığını belirtelim. Çünkü başkanın kongreye yasa teklifinde ve bütçe teklifinde bulunma yetkisi yoktur. Bu zorluğu ancak mesajlar göndererek, basın aracılığıyla veya kongre komiteleri aracılığıyla dolaylı olarak aşabilir. “Gerçekten, başkanlar politika

oluşturma iktidarına büyük ölçüde sahipken, bu politikaları uygulamak için gerekli desteği yasama organında zorlukla temin etmektedirler.”<sup>29</sup>

Başkanlık sisteminde başkanın görev süresindeki katılık yanında yasama meclisleri bakımından da katılık vardır. Uzlaşmaz bir meclisin feshedilmesi de mümkün değildir.

## 3) İktidarın kişiselleşmesi eğilimini artırır.

Başkanlık sistemine yöneltilen bir diğer eleştiri, sistemin iktidarın kişiselleşmesi eğilimini artırması tehlikesidir. Başkan, taraftarlarının aşırı beklentilerinin odak noktası haline gelebilir. Bu durum başkanda plebisitçi ve otoriteryen eğilimleri besleyebilir, deniliyor. Bu sistemde başkanın böyle ağır bir yük altında kalması elbette mümkündür ancak benzer durum parlamenter rejimlerde de başbakan için söz konusudur. Bu tür beklentiler sınırsız demokrasi isteği ve refah devleti anlayışından kaynaklanmaktadır. Ayrıca başkanın kişiliğinin ön plana çıkmasından bu kadar korkmaya gerek yoktur. Bu özellik, bölünmüş toplumlarda başkanın birleştirici bir sembol haline gelmesini mümkün kılar. Kişiselleşme endişelerinin bir nedeni de başkanlık sisteminde başkanın çok güçlü olduğunun varsayılmasıdır. Oysa başkanlık sistemindeki başkan, parlamenter sistemdeki başbakan kadar güçlü değildir. Çünkü başkan sadece yürütme yetkisini denetiminde tutarken, başbakan hem yaşamaya hem de yürütmeye büyük ölçüde egemen olabilmektedir. Bu tehlikenin görülme ihtimali daha çok klasik başkanlık sisteminden sapan, otoriteryen başkancı sistemlerde vardır. Parlamenter sistemde başbakanın “seçilmiş diktatör” haline gelmesi onun yetki ve gücünden kaynaklanırken, başkanlık sisteminde bu ihtimal başkanın yetkisinin aslında sınırlı olmasından kaynaklanabilir. Başkanlık sisteminin dengeli kuvvetler ayrılığına dayanması başkanın hareketsizliğe itebilir. Ve bu hareketsizlik de başkanın yetkilerini genişletmeye teşvik edebilir.<sup>30</sup>

Bazen doğrudan halk tarafından seçilen başkanın kendi meşruluğunun yasamanıkinden daha güçlü olduğunu düşünmesi iktidarı

<sup>27</sup> K. Gözler.

<sup>28</sup> M. Erdoğan, s. 177.

<sup>29</sup> N. Uluşahin, s. 67.

<sup>30</sup> M. Erdoğan, s. 89.

nı kişileştirmesine katkıda bulunabilir. İktidarın kişiselleşmesi iki anlamda kullanılmaktadır: Birincisi, siyasi iktidarın kullanılmasında bir tek kişinin etkili olmasıdır. İkincisi, iktidarın belli bir kişi ile özdeşleştirilmesi biçiminde olabilir (mesela Mustafa Kemal, De Gaulle, Kennedy de olduğu gibi). “Özellikle parlamenter rejimlerde koalisyon hükümetlerinden bıkmış olan vatandaşların gün geçtikçe partizan ideolojilere güvenlerini yitirmeleri de iktidarın kişiselleşmesine sebep olabilmektedir.”<sup>31</sup>

Aslında iktidarın kişiselleşmesi, kişisel iktidar demek olmadığı için bu, fazla korkulacak bir durum değildir. Çünkü kişisel iktidar tüm yetkilerin tek kişide toplanması yani diktatörlüktür. Hâlbuki iktidarın kişiselleşmesi çoğulcu bir demokratik düzen içinde gerçekleşmektedir. Bu kimse tüm yetkileri kendinde toplayamazsa da şahsiyetinden doğan bazı özellikleri ile bir güç ve etki elde etmiştir.<sup>32</sup>

Parlamenter sistemde iktidarın kişiselleşmesi sistemi sarsmış ve yürütmenin iyice kuvvetlendiği görülmüştür.

**4) Yasama-yürütme gerginliğini teşvik etmek suretiyle sistemin kilitlemesine neden olabilmektedir.**

Başkanlık sisteminin eleştirildiği diğer bir nokta, yasama-yürütme gerginliğini teşvik etmek suretiyle sistemin kilitlemesine neden olabilmesidir. Bu durumun özellikle rejimin değerleri üstünde uzlaşmanın zayıf olduğu ve siyasal alanda ideolojik kutuplaşmaların bulunduğu toplumlarda ortaya çıkma ihtimali kuvvetlidir.

Burada hatırlamamız gereken bir nokta vardır. Devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı sağlamak düşüncesi, devlet içinde güç toplanmasını önlemek böylelikle iktidarın kötüye kullanılma ihtimalini bertaraf etmek ihtiyacını karşılar. Başkanlık sisteminde gerginlik sadece bir ihtimaldir ve kuvvetlerin ayrılmış olmasının normal sonucudur. Esasen gerginlik kaynağı olarak sistemi değil, yönetimdeki kişileri görmek gerekir.

Parlamenter sistem taraftarlarına göre bu sistemde yürütme, yasama organının içinden çıktığı için iki organ arasında kriz çıkması düşük bir ihtimaldir. Bir kriz çıkarsa da kriz, “güvensizlik oyu” ve “fesih” gibi araçlarla çözülebilir. Fesihten sonra yeni seçimlere gidilir ve uyuşmazlık halk tarafından çözümlenir. Başkanlık sisteminde ise bu mekanizmalar mevcut olmadığı için organlar arasındaki çatışmalar darbelerle ve demokratik olmayan usullerle çözülebilir. Başkan, sabit görev süresine dayanarak iktidardan çekilmezse hükümet darbesi gerçekleşir. Ve taraflar başkanın görev süresi doluncaya kadar birbirlerine katlanmak zorunda kalırlar. Şunu belirtmek gerekir ki bu tür sakıncalar sadece ABD başkanlık sisteminde yaşanmamaktadır. Böyle anayasal hükümet bunalımları demokrasi kültüründen mahrum, özellikle Güney Amerika'nın başkanlık sistemlerinde görülmüş ve birçok sistem çökmüştür. Gerçekten de parlamenter rejimde var olan fakat uygulamada neredeyse hiç işletilmeyen denetim mekanizmaları yani siyasi sorumluluk ve fesih yetkisinin başkanlık sisteminde olmaması ilk bakışta bir risk faktörü olarak görülse de parlamenter sistemde işletilmeyen bu kontrol mekanizmaları ile seçmen aldatılmamaktadır. Başkanlık modeli güçleri birbirine muhtaç kılarak işlemesi daha kuvvetli ve etkili bir dengeler sistemi kurmuştur. Bu sistemde eğer başkan kongre ile iyi geçinmezse elindeki yetkileri hiçbir şekilde kullanamaz. A. F. Başgil'in ifadesiyle “başkanın yüksek kudreti yağmur altındaki tuz yığını gibi erir gider.”<sup>33</sup>

Parlamenter sistemde fesih ve güvensizlik oyu mekanizmalarının işletilmemesini şöyle açıklayabiliriz. Parlamentonun asli görevleri yasa yapma ve hükümeti denetlemedir. Esasen kuvvetler ayrılığı prensibine dayanan parlamenter sistemde bu teorinin işlevini yitirmesinin en önemli sebebi siyasi parti gerçeği ve parti disiplini olgusudur. Yürütmenin yasama organının içinden çıkması ile artık parlamentolar yasama fonksiyonlarını tam olarak yitirmeseler de, oldukça zayıflamışlardır. “Parlamento artık daha çok bir müzakere organı durumuna gelmiştir.”<sup>34</sup> Parlamentonun denetleme fonksiyonunu ifa için elinde soru,

<sup>31</sup> B. Kuzu, s. 64.

<sup>32</sup> T. Z. Tunaya, s. 454.

<sup>33</sup> A. F. Başgil, s. 318

<sup>34</sup> B. Kuzu, s. 59.

gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi araçları vardır. Ne var ki parti disiplini ve çıkarlar dengesi yine bu silahların susmasına neden olmaktadır. Hükümeti denetleme vazifesi artık yasama meclisine değil, muhalefete düşmektedir. Bu da denetimin zayıflığının ve zorluğunun kanıtıdır. Oysa başkanlık sisteminde denetim uzmanlaşmış daimi komiteler eliyle yapılmaktadır.

Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor?

Hangi hükümet cumhurbaşkanı aracılığıyla kendisinin dayandığı parlamentoyu feshediyor?

Fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini parlamentoda daha kuvvetli bir çoğunluğa dayanmak için başvurduğu bir kurum haline gelmiştir.

Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında kilitlenme olasılığına karşılık, parlamenter sistemde denetimsizlik tehlikesi baş göstermektedir. "Parlamenter sistemde çoğunluk partisi milletvekillerinin belli bir konuda hükümet aleyhine kullanacakları oy sadece o konuya muhalif kaldığını göstermemekte, hükümetin düşmesine de yol açabilmektedir. Başkanlık sisteminde ise başkanın iktidarda kalıp kalmamasının kongrenin güvenine ve işbirliğine bağlı bulunmaması, çoğunluk partisi milletvekilleri için başkanın yasama programını denetlemek ve ya iktidarını sona erdirmek gibi bir ikilem yaratmamaktadır. Parti disiplininin parlamenter sistemde olduğu kadar hayati bir özellik taşınamaması, başkanın partisinin kongrede çoğunluğu elinde tutması halinde dahi kilitlenme olasılığı ortadan kalkmamaktadır."<sup>35</sup>

Bu konuda her iki sistemin de mükemmel olmadığını gördükten sonra şunu hatırlamamız gerekiyor: Demokrasi uzlaşmaya dayalı bir yönetim biçimidir ve gerekli uzlaşma ve uyumu göstermeyen siyasi aktörlerin bulunduğu yerde hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın demokrasinin şansı kalmaz.

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilere baktığımızda yukarıda saydığımız eleştirilerden bir kısmının gerçekte "sakınca" teşkil etmedik-

lerini, bir kısmının sistemle zorunlu bir ilişki içinde olmadığını, bir kısmının da başkanlık sisteminden çok parlamenter sistemde ortaya çıkmasının daha muhtemel olduğunu görüyoruz. Bu aksaklıklar ABD'de ciddi boyutlarda ortaya çıkmamaktadır. Eleştirilerin neredeyse hepsi Latin Amerika'daki başarısız taklitlerden hareketle yapılmıştır. Bu ülkelerde rejimin yürümemesi demokrasinin yerleşik olmamasından, darbecilik ve şef yönetimi alışkanlığından ve ciddi iktisadi problemlerden kaynaklanmaktadır.<sup>36</sup>

## Başkanlık Sistemi Yanlılarının Görüşleri

Başkanlık sistemi taraftarlarına göre bu sistem daha demokratik bir yönetim yaratır. Bu savın gerekçelerini şöyle sayabiliriz:<sup>37</sup>

- Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmenin yasama tarafından belirlenmesine göre daha demokratik görünmektedir.
- "*Hesap sorulabilirlik*" bakımından parlamenter sisteme göre daha demokratiktir. Başkanlık sisteminde yürütme tek kişinin elinde toplandığı için ve iki seçim dönemi arasında hükümet değişmeyeceğine göre o dönemdeki sorumluluğun sahibi kolayca teşhis edilebilir. Çoğunlukla koalisyon hükümetleriyle yürüyen parlamenter sistemde ise sorumlunun ve yetkilinin belirlenmesi kolay değildir. Koalisyonların kısa ömürlü olması, bir yasama döneminde birkaç hükümetin kurulması, küskünleri ısıtırmak için her yeni koalisyonda bakanların değiştirilmesi, bir bakanlığın birkaç bakanlığa bölünerek sus payı olarak kullanılması gibi yollara başvurulması kimlerin sorumlu olduğunun tespitinde problem yaratmaktadır.
- "*Önceden bilinebilirlik*" bakımından başkanlık sistemi daha demokratiktir. Önceden bilinebilirlik, seçmenin oy pusulasını atarken kendi adayının kazanması halinde kimin hükümet edeceğini bilmesi demektir. Parlamenter sistemde ise bir partinin

<sup>36</sup> M. Erdoğan, s.176.

<sup>37</sup> K. Gözler, s. 12.

<sup>35</sup> N. Uluşahin, s. 66.

temsilcileri için oy kullanan seçmen, parti- nin başbakan olarak kimi destekleyeceğini, parlamento çoğunluğu sağlanamazsa han- gi partilerin koalisyon hükümeti kuracakla- rını bilemez. Dolayısıyla başkanlık siste- minde önceden bilinebilirlik oranı daha yüksektir.

Öte yandan başkanlık sisteminin şöyle bir sakıncası ortaya çıkabilir. Sosyo-ekonomik eşitsizlikler, etnik ayrılıklar yaşayan bölün- müş toplumlarda başkanlık sisteminin iki parti sistemi yönünde yaptığı baskı sonucunda siyasal ve diğer azınlıklar için önemli olabile- cek pek çok sorun dışlanmış olmaktadır.<sup>38</sup>

ABD’de çoğunlukçu seçim sistemi uygu- lanmaktadır. Temsilde adaleti gerçekleştirme- ye yönelik olan nispi temsil sistemi yerine, yönetimde istikrarı sağlamaya yönelik ço- ğunlukçu seçim sisteminin uygulanması ABD sisteminin demokrasi açısından bir eksikliği olmakla beraber rejim, devamlılığını çoğun- lukçu seçim sistemine borçludur.

Ayrıca temsilciler meclisi, senato ve baş- kanın farklı seçmen çoğunluklarınca, farklı mekanizmalarla ve farklı dönemler için seçil- mesini sağlayacak bir düzenleme öngörülme- si, azınlığın haklarını çiğneyebilecek ezici bir çoğunluğun oluşmasını engelleme amacı taşır. Bütün bunlar adem-i merkezîyetçi, di- siplinsiz ve sorumsuz parti yapılarıyla birleşti- ğinde tüm kamu gücünün tek bir çoğunluğa verilmesi engellenmekte böylece anayasanın temelindeki kontrol ve dengeler sisteminin uygulanması kolaylaşmaktadır.<sup>39</sup>

ABD başkanlık sisteminin istikrarlı ve etkin bir seyir izlemesinde ABD’nin federal bir devlet olmasının etkisi büyüktür. “Ayrıca bu durum devlet başkanının diktatörlük eğilimini önleyecek kuvvetli bir faktördür.”<sup>40</sup>

## Karşılaştırma

Başkanlık sisteminde sabit görev süresi öngörülmesi başkanın uzun vadeli politikalar benimsemesi ve bu politikaları kongre tara-

findan düşürülme tehdidi olmaksızın uygula- ma kolaylığı sağlamaktadır. Bakanların meclis dışından atanmaları seçmen karşısında taviz vermeden sadece işinin gereğini yapmasını sağlar. Parlamenter rejimde ise bakan, seçim bölgesinin işini takip etmekten, hemşehrilerini işe yerleştirmekten icraata fırsat bulamamak- ta, bir de koalisyon hükümeti varsa her an seçim olması endişesiyle seçim yatırımlarını daha da hızlandırmaktadır.

Başkanlık modelinde uygulanan “*dar böl- ge*” seçim sistemi kongrede kaliteyi sağla- maktadır. Bu sistemde seçmen partiden çok adayın kalitesine bakmaktadır. Bu nedenle milletvekili seçilen kişi bir sonraki seçimde aday olmak için partinin her icraatını onayla- mak zorunda kalmayacaktır. Türkiye’de uygu- lanın nispi temsil sisteminin bloke liste usu- lünde adayları genelde parti merkezi belirle- mekte ve listenin ön sıralarında kimler varsa onlar kazanmaktadır ve bu nedenle millet- vekilleri seçmenlerin değil, parti menfaatleri- nin peşine düşmektedirler.<sup>41</sup>

Başkanlık sistemi aleyhine ileri sürülen başka bir eleştiri de, iktidarın ve devlet idare- sinin başkanın tekelinde toplanması nedeniyle hürriyetler açısından tehlikeli olduğu yönün- dedir. O halde, parlamenter sistemin uygulan- dığı ülkelerde hürriyetler daha mı iyi düzeyde- dir? Bugün kuvvetler ayrılığının tek başına kişi hak ve hürriyetlerini, demokrasiyi sağlamak için yeterli olmadığı görülmüştür. Asıl olan hukuk devleti ve bütün hukuki tasarrufların yargı denetimine tabii olması ilkesidir.

Türkiye’nin sistem sorunu tartışılırken sun- ulan önerilerden birisi de karma sistem olan yarı-başkanlık sistemidir. Bu sistemde cum- hurbaşkanına, doğrudan halk tarafından seçilmek suretiyle daha fazla meşruiyet kazan- dırılacak ve beraberinde daha geniş yetkiler tanınacaktır. Bu arada bakanlar kurulunun başı konumundaki başbakanlık kurumu koru- nacaktır. Fransa’da kısmen başarılı bir şekilde uygulanan bu sistem Türkiye için çözüm ola- maz. Başkanlık ve parlamenter sistemlerde yasama-yürütme arasında yaşanan uyumsuz- luklar ve tikanıklıklar, yarı-başkanlık sisteminde iki iktidarlı yürütmede yani hükümet ile cum- hurbaşkanı arasında yaşanacaktır.

<sup>38</sup> N. Uluşahin, s. 68.

<sup>39</sup> N. Uluşahin, s. 72.

<sup>40</sup> B. Kuzu, s.35.

<sup>41</sup> B. Kuzu, s.97.

## TÜRKİYE’NİN SİSTEM SORUNU

Ülkemizde siyaset dönem dönem sancılı ve problemleri bir süreç izlemiştir. Tarihten ve sosyolojiden şunu öğreniyoruz ki, sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmesini hızlı, dengeli ve sağlıklı biçimde yapamayan toplumlarda siyasi rejim ve demokrasi sık sık kesintiye uğramaktadır. Öncelikle bu durumun temel sebebi, anayasalarımızın halktan gelen bir hareketle değil, tepeden inme bir hareketle oluşturulmasıdır. “Milli idareye güvensizlik bu meselenin asıl kaynağıdır.”<sup>42</sup> Oysa yapılması gereken devlet kurumlarının toplumun özü ve hassasiyetleri doğrultusunda düzenlenmesidir.

Öte yandan günümüzde üretim araçları ve üretim ilişkileri hızla gelişmekte, bilim ve teknik ilerlemekte, devlet yönetimi gün geçtikçe daha karmaşık hale gelmektedir. Tüm bu gelişmeler çabuk karar alabilen, yeterli, istikrarlı ve güçlü bir yürütme organını gerektirmektedir. Kamu hukuku doktrini artık icranın evrenselliğini kabul etmiştir. Ve bunu demokrasiye aykırı saymamaktadır.

1961 Anayasası’nda yasama organına ağırlık verilmiş, “yürütme” ikinci derece görülmüş ve sadece bir yetki olarak nitelendirilmiştir. Oysa çağımızda artık klasik parlamentarizm anlayışı terkedilmiş, güçlü ve etkin yürütme organları ihdas edilerek rasyonelleşmiş parlamentarizm yaygınlaşmıştır. Nitekim 1961 Anayasası Türkiye’ye bol gelmiş ve sistem kısa sürede tıkanmıştır. 1970-1980 arasında 10 yılda 12 hükümet değişmiştir. Bu rejim krizi 1980’de ancak bir askeri darbeyle katmerleştirilmiştir. Yaşanan acı tecrübelerden sonra 1982 Anayasası çağdaş eğilimlere uygun olarak yürütmeyi güçlendirmiş, muhtemel tıkanıklıkları çözecek mekanizmalar ön görmüştür. Ancak yine tepeden giydirilen bu kıyafet kısa sürede ülkemize dar gelmeye başlamıştır. 1991-2002 arasında Türkiye istikrarsız, parçalanmış koalisyon hükümetleriyle boğuşmuş ve yaralar almıştır. Bu problemleri süreçler, parlamenter hükümet sistemi ile demokrasimizi yönetemediğimiz konusunda eleştirileri gündeme getirmiştir. 2002 seçimlerinde AKP’nin meclis çoğunluğunu sağlayarak

güçlü bir hükümet kurmuş olması, bugün rejim tartışmalarının yapılmasını anlamsız kılmaz. Potansiyel bir rejim krizi her zaman mevcuttur.

Türkiye’nin sorunu parlamentarizmin performansından çok; insan hakları, hukuk devleti, demokrasi ve yönetimde etkinlik ve istikrar sorunudur. Bu sayılanlardan yönetimde etkinlik ve istikrar sorunu hükümet sistemleriyle doğrudan ilişkilidir. Hükümet sistemi tartışmaları; Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu köklü siyasal dönüşümün bir parçası olarak veya böyle bir değişime gerçekten ihtiyaç olup olmadığı paralelinde yapılırsa anlamlıdır.

Dünyada tek çeşit parlamenter sistem ve ya başkanlık sistemi yoktur. Hükümet sistemleri uygulandıkları ülkenin şartlarına göre farklılaşıp, içerik ve ruh kazanmaktadır. Bu farklılaşmada en büyük etken zihniyet farklılığıdır. İstikrar ve huzur ararken dikkat etmemiz gereken bir nokta da şudur: Etkin bir yönetime istikrarlı bir hükümet ile ulaşabiliriz. Ancak hükümet istikrarı her zaman siyasal istikrarı beraberinde getirmeyebilir. İstikrar sağlayalım derken anayasa mühendisi olup hukukun üstün değerlerini tehdit etme ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye’nin birincil ihtiyacı demokrasidir. Nasıl bir demokrasi istediğimiz sorusunun cevabını zihnimizde sabitlemeden, çözüm arayışına girmek mantıksız ve işleyen bir demokrasiye sahip olmak da hayal olur. “Sistem konusunda yapılacak hiçbir doğru tercih, her derde deva sihirli bir formül değildir. Hiçbir yanlış tercih de demokratik rejimin sonunu getirmez. Önemli olan her kurumun yeşermesine uygun toprağı yakalamaktır. İyi veya kötü, doğru ya da yanlış hükümet sistemleri yoktur; belli bir siyasal bünyeye uygun ya da uygun olmayan hükümet sistemleri vardır.”<sup>43</sup>

Ayrıca rejim arayışına ilişkin tartışmalar ancak TBMM’de yapılırsa çözüme yönelik, anlamlı ve samimi görülebilir. Siyasilerimizin darda kaldıkça gündem değiştirmeye yönelik olarak rejim tartışmaları başlatmalarını anlamak güçtür.

Son olarak A. F. Başgil’e göre:

<sup>42</sup> B. Kuzu, s.107.

<sup>43</sup> N. Uluşahin.

"Biz üstümüzde bir baş görmek isteyen bir milletiz. Bu başı kendi içimizden kendimiz seçelim. Fakat ona baş olmanın evsaf ve icaplarını tanıyalım. 1924'te hilafet ve saltanatın hakkından geldikten sonra Türkiye'de yeniden bir şahıs hükümeti fırtınasına tutulmamak için, Büyük Millet Meclisi diye yüz başlı bir hükümdar yaratmak ve bunun yanı başında devlet başkanını adeta bir teşrifat memuru vaziyetinde bırakmak istemişlerdir. Heyhat; irsi veraset ve tarihi muinlik kanunları hükmünü icra etmiş ve çok geçmeden o yüz baş bir başta birleşerek filiyatta bu tek baş hükümler olmuştur."<sup>44</sup>

Biz Türklerin, eski Türklerden ve Osmanlı'dan kalan 600 yıllık padişahlık geleneğimiz var. Başkanlık sistemi medeniyet sistemimiz içinde yer alırsa diktatörlüğe dönüşmez; aksi halde kupkuru, ruhsuz, önsüz, dıştan ithal malı olarak alınırsa katı bir zulüm sistemine dönüşür. Şu da bir gerçektir ki, ABD'nin ilk kuruluşunda başkanlık sistemi oluşturulurken o günün Osmanlı yönetiminden etkilenilmiştir.<sup>45</sup> ■

## Kaynakça

- Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku, Türkiye Siyasi Rejimi Ve Anayasa Prensipleri*, Baha Matbaası, İstanbul: 1960.
- Burhan Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matb., İstanbul: 1997.
- Hatice Karacan-Züleyha Özdemir, Mart 2005'te Hukukçu Hanımlar Derneği'nde sunulmuştur.
- K. Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", [www.anayasa-gen.tr/istikrar.htm](http://www.anayasa-gen.tr/istikrar.htm) (makalenin aslı *Türkiye Günlüğü* dergisinde yayınlanmıştır.)
- M. D. Caniklioğlu, "Türkiye'nin Sistem Sorunu Mu Var?", <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm>
- Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, Siyasal Kitapevi Yay., Ankara, 1999.
- N. Uluşahin, "Başkanlık Sistemi ve Değerler Sorunsalı", *Liberal Düşünce* dergisi, Sayı: 16/Güz 99.
- Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler Ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Hukuk Fak. Yay., İstanbul:1975.

<sup>44</sup> A. F. Başgil, s. 39.

<sup>45</sup> B. Kuzu, s. 108.