

**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE
UYGULANABİLİRLİĞİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ (ABD’DEKİ BAŞKANLIK SİSTEMİ VE
TÜRKİYE’DEKİ PARLAMENTER SİSTEM)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İBRAHİM CİHAT KURT

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Hukuku
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Hukuku**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Kemal ŞAHİN

EYLÜL-2014

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE
UYGULANABİLİRLİĞİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ(ABD’DEKİ BAŞKANLIK SİSTEMİ VE
TÜRKİYE’DEKİ PARLAMENTER SİSTEM)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İBRAHİM CİHAT KURT - 127220039

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Hukuku
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Hukuku**

Bu tez tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Jüri Üyesi

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Jüri Üyesi

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
ŞEKİL LİSTESİ	iv
TABLO LİSTESİ	iv
ÖZET.....	v
SUMMARY	vi
 GİRİŞ.....	 1
 BÖLÜM 1: HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	 8
1.1 Genel Olarak Hükümet Sistemleri Tasnifi.....	8
1.2 Parlamenter Sistem.....	13
1.3 Başkanlık Sistemi.....	25
1.3.1 Sistemin Ortaya Çıkışı.....	25
1.3.2 Sistemin Özellikleri	28
1.3.3 Başkanlık Sisteminin Organları.....	31
1.3.3.1 Yasama Organı(Kongre).....	31
1.3.3.2 Yürütme Organı(Başkan).....	36
1.3.3.3 Yargı Organı(Yargı Örgütü ve Yüksek Mahkeme).....	44
1.4 Yarı Başkanlık Sistemi.....	48
 BÖLÜM 2: PARLAMENTER SİSTEMDE YAŞANAN SORUNLAR	 55
2.1 Türkiye’de Parlamenter Sistemin Dönüşümü.....	55
2.1.1 İkinci Meşrutiyet Dönemi.....	55
2.1.2 1921 Anayasası.....	56
2.1.3 1924 Anayasası.....	57
2.1.4 1961 Anayasası.....	59
2.1.5 1982 Anayasası.....	61
2.1.6 2007 Değişiklikleri.....	65
2.2 Dünya ve Türkiye Üzerinde Parlamenter Rejimin İşleyişinde Ortaya Çıkan Problemler.....	68
2.2.1 Kuvvetler Ayrılığı Sorunu.....	68
2.2.2 Parti İçi Demokrasi Sorunu.....	70
2.2.3 Koalisyon Hükümetleri ve Siyasi İstikrarsızlık.....	72

BÖLÜM 3: ABD DIŞINDA BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI	74
3.1 Latin Amerika Örnekleri	74
3.2 SSCB'nin Dağılmasından Sonra Kurulan ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülke Örnekleri	80
BÖLÜM4: BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRMESİ	83
4.1 Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları	83
4.1.1 Başkanlık Sisteminin Avantajları	83
4.1.2 Başkanlık Sisteminin Dezavantajları	90
BÖLÜM5: TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ İSTEĞİNİN NEDENLERİ VE SİSTEMİN TÜRKİYE'YE UYGUNLULUĞU	98
5.1 Türkiye'nin Mevcut Durumu ve Başkanlık Sisteminden Beklentileri	98
5.1.1 Güçlü Yürütme İstemi	98
5.1.2 Kalıcı İstikrar İstemi	100
5.1.3 Demokratik Katılım ve Parti İçi Demokrasi Meselesi	103
5.1.4 Sistemin Türk Toplumunu ve Türk Devlet Yapısına Uygunluğu	107
5.1.5 Temel Hak ve Özgürlükler Meselesi	112
5.2 Parlamenter ve Başkanlık Hükümeti Sistemlerinde Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkileri	115
5.3 Parlamenter ve Başkanlık Hükümeti Sistemlerindeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırılması	123
SONUÇ VE ÖNERİLER	130
KAYNAKÇA	135
ÖZGEÇMİŞ	148

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Edited (Düzenlendi)
Haz.	: Hazırlayan
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Md.	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
No.	: Number (Numara)
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa aralığı
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UK	: United Kingdom
US	: United States
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
ved.	: ve diğerleri
vol.	: Volume (Cilt)
YDÜ	: Yakın Doğu Üniversitesi

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: İstikrarlı Demokrasilerin Hükümet Şekline Göre Sınıflandırılması (1967-1992)	96
---	-----------

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Yürütmenin Gücü ile Temel Hak ve Özgürlükler Arasındaki İlişki	114
--	------------

YAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği Açısından Karşılaştırmalı Bir Analiz(ABD’deki Başkanlık Sistemi ve Türkiye’deki Parlamenter Sistem)	
Tezin Yazarı: İbrahim Cihat KURT	Danışman: Yrd Doç.Dr. Kemal ŞAHİN
Kabul Tarihi: 22.09.2014	Sayfa Sayısı: vi (ön kısım) + 148 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Hukuku	Bilimdalı: Kamu Hukuku
Türkiye’de geçmişten günümüze süregelen hükümet sistemi tartışmaları, özellikle de 1980’lerden itibaren ülke gündeminin hep ilk sıralarında yer almıştır. Bu tartışmaların ana çıkış noktası, parlamenter hükümet sistemine yöneltilen eleştirilerdir. Ancak geliştirilen öneriler, iki değişik bakış açısını yansıtmaktadır. Bu bağlamda, başkanlık hükümeti sistemine geçilmesi gerektiğini savunanlar ile parlamenter hükümet sistemin aksaklıklarının düzeltilmesi, rasyonelleştirilmesi gerektiğini ileri sürenler ayrımı ortaya çıkmaktadır. Araştırmada, Türkiye’nin mevcut siyasi yapısı başkanlık sistemine uygun mudur, başkanlık sistemi Türkiye’de uygulanmalı mıdır sorularına cevap aranacaktır. Başkanlık sistemini uygulayan ülkeler içinde sistemin özelliklerini en kristalize şekilde yansıtan, aynı zamanda en iyi işlediği ve çıkış ülkesi olan ABD’deki yapı; siyaset bürokrasi ilişkisi, partiler sistemi ve anayasal organlar arasındaki ilişki, anayasa hukuku çerçevesinde incelenecektir. Araştırmanın karşılaştırmalı olarak yapılması, ülkemizdeki hükümet sisteminin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması açısından oldukça önemli kazançlar sağlayacaktır. Bu çalışmada, başkanlık sisteminin özellikleri, siyasal sistemimiz açısından avantajları ve sakıncaları ayrıntılı şekilde incelenecek; başkanlık sisteminin ülkemizde uygulanması halinde yaşanacak muhtemel problemler ve doğuracağı olumlu gelişmeler üzerinde durulacaktır.	
Anahtar kelimeler: Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm, Demokrasi, Anayasa Hukuku, Siyasi Partiler, Siyasal İstikrar	

Yalova University Insitute of Social Sciences Master Thesis Summary

Thesis Title: Applicability of the terms of Presidential System in Turkey A Comparative Analysis(Presidential System and the Parliamentary System in Turkey)	
Thesis Author: İbrahim Cihat KURT	Advisor: Assistant Professor Dr. Kemal ŞAHİN
Date of Acceptance: 22.09.2014 Total Number of Pages: vi (pre text) + 148 (main body)	
Department Public Law	Field of Study: Public Law
The ongoing debates on the current government systems have always been a hot topic in Turkey, especially in the 1980's. The main reason for this debate is the criticism that the parliamentary government system gets. However, the people of Turkey have two very different perspectives. One side states that the parliamentary system should be eradicated and instead put in a president while the other side would rather just see the current system corrected and rationalized. Therefore, the answers to the questions "Is Turkey appropriate to the nature of the presidential system?" and "Should presidential system be applied in Turkey?" will be sought. Among the countries that have a presidential system, the best one is represented by the United States of America. This country has a crystalized ad transparent way the president is elected and the government is committed to this way. The system of American, a political bureaucracy relationship, will be examined in the context the constitutional law. The best way to compare the two government systems would be a comparative research method which will provide significant insight in terms of comparing our two different political systems. In this study, the characteristic of both the presidential and parliamentary systems will be scrutinized and dissected to see what would be the best government style that would suit our beloved country of Turkey.	
Keywords: Presidantal System, Parliamentary System, Rationalised Parliamentarism, Democracy, Constitutional Law, Political Parties, Political Stability	

GİRİŞ

Anayasa hukuku doktrinine göre hükümet sistemleri; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbiriyle olan ilişkisine göre iki gruba ayrılmaktadır. İlki, bütün erklerin tek bir çatı altında toplandığı kuvvetler birliği, ikincisi üç erkin ayrı organlar tarafından yürütüldüğü kuvvetler ayrılığına dayanan sistemdir.¹

Kuvvetler birliği; yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organı veya yasama organı üzerinde birleşmesiyle gerçekleşen sistemdir. Bu iki erk yürütme organı üzerinde birleştiğinde sistem ya mutlak monarşi ya da diktatörlük olarak tanımlanır. Tam tersi olarak iki erkin yasama organı üzerinde toplanması halinde ise, ortaya çıkan modele meclis hükümeti sistemi denmektedir. Buna örnek olarak günümüzdeki İsviçre'nin uyguladığı sistemi ve 1921 Anayasası'nda öngörülen sistemi gösterilebilir.²

Kuvvetler ayrılığı sistemi, adından da anlaşılacağı üzere, üç erkin üç farklı organ üzerinden yürütülmesiyle oluşan sistemdir. Başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olarak üçe ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son verecek hukukî mekanizmalara sahip olmadıkları için kuvvetler, daha katı ve kesin olarak birbirlerinden ayrılmaktadır. Buna karşılık her iki organın birbirlerinin varlığına son verecek hukukî mekanizmalara sahip olduğu parlamenter sistemlerde, kuvvetler nispeten yumuşak ve dengeli olarak birbirlerinden ayrılmaktadır.³

Türkiye Cumhuriyeti, yönetim modeli olarak parlamenter sistem modelini benimsemiş bir devlettir. Her ne kadar bazı dönemlerde farklı yönetim

¹ TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Diyarbakır, 1989, s. 21; TEZİÇ, Erdoğan **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul 1991, s. 394.

² TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 21.

³ ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 106.

biçimlerini andıran uygulamalar olsa da, teorik olarak 1924 Anayasasıyla birlikte parlamenter sistem resmi olarak başlamıştır. Uygulamada parlamenter sisteme geçiş ise çok partili sisteme geçiş yılı olan 1946'dır. Bu tarihten itibaren birçok kez kesintiye uğrayan parlamenter sistem hemen hemen 10–15 yılda bir askeri darbelere maruz kalsa da daha sonra tekrardan rayına oturabilmiştir.

Türkiye'de yeni bir anayasanın yapılması gerekliliği, yıllardır devam eden bir tartışma haline gelmiştir. Tam da bu süreçte başkanlık sisteminin de tartışmaya açılması oldukça önemlidir. Çünkü siyasal sistem tartışmaları, ülkelerin değişen toplumsal koşullara uyum sağlamak istemeleri ve bu çerçevede etkin bir yönetim kurmayı amaçlamalarından dolayı gündemdeki yerini hep korumuştur. Bu nedenle toplumumuzun yaşam kalitesini ve standardını yükseltecek, sosyal adaleti sağlayacak ve siyasal istikrarı sürdürecektir yönetim şekillerinin tartışmaya açılması da son derece doğaldır. Bu açıdan bakılınca Türkiye için başkanlık sisteminin, söz konusu standartlara karşılık verecek altyapıda bir sistem olup olmadığının incelenmesi bu bağlamda önem kazanmaktadır.

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet şekillerinden biri olan başkanlık hükümeti sistemi, 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile ortaya çıkmış bir hükümet şeklidir. Amerika Birleşik Devletleri kuşkusuz bu sistemin en iyi işlediği ve sistem açıklanırken ön planda tutulması gereken ülkedir. Başkanlık sistemi, parlamenter sistem gibi tarihi bir gelişmenin ürünü olmayıp, 1787 yılında toplanan kurucu meclis tarafından uzun çalışmalar sonucunda adeta "icad" edilmiş bir sistemdir. Parlamenter sistem İngiltere'de önce uygulamada fiili bir şekilde yaşandıktan sonra teorik boyutu oluşturulmuştur. Başkanlık Hükümeti sistemi ise tam tersine, önce "founding fathers" yani kurucu babalar⁴ olarak adlandırılan

⁴ ABD'nin kurucuları olarak bilinen *John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison ve George Washington* "founding fathers" olarak adlandırılırlar. Bu tanım Türkçe'ye "kurucu babalar" olarak çevirilmiştir, bkz. YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de**

bir grup tarafından ilkeleri ortaya konulmuş ve daha sonra uygulamaya aktarılmıştır. Bu açıdan bakınca da başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha rasyonel ve ihtiyaçlara göre oluşturulmuş bir sistem olduğu söylenebilmektedir.

Çalışmanın Konusu

Bu çalışmanın konusunu, sistem tartışmalarının son derece fazla yaşandığı Türkiye’de parlamenter sistemin mevcut sorunlarının nasıl aşılabileceği ve alternatif bir sistem olan başkanlık sisteminin uygulanabilirliği teşkil etmektedir. Konunun başkanlık sistemi olarak seçilmesinin temel sebebi Türkiye’deki mevcut siyasal sistemin sürekli olarak başkanlık sistemine doğru meyiletmesinden kaynaklanmaktadır.

Uygulandığı birçok ülkede zaman zaman siyasal istikrarsızlıklara sebep olan parlamenter sistem, bu ülkelerde ve Türkiye’de yeni sistem arayışlarını hep gündeme getirmiştir. Ayrıca parlamenter sistemin sebep olduğu hükümet krizlerini önlemek için ihtiyaç duyulan güçlü yürütme arzusunun da, başkanlık sisteminin sadece bugün değil, koalisyon hükümetleri döneminde de gündemde yer edinmesine vesile olmuştur. Bunun dışında da 1980’li yıllardan bu yana birçok başbakan ve cumhurbaşkanımızın, başkanlık sistemine geçilmesine yönelik söylemlerini de hesaba kattığımızda, başkanlık sistemi tartışmalarının Türk anayasa hukuku açısından derinlemesine incelenmesi gereken bir konu olduğu açıktır.

Uygulanabilirliği, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s. 23; FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “*Başkanlık Sistemi*”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2012 Cilt: II, Sayı: 2, s. 41.

Çalışmanın Önemi

Bu çalışma yapılırken göz önünde tutulan en önemli unsurlardan biri, Türkiye’de yıllardır devam eden yeni anayasa tartışmasıdır. 1982 Anayasasının yerine günümüz şartlarına daha uygun, daha özgürlükçü ve ülkeyi ileriye taşıyan yeni bir anayasanın yapılması artık ciddi manada ihtiyaç haline gelmiştir.

Bu noktada, hükümet sisteminin de sürekli gündeme getirilmesi, yani bu yeni anayasa ile birlikte yeni hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin getirilme düşüncesi, mevcut iktidar tarafından sıkça dile getirilen bir söylem olmuştur. Bunun sonucunda başkanlık sistemine geçilmesini savunanlar ve sisteme kesin bir dille karşı çıkanlar kendi savlarını basın yayın organlarıyla sürekli dile getirmektedir. Ancak bu tartışmalar yapılırken siyasi kimlikler bir kenara konulup, başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları, Türkiye’deki siyasal kültüre ve yapıya ne derece uygun olduğu; ayrıca ülkemizde bu sistemin uygulanması durumunda ne gibi olumlu veya olumsuz sonuçlar doğuracağını analiz edilmesi gerekmektedir. Çünkü ülke yönetimini tamamen değiştirecek böyle bir hükümet sistemi değişikliği, sadece siyasetçilerin tartışmalarına ve eylemlerine bırakılamayacak kadar ciddi bir konudur. Dolayısıyla hükümet sistemi tartışmaları, akademisyenlerin de, anayasa hukuku temelleri üzerinde derinlemesine çalışmaları gereken bir konu olarak güncelliğini korumaktadır.

Çalışmanın Amacı

Çalışmadaki asıl amaç, ileride yaşanabilecek muhtemel bir hükümet sistemi değişikliğinin ülkemiz üzerinde nasıl bir etki oluşturacağını analiz etmektir. Ancak yapılacak tüm analizler aslında varsayımsal (fiktif) olup, bu sisteme geçildiği takdirde Türkiye’de nasıl ve ne şekilde çalışacağı

anlaşılabacaktır. Buradan yola çıkılarak mevcut parlamenter sistemin Türkiye’de ne tür aksaklıklar ve kesintiler meydana getirdiği tartışılacak; daha sonra da başkanlık sisteminin uygulanması halinde bu aksaklıkların nasıl çözüleceği tespit edilmeye çalışılacaktır. Ancak bu yapılırken başkanlık sistemi ile ilgili olumsuz senaryolar üzerinde de durulacak, başkanlık sistemi objektif bir biçimde analiz edilecektir.

Yapılan tüm bu değerlendirmelerde, başkanlık sistemin Türkiye’deki mevcut siyasal düzene ve sosyal hayata ne derece uygun olup olmadığı saptanmaya çalışılmıştır. Özellikle siyasi partiler sistemi ve yasama-yürütme organları üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır. Bunun dışında başkanlık sistemine karşı çıkanların en büyük iddialarından olan temel hak ve özgürlükler konusunda bir tehdit oluşturacağı ya da yürütme erkinin otoriter bir hal alıp bunun diktatörlüğe kadar gidebileceği endişeleri de tezin içerisinde ana hatlarıyla ele alınacaktır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli husus, üniter devlet yapısının hiçbir şekilde değişmeyeceği varsayımı göz önüne alınarak bu analizlerin ve sistem tartışmalarının değerlendirilmeye çalışılacak olmasıdır.

Çalışmanın Yöntemi

Başkanlık sistemi incelenirken Amerika Birleşik Devletleri model alınacaktır. Bunun sebebi, başkanlık sisteminin çıkış ülkesi olması ve aynı zamanda sistemin en başarılı şekilde çalıştığı ülke olmasıdır. Günümüzde elli civarında devlet başkanlık sistemini uygulamaktadır, ancak hiçbir ABD kadar başarılı ve gereklerine uygun şekilde bu sistemi hayata geçirememiştir.⁵

Çalışmada öncelikli olarak, demokratik devletlerde uygulanan hükümet sistemleri anlatılacak, daha sonra kuvvetler ayrılığına dayanan üç sistem

⁵ BİLİCİ, Abdülhamit, "Sistem Tıkandı İstikamet Başkanlık Sistemi", **Aksiyon Dergisi**, 7-13 Ocak 1995, s.29.

olan başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem ana hatlarıyla açıklanacaktır. Ancak bu bölümde başkanlık sistemi üzerinde yoğunlaşılacak ve daha ayrıntılı bir şekilde bu sistemin ortaya çıkışı ve özellikleri incelenecektir.

Model ülke olarak ABD alındığından sistem bu ülke açısından analiz edilecektir. Diğer örnekler olan Latin Amerika ülkeleri ile dağılan SSCB sonrası kurulan ve başkanlık sistemini uygulayan Orta Asya ülkeleri ise, başkanlık sisteminin başarısızlıkla sonuçlanan örnekleri olduğu için doğal olarak sistem bu ülkeler üzerinden anlatılmayacak; ancak neden başarısız oldukları ve uyguladıkları sistemi nasıl reforme etmeye çalıştıklarının üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de geçmişten bugüne olan anayasalarımızda parlamenter sistemin nasıl tasarlandığı ve bunların özellikle yürütme alanında ne gibi olumsuzluklara yol açtığı üzerinde daha çok durulacaktır. Elbette ki parlamenter sistemde yaşanan bu olumsuzluklar yapılan yeni anayasalarla ve reformlarla birlikte düzeltilmeye çalışılsa da, sistemin hala ülkemiz açısından istenilen seviyede olmadığı bir gerçektir. Zaten parlamenter sistemde yaşanan bu kronik problemler sadece Türkiye’ye özgü olmadığından, dünyada parlamenter sistemi uygulayan birçok ülkede benzer problemler yaşanmaktadır. Bu bölümde hem Türkiye de hem de dünyada yaşanan bu sorunların neler olduğu ve nasıl çözülmeye çalışıldığı karşılaştırmalı olarak açıklanacaktır.

Dördüncü bölümde başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları hakkında ayrıntılı bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Beşinci bölümde ise yapılan analizler çerçevesinde başkanlık hükümeti sisteminin, ülkemizin yapısına uygunluğu çeşitli başlıklar üzerinden değerlendirilmiştir.

Bu çalışma hazırlanırken, nitel araştırma tekniklerinden yararlanılmıştır. Literatür taraması ve veri karşılaştırma yöntemi sürekli olarak uygulanmıştır. Kaynak taramasında yurtiçi ve yurtdışında, konu ile direkt

ya da dolaylı olarak ilgisi bulunan kitap, makale ve süreli yayınların yanında, web ortamında sunulmuş, makale, araştırma sonuçları gibi kaynaklara da başvurulmuştur. Bunun yanında, çeşitli araştırmacılar tarafından yapılan ve belirli bir zaman diliminde, belirli bir mekânda analiz edilen durumlara ve sayısal verilere, çalışmanın ilgili bölümlerinde yer verilmiştir.

BÖLÜM 1: HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1 Genel Olarak Hükümet Sistemleri Tasnifi

Hükümet sistemlerinin tasnifinde genellikle devletin temel kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Fakat günümüzde hemen hemen tüm demokratik hukuk devletlerinde yargı kuvvetinin bağımsız, ayrı bir kuvvet olması gerektiği kabul edildiği için hükümet sistemlerinin tespitinde, yargı kuvveti dışında kalan iki temel kuvvet, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır.⁶ Yargının bağımsızlığı ilkesi artık kendini demokratik addeden tüm ülkelerde kabul edilen bir ilkedir.

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler incelendiğinde, genel olarak iki farklı hükümet sistemi ortaya çıkmaktadır; kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri. Eğer yasama ve yürütme kuvveti tek bir organda birleşmiş ise kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri söz konusudur. Eğer yasama ve yürütme kuvveti ayrı ayrı organlara verilmiş ise bu durumda kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinden bahsedilir.⁷ Yasama ve yürütme kuvvetinin tek organda birleşmesi halinde yani kuvvetler birliğine dayalı sistemlerde, iki ihtimal ortaya çıkar; yasama ve yürütme kuvveti ya yürütme organında toplanmıştır, ya da yasama organında toplanmıştır. Bu kuvvetlerin yürütme organında toplanması halinde mutlak monarşi ya da diktatörlük gibi anti-demokratik rejimler söz konusu olur. Tam tersine bu kuvvetler yasama organında birleştiği takdirde meclis hükümeti sistemi ortaya çıkar.⁸ Cumhuriyetimizin kurulduğu ilk yıllarda, o günün

⁶ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s.394.

⁷ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...** s.21.

⁸ ONAR, "*Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*", Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, s.72; TURHAN, **"Hükümet Sistemleri ve...",** s.21.

şartlarından dolayı Türk siyasal hayatında de facto bir meclis hükümeti sistemi yaşanmıştır.

Anayasa hukukunun en önemli ilkelerinden biri hiç şüphesiz kuvvetler ayrılığı (*separation of powers*) ilkesidir. Kuvvetler ayrılığı teorisi ünlü Fransız filozofu Montesquieu'nün ismiyle özdeşleşmiş olsa da, bu teorinin kökeni daha eski tarihlere kadar iner. İngiltere'de 1066 yılında Normanların istilasından, 1689 tarihli *Bill of Rights* (Haklar Bildirgesi)'a kadar yürütme ve yasama kuvvetlerinin ayrılığı yavaş yavaş gerçekleşmiştir. Başlangıçta krala danışmanlık yapan "*Magnum Concilium*" isimli meclis; adım adım vergiye rıza gösterme ve kanun yapma yetkisini ele geçirerek bir yasama organı hâline dönüşmüştür.⁹

Montesquieu (1689-1755)¹⁰, kuvvetlerin ayrılığı ilkesini *Kanunların Ruhu* (1748) isimli eserinde dile getirmektedir. *Montesquieu*'ye göre, her devlette üç kuvvet vardır. Bunlar; yasama kuvveti, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri yürütme kuvveti ve medenî hukuka bağlı olan şeyleri yürütme kuvveti. *Montesquieu*, bunlara yasama, yürütme ve yargı kuvveti isimlerini verdikten sonra; bu üç kuvvetin birbirinden ayrılmasının gerektiğinden bahsetmektedir. *Montesquieu*, yasama ve yürütmenin tek elde toplanmasının özgürlükleri güvencesiz bırakarak baskıcı bir yönetime yol açacağını; bu nedenle özgürlüklerin korunması için bu işlevlerin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi gerektiğini belirterek, kuvvetlerin bu şekilde ayrılmasının birbirlerini dengeleyip sınırlayacağını (frenleyeceğini) ifade etmiştir.¹¹

Kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde, yani yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı organlarda olması halinde, yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre temelde iki tür hükümet sistemi

⁹ GÖZLER, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.91.

¹⁰ ŞAHİN, Kemal, "*Yeni Anayasa Hazırlık Çalışmaları, Kuvvetler Ayrılığı ve Halk Egemenliği Üzerine*", **Hukuk Biliminin Güncel Sorunları III. Uluslararası Kongre**, 4-6 Mayıs 2012, (Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI ved. Editörler), Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s. 716.

¹¹ MONTESQUIEU, Charles-Louis, **Kanunların Ruhu Üzerine I.** (çev. Fehmi Baldaş), 1998, İstanbul, s.234-235; GÖZLER, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.82.

karşımıza çıkmaktadır. Kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler son derece sınırlı ise başkanlık hükümeti sistemi; kuvvetler yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılmış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler yoğun ise parlamenter hükümet sistemi söz konusu olur. Tüm bunların yanında kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri esas itibarıyla bu şekilde ikiye ayrılmasına rağmen, üçüncü bir hükümet sisteminin de bu ayrımlara ek olarak değerlendirilmesi gerektiği, son elli yıldan beri iyice ağırlık kazanmıştır.¹² Bahsedilen hükümet sistemine yarı başkanlık hükümet sistemi denmektedir.

Yarı başkanlık hükümet sistemi; temelde kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri başkanlık hükümeti sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olmak üzere ikiye ayrıldıktan sonra bu iki hükümet sisteminin de birtakım özelliklerini taşıyan, karma sistem diyebileceğimiz bir sistemdir. Günümüzde bu üç sistemin, doğdukları ülkelerde en belirgin halleri ile uygulandığını söyleyebiliriz. Hükümet sistemleri bu şekilde açıklanırken, başkanlık hükümet sistemine Amerika Birleşik Devletleri, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı başkanlık hükümet sistemine ise Fransa'nın en uygun örnekler olduğu ifade edilmektedir. Bu ülkelerin uyguladıkları sistemler görünüşte çok farklı olmasına karşın, taşıdıkları ortak bir özellik vardır; her üçünün de nabızı adeta "*seçimle gelmiş bir hükümdar*"da atmaktadır.¹³ Zira Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan, İngiltere'de başbakan, Fransa'da cumhurbaşkanı, yürütmenin merkezinde yer aldıkları için seçimle gelmiş hükümdara benzetilmektedirler.

Hükümet sistemlerinin tasnifinde temel ayırım kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığına dayalı olmasına rağmen, günümüzde hükümet sistemlerinin tasnifinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri pek dikkate alınmamaktadır. Ancak günümüzde hala kuvvetlerin yürütme organı üzerinde birleştiği mutlak monarşiler ya da diktatörlükler olduğu

¹² ONAR, s.72.

¹³ DUVERGER, Maurice, **Seçimle Gelen Krallar**, İstanbul Konuk Yayınevi, 1975, s.8.

gibi; kuvvetlerin yasama üzerinde birleştigi, yani yasama organının hem kanun yaptığı hem de bu kanunların uygulamasını kendi gerçekleştirdiği meclis hükümetleri de mevcuttur. Demokratik ülkeler arasında meclis hükümetine günümüzde örnek gösterilebilecek demokrasi seviyesi yüksek olan tek ülke İsviçre'dir. ¹⁴

Günümüzde doktrinde hükümet sistemleri çeşitli kategorilere ayrılırken, kuvvetler birliği ilkesi dışarıda tutulup, kuvvetler ayrılığı ilkesi içerisinde bir sınıflandırma yapılmakta ve bu sınıflandırma yazara göre değişmektedir. Örneğin *Siaroff*, hükümet sistemlerini öncelikle yürütme organının tekçi veya ikici olmasına göre ayırt etmektedir. Eğer yürütme içerisinde hem hükümet başkanlığı, hem de devlet başkanlığı tek bir kişide toplanıyorsa, tekçi bir yapı söz konusudur. Diğer taraftan yürütme içinde bir devlet başkanı bir de hükümet başkanı varsa, yani iki başlı bir yapı karşımıza çıkıyorsa ikici bir yapıdan bahsedilebilir. *Siaroff*, tekçi yapıya sahip sistemleri devlet başkanının seçimle işbaşına gelip gelmemesine göre ikiye ayırmaktadır. Bu ayrımı yaptıktan sonra da devlet başkanının yasama organına karşı sorumlu olup olmamasına göre ikili bir ayırım yapmaktadır. ¹⁵

Siaroff'a göre ikici yapıya sahip sistemler ise öncelikle devlet başkanının doğrudan halkoyuyla seçilip seçilmemesine göre ikiye ayrılmaktadır. Buna göre ortaya çıkan sistemler de hükümet başkanının yasama organına karşı sorumlu olup olmamasına göre ikiye ayrılmaktadır. Sonuç olarak *Siaroff*, dünyada uygulanan hükümet sistemlerini tam sekiz kategoride değerlendirmektedir. Görüldüğü üzere hükümet sistemlerinin tasnifinde klasik ayırım tek kabul görmüş ayırım değildir ve artık alternatif ayırımlar da yapılmaktadır. ¹⁶

¹⁴ KUZU, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, İstanbul, 2011, BKY Yayınları s.110.

¹⁵ SIAROFF, Alan, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", **European Journal of Political Research**, Vol. 42., Issue 3., (2003): 298.

¹⁶ SIAROFF, "**Comparative Presidencies...**", s.302.

Her ne kadar hükümet sistemlerinin tasnifine ilişkin klasik ayrıma alternatif bu tür ayırımlar ortaya çıkmış olsa da, hükümet sistemleri tasnifinde hala klasik ayrımın genel kabul gördüğünü rahatlıkla söyleyebiliriz. Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde, adından da anlaşılacağı gibi yasama ve yürütme yetkileri ayrı ayrı organlara verilmiştir. Ancak bu halde de ikili bir ayırım yapılmaktadır. Eğer kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmış, yani yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler yakınlıktan uzak ve bu iki organ birbirinden gerek üyeleri gerekse de çalışmaları açısından tamamen bağımsız ise "*başkanlık hükümeti sistemi*"; kuvvetler birbirinden ayrılmış ama yine de yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki ve etkileşim yoğun bir şekilde görülüyorsa "*parlamenter hükümet sistemi*" söz konusu olur.¹⁷

Şunu belirtmek gerekir ki, dünya üzerindeki kuvvetler ayrılığına dayanan uygulamalar sadece bu iki tip hükümet sisteminden ibaret değildir. Yarı başkanlık ya da yarı-parlamenter hükümet sistemi diye adlandırılan birçok uygulamanın da olduğunu gözden kaçırmamak gerekir. Ayrıca, temelde başkanlık hükümeti sistemi benimsendiği halde çok partili bir sistemi yaşatmaya çalışan ülkeler yanında, temelde parlamenter hükümet sistemini benimsediği halde, başkanlık hükümeti sistemine benzeyen kişiselleştirilmiş iktidarın ya da çoğunlukçu demokrasi anlayışının olduğu ülkeler de vardır. Her ne kadar başkanlık hükümeti sistemi benimsendiği halde, parlamenter hükümet sistemine benzeyen; parlamenter hükümet sistemi olduğu halde başkanlık hükümeti sistemine benzeyen uygulamalar olsa da bu hükümet sistemlerini birbirinden ayırt etmemizi sağlayan temel birtakım özellikleri vardır. Bu gibi durumlarda da sisteme verilen isim mi yoksa sistemin nasıl işlediği mi önemli sorularına çalışmanın ilerleyen bölümlerinde cevap aranmaya çalışılacaktır.

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında dikkate alınan asıl nokta, yukarıda da belirttiğimiz üzere kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Bilindiği gibi bu ilke, 18. Yüzyıl sonlarında Fransa'da mutlakiyet rejimlerini yıkmak

¹⁷ ÖZER, **Anayasa Hukuku**, s.153.

isteyenlerin hararetle savundukları bir ilkedir. Nitekim 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesinde, "Bir toplumda hakların teminatı sağlanmamış ve kuvvetler ayrılması gerçekleştirilmemişse o toplumun anayasası yoktur"¹⁸ denmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, parlamenter sistemde yasama ve yürütmenin ayrılığı açısından günümüzde önemini büyük oranda yitirmiş olduğundan, *Montesquieu*'nun belirttiği anlamda kuvvetler arasında bir ayırım yapmak mümkün değildir. Dolayısıyla, hükümet sistemlerinin sınıflandırılması yasama-yürütme organlarının ilişkilerine göre yapılmaktadır diyebiliriz. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri kesin ve sert biçimde birbirinden ayrılır. Parlamenter sistemde ise, bu iki kuvvet yumuşak ve dengeli olarak birbirinden ayrılır. Bu iki sistemin bazı özelliklerini taşıyan ve bu sistemler arasında yer alan üçüncü bir hükümet sistemi de yarı-başkanlık sistemidir.

1.2 Parlamenter Sistem

Latince kaynaklı "parlamento"¹⁹, kelimesi Türkçedeki "meclis" ve "divan" ifadelerine karşılık gelmektedir ve herhangi bir konu üzerinde karara varmak için istişare yapan kurul manasına gelmektedir. Hukuk ve siyasal bilimlerde ise parlamento, "halkı temsil etmek üzere, halk tarafından seçilen üyelerden meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine

¹⁸ http://tr.wikisource.org/wiki/%C4%B0nsan_ve_Yurtta%C5%9F_Haklar%C4%B1Bildirisi (Erişim: 28.05. 2014).

¹⁹ Parlamento (İng. parliament; Fr. Parlement) kelimesi latince kökeni (Lat. Parlamentum) itibarıyla konuşma eylemi, tartışma gibi anlamlara gelmektedir. Bkz. <http://en.wikipedia.org/wiki/Parliament> (Erişim: 01.09.2014); "meclis", "yasama" vurgusu için ayrıca bkz. <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Parlement.htm> (Erişim: 01.09.2014); BRAND, Paul, "The Development of Parliament", **A Short History of Parliament: England, Great Britain, the United Kingdom**, (Ed. by Clyve Jones), UK, 2009, The Boydell Press, s. 10.

karar veren siyasi kurul" demektir.²⁰ Buna göre, devlet yönetiminde görev alan bir kurulun parlamento olarak nitelenebilmesi için, halk tarafından seçilmiş olması, kanun yapma ve önemli siyasi kararlar alma yetkisinin bulunması gerekmektedir.

Önemli siyasi kararlar almasına rağmen, üyeleri halk tarafından seçilmediği için Osmanlı döneminin "divan-ı hümayun " ve "şura-yı saltanat" parlamento sayılamaz. Devlet işlerinin görüşüldüğü her kurul parlamento olmadığı gibi, parlamentosu bulunan her ülkenin hükümet şekli de "parlamente sistem" değildir.²¹ Temsili demokrasiyi benimseyen her ülkede bir parlamento vardır. Fakat bu ülkelerin hükümet şekilleri, "parlamente hükümet" olabileceği gibi, "başkanlık hükümeti" veya "meclis hükümeti" de olabilir. Bu nedenle, temsili demokrasiyi benimseyen her ülkenin bir parlamentosu vardır, fakat parlamentosu olan her devletin hükümet şekli "parlamente sistem" olmayabilir.²²

Parlamente hükümet sistemi İngiltere de doğmuş bir sistemdir. Öyle ki, İngiliz Parlamentosu için "diğer bütün parlamentoların anasıdır" ifadesi kullanılmaktadır.²³ 1215 yılında kralın yetkisini sınırlayan Magna Carta'yla birlikte kurulan ilk parlamento bu sistemin ilk örneğidir.²⁴ İlk dönem, Kral Edward I'in ölümüyle 1307 yılında son bulmuştur. Bu dönem parlamentonun oluşum dönemi (çocukluk dönemi) olarak nitelendirilmektedir.²⁵

²⁰ KARATEPE, Şükrü, "Parlamente Sistem", **Sosyal Bilimler Ansiklopedisi**, Risale Yayınları, İstanbul 1991 s. 237.

²¹ KARATEPE, "Parlamente Sistem", s. 237.

²² KARATEPE, Şükrü, **Darbeler Anayasa ve Modernleşme**, İz Yayıncılık, İstanbul 1997, s. 240.

²³ ESAISSON, Peter / HEIDAR, Knut, "The Age of Representative Democracy", **Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience**, (Ed. Peter Esaisson / Knut Heidar), The Ohio State University Publishing, USA 2011, s. 5.

²⁴ Parlamenteonun ilk dönemi için bkz. MADDICOTT, John, "Origins and Beginnings to 1215", **A Short History of Parliament: England, Great Britain, the United Kingdom**, (Ed. by Clyve Jones), UK, 2009, The Boydell Press, s. 3 vd.

²⁵ BRAND, s. 10.

Parlamenteer sistemin ortaya çıkması, krala ait yasama yetkisinin seçimle oluşan bir parlamenteoya geçmesi, yani yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılması şeklinde olmuştur.²⁶ Zamanla sistemin diğerkurumları da ortaya çıkmaya başlamış, ardından parlamenteer monarşiler ortaya ıkmyı ve bu parlamenteer monarşiler özellikle Kıta Avrupası'na 18. ve 19. yüzyıllarda damgasını vurmuştur. Parlamenteer sistemin ilk zamanlarında "parlamenteonun egemenliğı" ilkesiyle birlikte sistemin en güçlü organı olarak parlamento var olmuşsa da; zamanla yürütme organı güçlenerek günümüzde (İngiltere dışındaki rejimlerde) parlamenteonun bu üstünlüğünü sona erdirmiştir.²⁷

zellikleri itibariyle günümüzde parlamenteer hükümet sistemi; yasama ve yürütmenin yumuşak ve dengeli ayrılığına dayanmaktadır. Ancak, parlamenteer sistemin benimsediğı ayrılık, başkanlık sistemindeki gibi kesin bir ayrılık olmayıp, hukuki eşitlik, karşılıklı işbirliğı ve etkileşmeye dayanan bir ayrılıktır. Yasama ve yürütme birbirinden tamamıyla bağımsız olmadığından dolayı bu iki kuvvetin her zaman birbirini etkilemesi mümkündür; bu nedenle parlamenteer sistemin tanımı yapılırken kuvvetlerin işbirliğı hatta kuvvetlerin i i geçmesi gibi ifadeler kullanılabilmektedir.²⁸ Parlamenteer sistemin doğduğı yer olan İngiltere'deki uygulamasıyla diğerklkelerdeki uygulamaları arasında da önemli farklılıklar vardır.

Ağırlıklı olarak benimsenen görüşe göre, yürütmenin iki başlılığı, bakanlar kurulunun parlamenteoya karşı sorumluluğı, devlet başkanlığının siyasi

²⁶ AM, Esat, **Devlet Sistemleri**, İstanbul,1993, Der Yayınları, s. 16.

²⁷ Bkz. OLIVIER, The Hon Justice Pirre, "*Parliamentary Sovereignty and Judge Made Law; Judicial Review of Legislation*", **Parliamentary Supremacy and Judicial Independence: A Commonwealth Approach** Great Britain, 1999, Cavendish Publishing, s. 51 vd. Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. MCILWAIN, Charles Howard, **The High Court of Parliament and Its Supremacy: An Historical Essay on the Boundaries Between Legislation and Adjudication in England**, Hard Press, UK 2012

²⁸ ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası** İstanbul, 1982, s. 324.

açından sorumsuzluğu ve yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi parlamenter sistemin dört temel özelliği olarak kabul edilmektedir.²⁹

Yürütme yetkisinin devlet başkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırıldığından; parlamenter sistemde yürütme erkinin düalist bir yapıya sahip olduğu kabul edilir. Ancak bu düalist yapıda devlet başkanın yetkisi semboliktir, asıl yürütme yetkisi bakanlar kurulundadır. Ülkemizde ve parlamenter sistemi benimsemiş olan diğer pek çok devlette, bakanlar kurulu genellikle tek kademeli bir organdır ve kural olarak başbakanın başkanlığında faaliyetlerini yürütmektedir.³⁰ Başlangıçta bu kadar güce sahip olmayan başbakanların, bakanlar kurulunda yer alan diğer bakanlardan bir üstünlükleri yoktu. Zaman içerisinde güçlenen başbakan, kabineyi yönlendiren ve hükümetin izleyeceği politikaları belirleyen güçlü bir siyasi kişilik kazandı. Günümüz anayasalarında diğer bakanlara göre güçlü bir statü kazanmış olan başbakan, gerekirse cumhurbaşkanından parlamentoyu feshetmesini veya hükümetle ters düşen bir bakanı görevden almasını isteyebilmektedir. Hükümet üzerinde devlet başkanının değil de başbakanın etkin olması, parlamenter hükümet sistemi açısından ayırt edici unsur olarak kabul edilmektedir.³¹

Parlamenter sistemde yasama organı, halk tarafından seçildiği ve meşruiyetini doğrudan halktan aldığı için, görünürde devletin en güçlü siyasi organıdır. Yürütme organının, bu güçlü meclis karşısında onunla eşit hukuki ve siyasi koşullarda çalışabilmesi için, yürütmenin başı olan devlet başkanının tarafsız ve siyasi açıdan sorumsuz olması kabul görmüştür. Zaten devlet başkanın sembolik yetkilere sahip olmasının en önemli sonucu siyasi bakımdan sorumsuz olmasıdır.³² Keza cezai sorumsuzluk da söz konusudur. Fakat bu göreve ilişkin suçlarla sınırlandırılmıştır.

²⁹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 403.

³⁰ GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, 2001, Ekin Kitabevi Yayınları, ss. 10-11

³¹ YAVUZ, Bülent, "*Parlamenter Sistem*", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 21.

³² GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, s. 515.

Yürütme görevini fiilen yürüten bakanlar kurulunu ise, üzerindeki güçlü yetkilere paralel olarak hem siyasi hem de cezai sorumluluğu vardır.³³

Devlet başkanlığı makamında, monarşilerde "kral", cumhuriyetlerde ise "cumhurbaşkanı" bulunmaktadır. Devlet başkanının sorumluluğunun olmaması sebebiyle; meclis veya başka bir organ tarafından görevine son verilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanı veya kralın siyasi sorumsuzluğun temelinde sembolik bir konuma ve yetkiye sahip olması vardır. Gerçektende kamu hukukundaki yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine uygun olarak devlet başkanının sorumsuz olması bir yandan da onun çok fazla yetkiye sahip olmadığı anlamına gelmektedir. Ayrıca devlet başkanının bu siyasi sorumsuzluğu, onu siyasi tartışmaların dışında tuttuğu, meclisteki ve dışındaki siyasi partilere aynı mesafede, uzlaştırıcı ve tarafsız bir konumda tutacağı da kabul edilmektedir.

Devlet başkanının cezai sorumluluğu açısından ise monarşi ve cumhuriyetler arasında önemli bir fark vardır. Buna göre monarşilerde, kralın kişiliğinin kutsal ve dokunulmaz olduğu, hata yapmayacağı kabul edildiğinden, kral tam ve mutlak bir cezai sorumsuzluğa sahiptir. "Kral hata yapmaz" (king can do no wrong) ilkesine dayanan bu sorumsuzluk sadece görevle ilgili olmayıp kişisel suçları da içermekte böylece kralın siyasi, cezai ve hukuki hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Nitekim parlamenter monarşi olan İngiltere'de bu mutlak sorumsuzluğu ifade edebilmek için şu ilginç ifade kullanılmaktadır: "Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Eğer başbakanı öldürürse bundan kimse sorumlu olmaz"³⁴

Parlamenter hükümet sistemini uygulayan cumhuriyetlerde ise, devlet başkanının genel itibariyle cezai sorumluluğu yoktur. Ancak bu sorumsuzluğun da sınırları mevcuttur. Göreve ilişkin olarak, vatana ihanet suçu veya anayasayı ağır derecede ihlal gibi hallerde sorumluluk söz

³³ KARATEPE, Şükrü, "*Hükümet Sistemleri ve Türkiye*", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 2013, S.51, ss. 230

³⁴ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 307.

konusu olabilmektedir. Bizim yürürlükte olan 1982 Anayasasında da cumhurbaşkanının parlamento tarafından vatan hainliği ile suçlanabilmesi mümkündür.³⁵ Ancak bu istisnai olarak görülen bir durumdur. Vatana ihanet dışında, devlet başkanının göreviyle ilgili işlemlerinden ötürü hukuki ve cezai sorumluluğu bulunmamaktadır.³⁶ Bu sebepten ötürü sorumsuz olan devlet başkanı tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hukuki ve siyasi sorumluluğunun üstlenilmesi için ilgili bakan ve başbakanın imzasına ihtiyaç duyulmaktadır. "Karşı-imza" kuralı olarak tanımlanan bu kuralla gerçekleştirilen işlemde meydana gelecek sorumluluk ilgili bakan ile başbakanına transfer edilmiş olmaktadır.³⁷ Fakat devlet başkanının karşı-imzaya ihtiyaç duymadan tek başına yapacağı işlemler de mevcut olmakla birlikte, bir karışıklığa meydan vermemesi için bunların anayasa tarafından açıkça yazılmış olması gerekmektedir. Nitekim 1982 Anayasası karşı-imza kuralının istisnalarını (cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemleri) göstermediğinden bir tartışmaya yol açmıştır. Fakat doktrinde genellikle kabul gören ve Anayasa Mahkemesi tarafından benimsenen görüşe göre, eğer anayasada bir açıklık yoksa işlemin niteliğine bakılarak yürütme alanındaki faaliyetlere ilişkin olanların karşı-imzaya tabi olması, buna karşın devletin başı sıfatıyla yapılan işlemlerin ise tek başına yapılabilecek işlemlerden sayılması makul bir çözüm olarak gözükmektedir.³⁸

Nitekim Anayasa Mahkemesi, gerek 1961 gerekse de 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda "yürütmenin başı" ve "devletin başı" kavramlarını esas alarak cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatıyla yaptığı işlemlerin karşı-imza kuralına tabi olduğunu kabul etmiş; buna karşın devletin başı sıfatıyla yaptığı işlemleri ise karşı-imza kuralının istisnalarından saymıştır. Örneğin Anayasa'nın 104. maddesindeki yasama

³⁵ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 406-407.

³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. ŞAHİN, Kemal, "*Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*", Prof. Dr. Vecdi Aral'a Armağan, Kocaeli, 2001, KOU Hukuk Fakültesi Yayını, s. 247 vd.

³⁷ YAVUZ, "**Parlamanter...**", s. 23.

³⁸ GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, Bursa, Ekin Kitabevi, s. 516.

ve yargı ile ilgili yetkiler, cumhurbaşkanının devlet başı sıfatıyla tek başına yapabileceği işlemlerdendir.³⁹

Parlamente hükümet sistemlerinde, yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olması, görevini devam ettirebilmesi için yasama organının desteğine ihtiyaç duyması anlamına gelir.⁴⁰ Bu özellik parlamenter hükümet sistemini meclis hükümeti sisteminden ayıran en önemli özelliktir. Temsili demokrasilerde, egemenliği millet adına kullanan yasama organı (meclis), tüm devlet organlarını ve bu arada hükümeti de millet adına kontrol eder. Meclis gerçekleştirdiği kontrollerde, hükümet yerine kararlar alamaz. Ama hükümetin yapmış olduğu her işin ve almış olduğu her kararın millet yararına olup olmadığını millet adına gözetir. Hükümetin ya da bakanlardan birinin millet yararına uygun olmayan işlemiyle karşılaşınca müdahalede bulunur. Bu tür kontrol ve müdahaleler sonucunda varsa bakanların sorumluluğu ortaya çıkarılabilir. Bakanların sorumluluklarını "adli sorumluluk" ve "siyasi sorumluluk" olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.⁴¹ Adli sorumluluk, bakanların o ülkenin vatandaşları olarak diğer vatandaşlar gibi uymaları gereken kurallara uymamalarından doğan cezai ve hukuki sorumluluktur. Başbakanın başkanlığında kolektif bir işleyişe sahip olan bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, parlamenter sistemin belirleyici ve ayırıcı özelliklerinden birisi olarak kabul edilmektedir.

Bakanların tek tek ve toplu halde olarak parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Siyasi sorumlulukta kanuna aykırı bir faaliyetin olması şart değildir, her ne sebeple olursa olsun parlamentonun kabineye karşı güvensizliğini belirtmesi yeterlidir. Parlamentoların daha önce güvenoyu alan bir hükümete güvensizlik oyu vermesi, genellikle bir gensoru önergesinden sonra oylama yapılması sonucunda gerçekleşmektedir.

³⁹ ASİLBAY, Halil, "*Parlamente Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*", **TBB Dergisi**, Yıl:2013, Sayı:104," s. 255.

⁴⁰ SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku**, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 107-108.

⁴¹ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, s. 535.

Toplu sorumluluk halinde, bakanlar kurulunun genel siyasetinin belirlenmesi ve yapmakta olduğu faaliyetlerden doğmakta ve parlamentodaki güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son verilebilmektedir. Bunun dışında başbakana mecliste güvensizlik oyu verilmesi halinde de (başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki pozisyonundan dolayı) aynı sonuç ortaya çıkmakta ve bakanlar kurulunun görevi sona ermektedir.⁴²

Parlamente sistemi diğer sistemlerden ayıran bir diğer ayırıcı bir diğer farklılık, yasama organının normal görev süresi tamamlanmadan, yürütme organı tarafından görevine son verilmesini sağlayan fesih yetkisidir. Bu yetkinin, devlet başkanı tarafından kullanıldığı öngörülse de, günümüzde parlamente sistemi uygulayan birçok devlette, başbakan veya bakanlar kurulunun talebiyle de devreye girebilmektedir. Yürütmenin yasama organını fesih yetkisi, yasama ve yürütme arasındaki karşılıklı denge-fren unsurlarından biridir. Dolayısıyla bu yetkiyi, meclisin güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son vermesi yetkisine karşı dengeleyen bir karşı yetki olarak tanımlamakta mümkündür.⁴³ Meclisin hükümet karşısında sahip olduğu yetkilerin dengelenebilmesi için, yürütme organına parlamento feshedebilme yetkisi takdir edilmiştir. Parlamente sistemlerde, yürütme organının başı devlet başkanıdır. Parlamento feshetme yetkisi de devlet başkanına aittir. Ancak günümüzde devlet başkanının bu yetkilerini, kendi istedikleri zaman mı, yoksa bir organın isteği üzerine mi kullanacakları tartışmalıdır.⁴⁴

19. yüzyıl öncesine baktığımızda, devlet başkanlarının başka bir organın isteği olmadan kendi başlarına parlamento feshettikleri görülmüştür. Sultan II. Abdülhamid'in 1878'de Meclis-i Mebusan'ı feshetmesi buna örnek verilebilir. İngiltere'de de kral, bir başka organın talebi olmadan kendi başına parlamento feshedebilmiştir. Ancak günümüzde bir başka

⁴² KARATEPE, "**Hükümet Sistemleri ...**", s. 230

⁴³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 415.

⁴⁴ KARATEPE, "**Hükümet Sistemleri ...**", s. 231.

organın talebi olmaksızın devlet başkanının salt kendi isteği doğrultusunda meclisi feshedebileceği görüşü artık taraftar bulmamaktadır. Günümüzde, parlamentonun feshi talebi genellikle kabinenin başı olan başbakanın gelmekte, devlet başkanı bu talebi, yerinde bulursa parlamentoyu feshetmektedir.⁴⁵

Gerçekten de yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde, parlamentonun ülkenin genel eğilimlerini yansıtmaması durumunda ya da bir probleme yönelik vatandaşların düşüncesinin alınması ihtiyacı doğduğunda, fesih yetkisi etkili bir yol olabilecektir. Ancak fesih hakkının günümüzde uzlaştırma aracı olmaktan çıkarak sürekli olarak bir erken seçim aracı malzemesi haline dönüşmüştür.⁴⁶

Türkiye’de parlamenter sistem ilk olarak 1876 Anayasasıyla Türk siyasal hayatına girmiştir. Bu anayasada her ne kadar parlamenter sistemi tanımlayan ifadeler olsa da, tam anlamıyla bir parlamenter sistem kurmayı başarabildiğinden söz etmek güçtür.⁴⁷ 1876 Anayasası’nda padişah, hem hükümete karşı, hem de devletin siyasi hayatına yeni girmiş olan parlamentoya karşı üstünlüğünü korumuştur. Fakat 1909 yılında yapılan değişikliklerle birlikte, parlamenter hükümet sisteminin kurulması için bir anayasal zeminin gerçek manada oluşturulmaya başlandığı söylenebilir. 1909’da yapılan değişikliklerle padişahın izin almaksızın yasama teklif etme hakkı elde eden meclis güçlenerek, padişahın bağımsız bir görünüm kazanmıştır. Artık yasama faaliyetleri padişahın buyruğuna göre değil, seçilmiş üyelerin iradesine uygun olarak yerine getirilecekti. 1909 değişiklikleri, meclisi ciddi anlamda bir yasama organı haline getirdiği ve yürütme yetkilerini padişahın alarak parlamentonun denetiminde çalışan bir hükümete aktardığı için, siyasi rejim önemli ölçülerde parlamenter

⁴⁵ KARATEPE, "**Hükümet Sistemleri ...**", s. 231.

⁴⁶ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 49.

⁴⁷ ERDOĞAN, Mustafa, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Ankara, 2012, Liberte Yayınları s. 194.

hükümet sisteminin niteliğini kazanmıştır.⁴⁸ Parlamenter sistemin bir kuralı olarak da yasama ve yürütme erkleri arasında karşılıklı denge sağlanmaya çalışılmıştır.

Yaklaşık üç yıl gibi kısa bir süre yürürlükte kalan 1921 Anayasası ise, yasama ve yürütme erklerinin bir arada olduğu ve yasama organında toplandığı bir "meclis hükümeti" sistemi tasvir etmiştir. Buna dayanak olarak bakanların belirlenmesi ve değiştirilmesi yetkisinin mecliste olması ve devlet başkanlığı makamının mevcut olmaması, 1921 Anayasasının meclis hükümeti sistemini işaret ettiğini gösteren unsurlar olarak sayılabilir. Millet iradesini temsil eden en üstün organ olarak meclis, yasama yürütme ve yargı güçlerini kendinde toplamıştı (m.2). Meclis hem yasaları yapıyor, kendi üyeleri arasından seçtiği vekiller heyeti(bakanlar kurulu gibi) eliyle yürütme yetkisini kullanıyordu (m.2). Meclis başkanı aynı zamanda vekiller heyetine de başkanlık ediyordu (m.9). Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin gereği olarak, bu anayasada yasama organının üstünlüğü açıkça kabul edilmiştir.

1924 Anayasası ise, hem meclis hükümeti hem de parlamenter hükümet sistemin birtakım özelliklerini barındıran "karma bir sistem" öngörmüş, bu sistem kimi yazarlar tarafından "kuvvetler birliği, görevler ayrılığı" olarak nitelendirilmiştir.⁴⁹ Yürütme organı, yasama organından belli kriterlerle ayrılmış, fakat tam anlamıyla bağımsız bir organ niteliğini kazanmasını sağlayacak yetkilerle donatılmamıştır. Bundan dolayı da kurulan siyasi rejimin "meclis hükümeti sistemi" ile "parlamenter sistem"in bir karışımı olduğu kabul edilir. Yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplanması(m.5), egemenlik yetkisinin meclis tarafından kullanılması(m.4) meclis hükümeti sistemine; yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılıp(m.7), meclisin de hükümeti denetleyip gerektiğinde düşürebilmesi(m.7/2) ise parlamenter sisteme yaklaşan özelliklerdir. Buna rağmen 1924 Anayasası döneminde, ilk

⁴⁸ YILDIZ, Hüseyin, "Türkiye'de Parlamentarizm Uygulamaları", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2013, Cilt: IV Sayı: 1, s. 196.

⁴⁹ ASILBAY, "**Parlamenter Sistem ...**", s. 259.

başlarda parlamento yürütmeye karşı daha üstün olsa da, 1950'li yıllarla birlikte Demokrat Parti'nin meclise hakim olmasından sonra bu güç ve üstünlük yürütmeye geçmiştir.

1961 Anayasası, önceki anayasalarımızdan farklı olarak kuvvetler birliği görüşünü tamamıyla terk edip kuvvetlerin ayrılığına dayanan İngiliz tipi parlamenter sistemi getirmiş ve bu tercih doğrultusunda cumhurbaşkanının yetkilerini ve sorumsuzluğunu da parlamenter sisteme uygun olarak uygulamaya sokmuştur.⁵⁰ Özellikle yürütmenin iki başlılığı, cumhurbaşkanının konumu ve sorumsuzluğu parlamenter sistemin temel özelliklerindendir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında yapılan ve bir tepki anayasası olan 1982 Anayasasının, hangi hükümet sistemini benimsediği konusunda ise doktrinde tam anlamıyla bir görüş birliği olduğunu söylemek zordur.⁵¹ Ancak 2007 yılında ülkemizde gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle birlikte, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edildiğinden, yukarıdaki görüşler büyük ölçüde güncelliklerini yitirmiştir. Ancak ifade edebiliriz ki bu değişikliklerle birlikte, sistem biçimsel olarak yarı başkanlığa evrilmiş ve parlamenter sistemle yarı başkanlık arasında bir sisteme dönüşmüştür.

Parlamenter hükümet sistemini farklılaştıran iki sebep söz konusudur. Aslında, temelde aynı ilkelere dayanan hükümet sistemi benimsendiği halde, siyasi parti sistemi ve seçim sistemindeki farklılıklar, hükümet sistemi uygulamalarının da farklı olması gibi bir sonucu beraberinde

⁵⁰ ASİLBAY, "**Parlamenter Sistem ...**", s. 258.

⁵¹Bu konuda birçok yazar, 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi konusunda farklı tanımlar yapmışlardır. *Özbudun*, bu anayasanın De Gaulle döneminde yapılan 1958 Fransız Anayasası ile taşıdığı benzerliklere dikkat çekerek 1982 Anayasasını "zayıflatılmış parlamentarizm"(bkz. ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s.330), *Kuzu*, yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında "kendine özgü bir sistem"(bkz. KUZU, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, s.75), *Duran*, "aksak başkanlık hükümeti", (bkz. DURAN, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, s.18), *Çağlar* ise "rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem" (bkz. ÇAĞLAR, **Anayasa Bilimi**, s.286), olarak tanımlamıştır.

getirmektedir.⁵² Kimi ülkelerde iki partili ve çoğunlukçu demokrasi anlayışı; kimi ülkelerde de çok partili ve çoğulcu bir demokrasi anlayışı benimsenmiştir. Hükümet sistemi de bu tercihlere göre şekillenmiştir. İngiltere, Kanada ve Hindistan gibi ülkelerde çoğunlukçu; Almanya, İtalya, İsveç, Norveç, Danimarka, Belçika, Finlandiya ve Lüksemburg gibi ülkelerde çoğulcu demokrasi anlayışını benimsemişlerdir.⁵³

Siyasi partilerin ortaya çıkmaları ile birlikte parlamenter hükümet sisteminin uygulanmasında ciddi değişiklikler olmuştur. Her şeyden önce klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinde bazı değişiklikler söz konusu olmuştur. Yürütme organı iktidardaki çoğunluk partisinin bir kolu haline gelmiştir.⁵⁴ Üstelik bu parti parlamentoda da çoğunluğa sahip olan partidir. Dolayısıyla, parlamenter hükümet sisteminin bu şeklinde, kuvvetlerin birbirinden ayrıldığını söylemek son derece güçtür. Hal böyle olunca, hükümet sisteminin işleyişi parti sistemine sıkı sıkıya bağlı hale gelmiştir.⁵⁵

Sistemin başarılı olduğu İngiltere’de iki partili bir siyasal sistem vardır. Yani iktidara gelme şansına sahip olan, birbirini dengeleyebilecek iki parti söz konusudur. Eğer İngiltere’de olduğu gibi iki partili bir sistem olursa, parlamenter hükümet sisteminin başarılı olması daha muhtemeldir.⁵⁶ İktidar, muhalefetin denetimi altında yürüme yetkisini kullanmaktadır. Ancak, çok fazla parti siyasi hayatta etkin olursa, bir partinin tek başına iktidara gelememesinden kaynaklanan hükümet istikrarsızlıkları söz konusu olabilir.⁵⁷

⁵² YAVUZ, "**Parlamenter...**", s. 42.

⁵³ JONSTON, Larry – EAGLES, Monroe; **Politics: An Introduction To Modern Democratic Government**, 2004, Broadview Press, s.249-250

⁵⁴ YAVUZ, "**Parlamenter...**", s. 43.

⁵⁵ JONSTON - EAGLES, s. 251.

⁵⁶ YAVUZ, "**Parlamenter...**", s. 44.

⁵⁷ SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa ...**, s. 110.

1.3 Başkanlık Sistemi

1.3.1 Sistemin Ortaya Çıkışı

Başkanlık sisteminin tarihi onu icat eden ve ilk uygulamaya başlayan ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'ne dayanır. Temsili rejimin hükümet şekillerinden başkanlık hükümeti, günümüzde yürürlükte olan en eski yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının kabul ettiği bir hükümet şeklidir.

Alexis Tocqueville’in deyiimiyle “milletler insanlara benzerler, daima geçmişlerinin izlerini taşırlar”.⁵⁸ Dolayısıyla bir sistemi tanıyabilmek ve hakkında hüküm verebilmek için, o sistemin doğuşunu ve tarihi gelişimini bilmek gerekir. Ayrıca tarihsel süreç bilinmeden, salt günümüzdeki haliyle bir sistemi analiz etmek objektif bir değerlendirme olamaz. Bu bölümde ABD’deki başkanlık sisteminin nasıl doğduğu, doğmasına sebep olan faktörlerin neler olduğu ele alınacaktır.

Amerika kıtası, 1492 yılında Cristóvão Colombo (Kristof Kolomb) tarafından keşfedildikten yaklaşık 150 yıl sonra, ilk İngiliz göçmenler kıtaya ayak basmıştır. Bu topluluk sadece servet sahibi olmak isteyenlerden ibaret değildi. Aynı zaman da dini zulüm ve devlet baskıları yüzünden kaçanlarda bu yeni keşfedilen kıtaya göç etmişti. Yeni kıtaya göç edenler burada zaman içerisinde 13 koloni kurdular.⁵⁹

Kurulan kolonilerin toplum mozaği oldukça çeşitli bir yapıda idi. Tarihi süreç içerisinde, daha başlangıçta, ırk, dil, din, gelenek, hatta renkleri itibarıyla birbirinden çok farklı insanlar hem bir araya gelmiş, hem de gelecek mücadelesi içine girmişlerdir. Kuzey Amerika kıtasının yerli halkı olan Kızılderililer, Avrupalı beyaz göçmenler, Afrikalı siyah kölelerdir.

⁵⁸ TOCQUEVILLE, Alexis, **Amerika’da Demokrasi**, (çev. Taner Timur), İstanbul 1962, s. 14.

⁵⁹ KUZU, **Her Yönü...**, s. 20.

Halkın %70'ini oluşturan İngilizlerin dışında, İskoçlar(%12-15), Almanlar(%6-9), İrlandalılar(%3-5), Hollandalılar(%3) ve %3 ile 5 oranındaki diğerleri, koloni toplumunu oluşturunuyordu.⁶⁰

Ancak henüz ortada bir devlet olmadığı için bu koloniler İngiliz sömürgesiydi ve İngiltere'ye ağır vergiler ödüyorlardı. Yaklaşık yüzyıl boyunca İngiltere'ye zenginlik aktarır, vergi vermişlerdi. Bu durum onlar için gittikçe ağırlaşmaya başlayınca 1774 yılında Haklar Beyannamesini ilan ettiler. Bu beyannamede sömürgelerin(yani kendilerinin de) bazı haklara sahip olmaları gerektiğini ileri sürdüler. Ancak bu sürtüşme bu beyannameyle birlikte daha da artınca Amerikan kolonileri anavatanla bağlarını tamamen keserek bağımsızlıklarını 4 Temmuz 1776 da tüm dünyaya ilan ettiler.⁶¹

O yıl kurulan sistem konfederal bir yapıydı. Üye devletler kendi aralarında, savaşta birlik yapma dışında anlaşamıyorlardı. Kongre adında bir meclis vardı ancak burada alınan kararlar konfedere devletler tarafından çoğunlukla benimsenmiyordu. Nihayet 1787 yılında, yapılan anayasa ile federasyon devlet şekline geçildi. 13 koloninin yerini, 13 bağımsız devlet aldı. Yapılan anayasada Haklar ve özgürlükler bölümüne de yer verilmiştir. Haklar konusunda Magna Carta ve 1689 İngiliz Bill of Rights belgeleri esas alınmıştır.⁶² Ayrıca, bu anayasada yönetim sistemi olarak başkanlık sistemi benimsenmiştir.

Son derece zayıf bir konfederasyondan, merkezi otoritenin güçlü olduğu federalizme geçişten sonra, bu sistem içerisinde ABD'nin gerçekleştirdiği kültürel, siyasal, toplumsal ve iktisadi gelişme nedeniyle federalizmin yapısı ve işleyişi hakkında açıklamalar yapmak gereklidir. Federalizm

⁶⁰ BATUR, Işık Fato, **"Amerikan Devriminde İnsan Haklarının Anayasal Gelişimi"**, İstanbul 1993, s. 3.

⁶¹ 1774 yılında Haklar Beyannamesi ilan edildikten sonra 1776 yılında ilan edilen Bağımsızlığa kadar ki süreçte yaşananların ayrıntıları için bkz. YANIK, Murat **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, ss. 14-16.

⁶² ALDIKAÇTI, **Anayasa Hukukumuzun...**, s. 145.

kısaca, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında anayasa ile güvence altına alınmış iktidar bölünmesi demektir. Federalizm, ABD Anayasasının özünde belirtilen “daha mükemmel bir birlik oluşturmak” isteminin ve idealinin bir ürünüdür. Bu sistemin, coğrafi büyüklüğün zorunlu bir sonucu olduğu da ileri sürülmüştür.⁶³ 1787’de federalizmi doğuran sebeplerin çoğu bugün de mevcuttur. Devletler arasındaki mesafelerin uzaklığı, güçlü merkezi otoriteye karşı duyulan korku ve şüphe, birleşmek fakat birbirinin eşi olmamak endişesi bu sebeplerden bazılarıdır.⁶⁴ Kurulan bu sistemle hızlı gelişme, güçlü birlik gibi büyük devletlerin avantajları ile hürriyet, küçük grupların inisiyatifi gibi küçük devletlerin avantajları, bir pota içerisinde eritmeye çalışılmıştır.⁶⁵

Peki, neden başkanlık sistemi tercih edildi? 1776’da yeni devlet kurulduktan sonra yeni devlette sorulan en büyük sorulardan biri muhtemelen “kendimizi nasıl yöneteceğiz” sorusu olmuştur. Doğal olarak bu soruya cevap ararken üzerinde tartıştıkları olumlu ve olumsuz özelliklerini hesaba katıp inceledikleri sistem de yıllardır sömürgesi oldukları İngiltere olmuştur. Kurdukları sistemin temelde İngiltere’ye yönelik itirazlardan beslendiğini de söylemek bu açıdan çokta yanlış olmaz. Her şeyden önce kurucu babalar olarak adlandırılan bu topluluk, devletin başında krallık gibi işleri görebilecek bir makama karşı çıkmamaktaydı. İngiltere’deki kralın yetkisini halktan almayışı ve kral hata yapmaz anlayışı haricinde, güçlü bir iktidar tasavvur edilmişti. Yani devletin başındaki kişi, yine kral gibi güçlü olmalı ama seçimle işbaşına gelmeliydi. Gücü dengelenmeli ve yönetilenlerin iradesine dayanmalı, artı onlara hesap verebilmelidir. Bu noktada dengeleme unsuru olarak da parlamento karşımıza çıkmaktadır. Amaç, bu parlamentonun da İngiltere’deki gibi üstün olması; ancak parlamenterlerin amacı

⁶³ KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyaset Bilimi**, Ankara 1990, s. 62.

⁶⁴ YANIK, s. 34.

⁶⁵ ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul 1990, s. 521.

İngiltere'deki gibi kendi çıkarı doğrultusunda değil de, halkın çıkarı konusunda devletin başındaki gücü dengelemesidir.⁶⁶

Bu tespitler ve düzenlemeler sonucunda, İngiltere'de olduğu gibi hem güçlü devlet başkanı hem de güçlü parlamento meydana getirilmiştir. Fakat bunların güçlü varlıkları, titiz bir şekilde sadece kendi yetki alanlarında, yani yasama ve yürütme alanlarında sınırlı kalmıştır. Üstelik her iki temel gücün soylulardan-elitlerden meydana gelmesinin önüne geçilerek, denge biziatihi toplumun kendisiyle oluşturulmuştur.

1.3.2 Sistemin Özellikleri

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkesini sert bir şekilde uygulayan, kuvvetlerin birbirini kontrol etmesini sağlayan ve yürütme organına güçlü yetkiler veren bir temsili hükümet şeklidir.⁶⁷

Bir sistemin başkanlık hükümeti sistemi olabilmesi için genel manada üç koşulu taşıması gerekmektedir. Bunlardan ilki *yürütme organının monist(tekçi) olması*, ikincisi *devlet başkanının halk tarafından seçilmesi*, üçüncüsü de *devlet başkanının parlamentoya karşı siyasi sorumsuzluğudur*.⁶⁸ Bunların üzerinde tek tek durulacaktır.

Başkanlık hükümeti sisteminde, yasama ve yürütme gücü kesin bir şekilde ayrı organlara verilmiş; yetki alanları parlamenter sisteme göre sert çizgilerle belirlenmiştir. Hem göreve gelişleri bakımından, hem de görevlerini ifa etme bakımından birbirinden bağımsızdırlar. Yasama ve

⁶⁶ CAN, Osman, "Başkanlık", http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=209 (Erişim 04.09.2014).

⁶⁷ ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960, ss. -142.

⁶⁸ ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 30.

yürütme organlarının her ikisi de ayrı ayrı seçimlerle işbaşına gelirler.⁶⁹ Bu iki organın güçlerini paylaştıkları görülmektedir. Kurulan bu denge sayesinde organların mevcudiyeti tehlikeye girmemektedir. Zaten sistemin temelinde bir denge kurma ve organlar arasında uzlaşmayı sağlamaya dayandığını söyleyebiliriz. Fakat açıklamak gerekir ki, bu denge hukuki açıdan söz konusu olan bir dengedir. Siyasi açıdan bakıldığında zaman icra organının tek temsilcisi olan başkanın yasama organına karşı üstünlüğü açıkça görülebilmektedir.⁷⁰ Bu durumun anayasada verilmiş geniş yetkilerinin dışında, önemli sebeplerinden biri de başkanın halk tarafından seçilmesi ve bu bakımdan parlamentoya karşı kendini borçlu hissetmemesidir.

ABD haricinde, yürütme erki içerisinde hem devlet başkanlığı hem de hükümet başkanlığı görevini tek bir kişinin icra etmesi ve aynı zaman da bu kişinin doğrudan halkoyuyla seçilip meclise karşı siyasi açıdan sorumsuz olması gibi kriterleri dikkate aldığımızda, dünya üzerinde yaklaşık elliye yakın devlet başkanlık sistemiyle yönetilmektedir.⁷¹ Ancak bu ülkelerdeki hükümet sistemleri incelendiğinde, başkanlık sisteminin tam manasıyla ABD’de başarılı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinde ve demokrasiye yeni geçen bazı Doğu Avrupa ülkelerinde de bu sistem uygulanmasına rağmen kalıcı olamamış; hatta darbelere maruz kalmış ve tam manada başarıya ulaşamamıştır.⁷²

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, ABD sisteminin temel prensiplerinden biridir. Aslında teoride sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sisteme, pratikte

⁶⁹ TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent, "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi", **TBB Dergisi**, Yıl: 2009, Sayı: 81, s. 7.

⁷⁰ ÇAM, **Devlet Sistemleri**, s. 88.

⁷¹ Bu ülkeler, Arjantin, Şili, Benin, Brezilya, Kolombiya, Kosta Rika, Kıbrıs Rum Kesimi, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Gana, Guatemala, Honduras, Malavi, Meksika, Namibya, Nikaragua, Nijerya, Palua, Panama, Paraguay, Filipinler, Uruguay, Venezuela gibi ülkelerdir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. SIAROFF, "**Comperative Presidences...**", ss.295-297.

⁷² SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa...**, s.117

"kuvvetlerin işbirliği" demek de uygundur.⁷³ Gerçekten de sistemin işleyişi analiz edildiğinde, kuvvetler arasındaki işbirliğinin üst düzeyde olduğu görülecektir. Esasında birçok önemli yazar da bu fikirdedir.⁷⁴ Anayasayı hazırlayanlar, kuvvetler ayrılığının suistimallere karşı en büyük garanti teşkil edeceğini, diğer organları frenleyeceği ve dengeli bir sistem kuracağını düşünmekteydiler.⁷⁵ Anayasayı yapanların, zamanla bu düşüncelerinde ne derece haklı oldukları ortaya çıkmıştır.

Başkanlık sisteminin ABD'de başarılı olmasının nedenlerinden biri, ABD vatandaşlarının yönetim konusunda bilinçli ve kültürel, siyasi altyapıya sahip olmasıdır. Seçmenler arasında uç manalarda kutuplaşmaların mevcut olmaması ve aralarında ideolojik farklılık bulunmayan çift parti sistemi de bu başarıya önemli katkılar sağlamaktadır. Partilerin disiplinsiz oluşu ve aralarında uzak ideolojik farklılıkların bulunmaması, problemlerin çözümünü daha da kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, ülkenin bulunduğu coğrafi konum sebebiyle tehlikeli komşulara sahip olmayışı ve lobi sisteminin mevcudiyeti de sistemin başarılı şekilde çalışmasına katkı sağlamaktadır. ABD'de içişleriyle ilgili önemli yetkilerin eyaletler tarafından kullanılması, başkanının demokrasi dışı eğilimlere yönelmesini de önlemektedir. Sistemin önemli parçalarından olan lobiler de başkanla kongre arasında bağ işlevi sağlayarak, bir çeşit arabuluculuk vazifesi üstlenmektedir.⁷⁶

Başkanlık hükümeti sistemini incelerken uygulanan tek bir modelden bahsetmek mümkün değildir. Her ülkenin başkanlık modeli kendi şartları ve siyasi geleneklerine göre çeşitlilik gösterebilmektedir. Örneğin batılı

⁷³ YANIK, s.33.

⁷⁴ Ünlü Fransız hukukçusu Georges Vedel, Ali Fuat Başgil vb. yazarların fikirleri için bkz. KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul 1971, s.370; BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul 1960, s.324.

⁷⁵ EDWARD, King – HAWLEY, Joseph;(1960), "*Amerikan Hükümet Sisteminin Umumi Hatları*", (çev. İlhan Lütem), **AÜHFD**, c.17, Sayı:14, s.87.

⁷⁶ KUZU, **Her Yönü...**, s. 43. Bu konuda bkz. BAYRAMOĞLU, Nisa, **Amerika Birleşik Devletleri'nde Lobi Faaliyetleri**, Ankara 1985.

lkelerde uygulanan modeller, kritik kararlarda başkanın meclise danışmasını gerekli görülürken, doğu ve Afrika lkelerindeki ise daha çok diktatörlüğe benzeyen uygulamalar görülebilmektedir. Dolayısıyla bu bölgelerdeki başkanlık sistemi diktatörlüğü anımsatmaktadır. Çin ve Küba'da ise başkan, meclise danışmadan yetkilerini kullanamamaktadır. Arjantin ve Brezilya'da sistemin zaafı olarak tanımlanan "decretismo" uygulaması vardır⁷⁷; yani başkan doğrudan kanun çıkarma yetkisine sahiptir. Venezuela'da ise yasama organı, başkana süreli olarak kanun çıkarma yetkisi verebilmektedir.⁷⁸

ABD'de federal devlet üç organdan oluşmaktadır. Yasama (kongre), yürütme (başkan) ve yüksek yargı (yüksek mahkeme). Bu üç organda güçlü yetkilerle donatılmış olup, kendi alanları içerisinde bağımsız karar verme yönünde tam anlamıyla bir güçler ayrılığı sistemini yansıtabilmektedir. Bu bölümde bu üç organ ana hatlarıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

1.3.3 Başkanlık Sisteminin Organları

1.3.3.1 Yasama Organı

Kongre

Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama diyince akla kongre gelir. Kongre ise iki meclisten oluşmaktadır: Temsilciler Meclisi ve Senato. Kongre halk tarafından basit çoğunluk esasına göre başkanlık seçimlerinden ayrı bir seçimle göreve gelmektedir. Bunun sonucu olarak kongrede çoğunluğu

⁷⁷ YAVUZ, Filiz, Birgün Gazetesi, 3 Aralık 2012.

⁷⁸ ARCENEUX, Craig, **Democratic Latin America**, Pearson Education, New York 2012, s. 124.

elinde bulunduran parti ile hükümeti yöneten partinin iki farklı parti olması mümkündür. Yasama ve yürütme organlarının farklı seçimlerle işbaşına gelmesiyle birlikte yasama organı, daha göreve gelirken başkandan bağımsız bir şekilde oluşumunu sağlamakta ve hareket edebilmektedir.⁷⁹ Başkanın, yani yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi de söz konusu değildir.⁸⁰ Yasama organının iki meclisten meydana gelmesi, başkanlık hükümeti sistemi için olması gereken zorunlu bir kural değildir. Tek meclisli bir yapı da başkanlık hükümeti sistemi ile uygulanabilir. Bu daha çok devletin üniter yapı-federal yapı olmasıyla ilgili bir konudur. Önemli olan meclis üyelerinin seçimlerinin, yürütme organı(başkan) seçimlerinden ayrı şekilde yapılmasıdır.⁸¹

Temsilciler Meclisi'nin üye sayısı 435'tir. Bunların her biri bir kongre bölgesini temsil eder. Bu üyelerin seçimi her devletin nüfusuna oranla yapılır. Yani nüfusu büyük olan federe devletin Temsilciler Meclisi'nde daha çok temsilcisi vardır. Temsilciler Meclisi'nin üyeleri seçildikleri eyaletleri temsil ederler. Her on yılda bir yapılan nüfus sayımına göre federe devletlerin Temsilciler Meclisi'ne yolladıkları üye sayısı değişebilmektedir. Seçimler iki yılda bir yapılır. Temsilci seçilebilmek için adayın 25 yaşını doldurmuş olması ve en az yedi yıldır ABD vatandaşı olması zorunludur.⁸² Bir temsilcinin kaç defa seçilebileceğine dair herhangi bir sınırlama da yoktur. Temsilciler Meclisi'nin başkanı, mecliste çoğunlukta olan partinin içinden seçilir ve bu kişiye *speaker* denmektedir. İngiltere'den farklı olarak buradaki *speaker*'ın partiye mensubiyeti vardır, dolayısıyla tarafsız değildir. Temsilciler Meclisi'nde ayrıca üye sayıları 20-30 arasında değişen yirmiye yakın devamlı olarak görev yapan komisyon

⁷⁹ TUNÇ-YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**", s. 9.

⁸⁰ SIAROFF, s. 309.

⁸¹ TUNÇ-YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**", s. 9.

⁸² BİLİR, Faruk, "**Başkanlık Sistemi: ABD**", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara 2013, s. 150.

bulunmaktadır.⁸³ Meclis komisyonlarının başkanları da genelde çoğunluk partisinden seçilmektedir. O yüzden azınlıkta olan partinin Temsilciler Meclisi kararları üzerindeki etkisi çok etkili değildir. Temsilciler Meclisi'nin kendine özgü iki farklı yetkisi vardır. Bunlardan ilki, mali yönü olan kanunların önerisinin Temsilciler Meclisi'nde yapılmasıdır. Bunun nedeni ise vergiyi eyaletlerin değil vatandaşların kendisinin ödemesidir. Ancak Senato kendisine gelen bu mali konularla ilgili yasa önerilerini kabul edip etmemekte serbesttir. Temsilciler Meclisi sadece önerme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Kendisine özgü ikinci yetkisi ise başkanlık seçiminde ikinci seçmenler çoğunluğu sağlayamayıp başkanı seçemezlerse üç aday arasından başkanı seçme yetkisi vardır.⁸⁴

Senato ise toplam 100 üyeden oluşmaktadır. ABD'de toplamda 50 federe devlet bulunduğundan dolayı her federe devlet Senato'ya ikişer adet senatör gönderir. Temsilciler Meclisi'nin aksine, Senato'da nüfus büyüklüğüne dayalı bir çoğunluk yerine tüm eyaletlerin eşit derecede temsil edileceği bir meclis yapısı kurulmuştur. Senatör seçilebilmek için 9 yıllık ABD vatandaşı olmak, 30 yaşını doldurmuş olmak ve aday olunan eyalette ikamet etmek gerekmektedir.⁸⁵ Her nasıl Temsilciler Meclisi'nin kendi içerisinde seçtiği bir başkanı varsa, Senato'nun da bir başkanı vardır. Ancak Senato başkanını kendi seçmez. Başkan yardımcısı senatonun da başkanlığını yürütür. Ayrıca senatoda on altı adet daimi komisyon bulunmaktadır.⁸⁶ Bu komisyonların en önemli özelliği parlamentonun etkinliğini artırıcı etkide olması ve uzmanlık gerektiren istikrarlı komisyonlar olmasıdır. Komisyonların oluşumu ve işleyişinde partinin etkisinden ziyade uzmanlaşma ve liyakat önemlidir. Senatonun da tıpkı Temsilciler Meclisi'nin olduğu gibi kendine özgü birtakım yetkileri vardır. Hatta bu yetkilerin diğer meclise oranla daha da önemli olduğu

⁸³ VERNON, Manfred, " **Devlet Sistemleri**", (çev. Mümtaz Soysal), Ankara 1961, s. 135.

⁸⁴ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 35.

⁸⁵ BİLİR, s. 150.

⁸⁶ VERNON, s. 135.

savunulabilir. Senato başkanın atadığı bakanları, yüksek dereceli memurları, büyükelçilerini ve önemli rütbelerdeki bürokratların, yüksek mahkeme üyelerinin atanması ve görevlendirilmesini onaylama yetkisine sahiptir. Senato bir gelenek olarak bu yetkisini hemen hemen hep olumlu yönde kullanmıştır.⁸⁷ Başkanın yaptığı andlaşmalarda kongrenin onayından geçmesiyle yürürlüğe girmektedir. Başkanlık hükümeti sisteminde dış politikanın merkezinde de normalde başkan yer alır. Bundan dolayı da uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak, yapılan andlaşmaların geçerli olabilmesi ve yürürlüğe girebilmesi, senato tarafından onaylanmasına bağlıdır. Özellikle milletlerarası yapılan stratejik andlaşmalar bu bağlamda sadece yürütmenin kontrolünde olmaktan çıkmaktadır. Bu da denge-fren sisteminde önemli bir rol oynamaktadır. Bunun dışında eğer başkan yardımcısının belirlenmesi hususunda eğer ikinci seçmenler tarafından seçilememesi durumu oluşmuşsa, en çok oy almış iki aday arasından başkan yardımcısını seçmeye yine senato yetkilidir.⁸⁸

Kongrede gerçekleşen yasama faaliyeti, uzun ve karışık bir süreç sonunda gerçekleşmektedir. Kongre üyesi öncelikle kendi bulunduğu meclise kanun önergesi verir ve yasama işlemi bu şekilde başlar. Tasarı, meclis başkanı tarafından ilgili komisyona tartışılması için gönderilir ve kongrede tartışılacak şekle getirilir. Bu tasarı eğer önergeyi veren vekilin meclisinde kabul edilirse, görüşülmek üzere diğer meclise gönderilir. Burada da aynı süreç uygulanır. Eğer tasarı üzerinde iki meclis mutabakata varamaz ise uzlaşma komisyonu adı altında ortak komisyon kurulur. Bu sayede uzlaşma sağlanmaya çalışılır. Eğer iki mecliste ilgili önergeyi onaylıyorsa tasarı başkana gönderilir. Ancak başkanın veto etme yetkisi vardır. Veto durumunda tasarının kanunlaşabilmesi için her iki mecliste de tekrar kabul edilmesi gerekmektedir.⁸⁹

⁸⁷ KUZU, **Her Yönü...**, s. 35.

⁸⁸ KUZU, **Her Yönü...**, s. 35.

⁸⁹ ÇAM, **Siyaset...**, s. 121.

Kongre genel itibariyle çok etkin bir role sahiptir. İngiltere'dekinin aksine, sadece hükümet önermelerini kabul eden ya da değiştiren bir organ değil; aynı zamanda siyaset belirleyen kanun yapma tekelini elinde bulunduran ve alternatif politikalar üretme yeteneğine sahip bir meclis konumundadır. Kongrenin bu denli bağımsız ve güçlü olmasının önemli nedenlerinden bir tanesi, partilerin birbirinden çok uzak olan ideolojilere sahip olmamaları ve disiplinsiz olmalarıdır. Kongre üyelerinin seçim kampanyaları zamanlarında parti merkezlerinden parlamenter sistemlerdeki kadar destek almamalarından ve esasen seçilmeleri seçim bölgelerine bağlı olduğundan dolayı, üyelerin seçmenlerini memnun etme amacı parti politikalarına uyma eğiliminden daha önce gelmektedir. Bu sayede de kongre üyeleri ister iktidarda ister muhalefette olsun kararlarını daha özgür ve görüşleri doğrultusunda serbestçe belirleyebilmekte ve partilerinin görüşü zıttında hareket edebilmektedir.⁹⁰

Kongre konusunda üzerinde durulması gereken önemli konulardan biri de lobi faaliyetleridir. Başkanın dahi kongrede lobi faaliyetlerini gerçekleştirdiği ofisleri bulunmaktadır. Bu ofis aracılığı ile başkan, meclis başkanlarıyla olan iletişimlerini sağlarlar. Bu sayede başkan kendi programına uymayan kararların alınmasına bu lobiler aracılığıyla mani olmaya çalışabilir. Ancak bu yinede yasamaya doğrudan müdahale edildiğini göstermez. Daha doğrusu, yasamayla yürütmenin daha koordineli bir şekilde çalışması için yapılan bir faaliyet olduğu söylenebilir. Bunun dışında başkanlık sistemini uygulayan bazı ülkelerde başkana kararname çıkartma yetkisi verilmiştir.⁹¹ Verilen bu yetki sayesinde başkan yasama olanına doğrudan girebilmektedir.

⁹⁰ TUNÇ-YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**", s. 22.

⁹¹ Burhan Kuzu'nun yapmış olduğu başkanlık sistemi taslağında da başkana kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Ancak bu bazı kesimler tarafından ülkemiz şartları da göz önüne alındığında başkanın bu yetkisini istismar edeceği ve sistemin daha da otoriterleşeceği endişesini dile getirmektedir. Karşıt yorumlar için bkz. POLATOĞLU, Aykut, "**Egemenlik Kayıtsız Şartsız Başkanındır Mı Olsun İsteniyor?**", **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:4 Sayı:1, ss. 10-12.

Tüm bu açıklamalardan hareketle, yasama organı; hem yasama faaliyetlerini hem de denetleme faaliyetlerini başkanlık sistemi içerisinde yerine getirebilmektedir. Denetim yetkisi konusunda günümüzde parlamenter sistemlerin sahip olduğu ama zamanla öneminin azaldığı bir yetki olarak söz etmek mümkündür. Bu yetki sayesinde parlamento, hükümetin icraatlarını yakinen görme ve denetleme fırsatı bulmaktadır. Ancak parlamenter sistemde, parlamentonun çoğunluğuyla kendi içerisinde çıkmış bir iktidarı sıkı parti disiplini olması nedeniyle tam anlamıyla sağlıklı bir şekilde denetlediğini öne sürmek çokta mantıklı olmayacaktır. Dolayısıyla bu verileri bir arada tuttuğumuzda, başkanlık sistemindeki yasama organının parlamenter sisteme göre hem denetim açısından hem de bağımsız yasama faaliyeti açısından daha önde ve güçlü olduğunu söylemek mümkündür.

1.3.3.2 Yürütme Organı

Başkan

Başkanlık kurumu, ABD siyasi sisteminin en temel kurumlarından biridir ve sisteme özgünlük katmaktadır. Bu kendine has kurumun ortaya çıkış nedeni, anayasa yapıcılarının, oluşmakta olan ulusal birliği hızlandırmak ve gerçekleştirmek için güçlü bir yürütme organının gerekliliğine inanmalarıdır.⁹² Bu kurum, günümüz şartlarının zorunlu bir sonucu olarak birçok ülke tarafından da benimsenmiştir. Şuan dünya üzerinde birçok Latin Amerika ülkesi ve dağılan SSCB'nin yerine kurulan Orta Asya devletlerinin çoğu başkanlık sistemini benimsemiştir.⁹³

⁹² ÇAM, **Siyaset...**, s. 103.

⁹³ Hatta *Yanık'a* göre, yüzyıllardır *Machiavelli*'nin "Prens"ini arayan İtalya, bu sisteme geçmeyi tartışmaktadır. Bkz. YANIK, s. 41.

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organı tekçi bir yapıya sahiptir. Yani yürütme yetkisi bir bütün olarak tek bir yapıya teslim edilmiştir.⁹⁴ Yürütmenin tek başlı ve tek kişilik olduğu bir sistem düzenidir. Yürütmenin tek gücü olan başkan; hem devlet başkanı, hem de hükümet başkanı sıfatlarına sahiptir.⁹⁵ Başkan, göreve halk tarafından seçilerek gelmektedir. Yani parlamenter sistemdeki gibi yasama organının içinden çıkan bir yürütme organı söz konusu değildir. Bundan dolayı da başkanın halk tarafından seçildikten sonra meclisin güvenoyunu alma zorunluluğu da yoktur. Dolayısıyla başkanın yasama organına karşı sorumlu olması da bu sistemde söz konusu değildir.⁹⁶ Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun olmaması bu sistemin ayırt edici iki önemli özelliğidir.⁹⁷

Yürütme organı içinde tek yetkili kişi başkandır. Başkan bu yetkisini kullanırken kendisine yardımcılık yapması için danışmanlar görevlendirme yetkisine sahiptir. Yani Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bakanlar bir bakıma sekreter-danışman statüsündedir. Bakanlar yasama organı üyesi olmadıkları gibi yasama organına karşı da sorumlu değildirler sadece ve doğrudan başkana karşı sorumludurlar.⁹⁸ Yürütme organı içinde tek yetkili başkan olduğu için, bakanların başkanın yerine karar almaları söz konusu olamaz. Başkan bir konuyu görüşmek isterse, bakanları çağırır onların görüşlerini sorar; fakat onlara uymayabilir. Hepsi aksi kanaatte olsa bile tek başına kendi istediğini yapabilir. Bakanların fikirlerini kabul etmek zorunda değildir, kendi görüşünü tatbik eder.⁹⁹ Örneğin ABD başkanlarından Lincoln, bir meselede bakanlarıyla istişarede bulunmuş, yedi bakanın hepsinin fikrinin kendisine karşı olduğunu görmesine rağmen kendi aldığı karar doğrultusunda hareket etmiş, "Yedi hayır, bir evet;

⁹⁴ JONSTON - EAGLES, s.240, ÖZBUDUN, **Türk Anayasa...**, s. 279.

⁹⁵ BİLİR, s. 147.

⁹⁶ SIAROFF, s. 288, TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s.428.

⁹⁷ ULUŞAHİN, s. 30.

⁹⁸ KUZU, **Her Yönü...**, s. 22.

⁹⁹ Bu durum ve eleştirel bir yaklaşım için bk. CORVIN, Edward S., **Presidential Power and the Constitution**, Cornell University Press, USA, 1976, s. 171.

fakat bir evet kazanmıştır" diyerek başkana karşı yürütme içerisinde herhangi bir kararı almanın söz konusu olmadığını ifade etmiştir.¹⁰⁰

1787 Anayasasını yapanlar, bir kralın heybeti ile bir başbakanın yetkilerini, seçimle dolduran bir tek makamda birleştirmek istemişlerdir. Woodrow Wilson daha başkan olmadan, başkanın bütün meselelerde milli niteliği olan "tek ses" konumunda olduğunu söylemiştir.¹⁰¹ Adeta bütün Amerikan milletinin kişiliğini temsil eden başkan hakkında hüküm verirken, meseleye Amerikalılar açısından bakmak ve o millete uygun olan ölçüleri kullanmak gerekir. Şimdiye kadarki başkanların büyük çoğunluğu, üniversite öğrenimi yapmış, zengin ailelerin çocuklarıdır ve yarısından fazlası hukukçudur.¹⁰²

Bakanların görevlerinin devamı başkanın iradesine bağlıdır. Üstelik bakanlar, başkan görevde olduğu müddetçe görev yaparlar. Başkanın görevinin bitmesiyle de görevleri sona erer.¹⁰³ Aynı zamanda bu sistemde, milletvekilleri bakan olamazlar.¹⁰⁴ Bu durum sert kuvvetler ayrılığının doğal bir sonucudur.

Başkanın seçimi bizdeki seçim sisteminden daha farklıdır. Başkan, halk tarafından seçilir ama doğrudan halk başkan adayına oy vermez. Halk, başkanı belirleyecek olan ikinci seçmenleri seçer. Her eyalet için o eyaletten seçilen Temsilciler Meclisi üyesi ve senatör üyesi adedince ikinci seçmenler seçilir.¹⁰⁵ (Örneğin kongrede; Florida'dan 2 senatör 27 tane de Temsilciler Meclisi üyesi vardır. Florida halkı 29 adet ikinci seçmen

¹⁰⁰ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 22; FENDOĞLU, s. 44.

¹⁰¹ YANIK, s. 41.

¹⁰² VERNON, s. 138.

¹⁰³ KUZU, **Her Yönü...**, s.22.

¹⁰⁴ GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2011, C. I, s. 574.

¹⁰⁵ BİLİR, s. 153.

seçer)¹⁰⁶ Ülke genelinde toplamda 538 ikinci seçmen bu şekilde seçilir. (100 senatör+435 Temsilciler Meclisi Üyesi+Columbia için 3 delege). İkinci seçmenlerin hangi başkan adayına oy verecekleri zaten seçilmeden önce yaptıkları açıklamalar sayesinde bellidir. Dolayısıyla ikinci seçmenlerin seçimi sonuçlandığı anda, başkanın da kim olacağı az çok belli olmaktadır.¹⁰⁷ Başkan adayı olabilmek için yasal olarak 35 yaşını doldurmak ve 14 yıldır ABD vatandaşı olma şartı vardır. Başkan ve yardımcısının görev süresi 4 yıl olup, başkanın ikinci kez seçilmesi mümkündür.¹⁰⁸

Başkan ile aynı zamanda ve aynı koşullar altında seçilen başkan yardımcısının ise silik bir rolü vardır. Ancak seçimlerde güçler dengesini sağlanması açısından başkan yardımcısının seçiminde şöyle bir yol izlenir: Başkan eğilim olarak sağda ise yardımcısı soldadır. Başkan adayı kuzey bölgesinden ise, yardımcısı güney bölgesindendir. Bu davranıştan amaç seçmenlerin çoğunluğunu sağlayabilmektir.¹⁰⁹ Başkan yardımcısının önemli bir rolü; başkanın ölmesi, istifa etmesi veya görevlerini yerine getiremeyecek bir duruma düşmesi halinde başkanlık görevini yüklenmektedir. Roosevelt'in yardımcısı Truman, Kennedy'nin yardımcısı Johnson, ölüm dolayısıyla; Nixon'ın yardımcısı Ford ise istifa nedeniyle başkan olmuşlardır. Ayrıca başkan yardımcısı anayasa hükümleri gereğince Senato'nun başkanıdır. Ancak bu görevi sürekli yerine getirmediğinden Senato kendisine bir başkan yardımcısı seçmektedir.¹¹⁰

Anayasa, başkana kanunların uygulanması ve yürütülmesinin sağlanması hakkında gözetme, görev ve yetkisi vermiştir. Başkan bu görev ve yetkiye dayanarak gerekli olan her türlü uygulamayı yapmak ve tedbiri almakla

¹⁰⁶ 2014 yılındaki nüfusu itibariyle, Temsilciler Meclisi'ndeki Florida'dan gelen üye sayısı toplam 27'dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.house.gov/representatives/state_fl (Erişim: 25.08.2014).

¹⁰⁷ GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, İstanbul, s. 95.

¹⁰⁸ FENDOĞLU, s. 44; KUZU, **Her Yönü...**, s. 27.

¹⁰⁹ KUZU, **Her Yönü...**, s. 28.

¹¹⁰ KUZU, **Her Yönü...**, s. 28.

yükümlüdür. Yüksek mahkeme bu kanunların yürütülmesi ve gözetilmesi görevini oldukça geniş yorumlamış ve zaman içerisinde başkanın bu yetkisine genişçe yorumlamasına imkân sağlayacak kararlar vermiştir.¹¹¹

Birleşik Devletlerin bütün adli, idari, siyasi ve askeri yüksek amirlerini tayin etmek ve bunlardan yalnız mahkeme üyeleri haricinde diğerlerinin görevlerinden el çektirme yetkisi de başkana aittir. Gerçi bu konuda Senato'nun onayı gerekli olsa da, uygulamada Senato, başkanın atama ve görevden alma kararlarına karşı genelde başkanla aynı yönde oy kullanmaktadır. Bu ABD'de neredeyse siyasi kültürün bir parçası haline gelmiştir. Federal Devletin askeri kuvvetleri yani ordusu da başkanın emri ve kontrolü altındadır. Başkan aynı zamanda Amerikan ordusunun başkumandanıdır. Askeri ve siyasi hiç bir karar başkan istemediği sürece alınamaz. Generalleri ve üst düzey komutanları başkan dilediği gibi atar ve azleder. Bütün ordu ona karşı sorumludur.¹¹² Gerçi başkan, kendi başına savaş ilan edemez; bunun için kongrenin onayı gerekmektedir. Fakat savaş ilan edildiği zamanlarda, başkan en üst düzey yetkilerle ve başkumandan sıfatıyla savaşın sevk ve idaresinden sorumlu olmaktadır. Hatta Vietnam savaşında başkan Johnson bombalanacak hedefleri bile bizzat kendisi belirlemiştir.¹¹³ Savaş ve barışta ülkenin dış siyasetini ve diplomatik ilişkilerini idare etmek; uluslar arası andlaşmalar yapma yetkileri yine başkana aittir.¹¹⁴

ABD başkanının bunun dışında sahip olduğu, suçluları affetmek, cezaları hafifletmek gibi diğer devlet başkanlarının da kullandığı yetkileri de vardır. Ancak başkan sadece federal devlete karşı işlenmiş suçları affetme ve erteleme yetkisine sahiptir. Federe devletlere karşı işlenen suçlar başkanın yetkisindeki bu af kapsamına girmemektedir.¹¹⁵

¹¹¹ YANIK, s. 47

¹¹² FENDOĞLU, s. 44.

¹¹³ GÖZLER, **Devlet Başkanları...**, s. 29.

¹¹⁴ GÖZLER, **Devlet Başkanları...**, ss. 29-37.

¹¹⁵ ÇAM, **Siyaset...**, s. 111.

Hukuken kanun teklif etme yetkisi olmayan başkan siyasi yoldan değişik yolları kullanarak bu engeli aşabilmektedir. Anayasada başkanın zaman zaman "gerekli ve uygun olacağına inandığı tedbirlerle ilgili olarak kongrenin dikkatini çekeceğini" öngören bir hüküm vardır.¹¹⁶ Başkan bu yetkisini genelde "mesaj" yoluyla kullanmaktadır. Başkan böylece anayasada öngörülmemiş kanun teklif etme yetkisini, anayasanın bu hükmüne dayanarak kullanabilmektedir. Öte yandan başkan kongrede etkili olacağına güvendiği üyeler (congressman) aracılığıyla da kanun teklifi yapabilmektedir.¹¹⁷

Amerika Birleşik Devletlerinde başkanın önemli yetkilerinden biri de *executive orders* denilen düzenleyici işlem yetkisine sahip olmasıdır. Bu yetki sayesinde başkan, mevcut bir kanunda değişiklik yapabilmekte, hatta kanunla düzenlenmemiş bir konuda dahi yeni düzenlemeler yapabilmektedir. Bu nedenle ABD'deki bu *executive order'lar* bizdeki kanun hükmündeki kararnamelere benzetilebilir. ABD başkanları bu yetkilerini çok geniş alanlarda kullanmaktadırlar, günümüzde her yıl yüzlerce *executive order* yayınlanmaktadır. Başkanın ayrıca bu executive order'lar için de kongreden herhangi bir yetki almasına da gerek yoktur.¹¹⁸ Bununla birlikte altı çizilmesi gereken husus, ABD Anayasasında başkana bu tür bir düzenleme yetki verilmemiş olmasıdır. Başkan, sadece kanunların uygulamasından sorumludur. Belki bu durumu açıklamak için başkan kanunları uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmeliklere benzer bir düzenleme yapıyor denilse de, işin özüne bakıldığında *executive order'ların* büyük kısmının kanundan kaynaklanmadığı görülmektedir. Başkanın bu düzenleme yetkisinin anayasal bir kaynağı olmasa da yaklaşık yüz yıldır sürekli olarak kullandığı bu yetkinin fiiliyatta artık anayasal bir teamül haline dönüştüğü söylenebilir.

¹¹⁶ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, (m.III/3).

¹¹⁷ TEZİÇ, "Başkanlık Sistemini Anlamak", **Yeni Türkiye Dergisi**, S.51, s. 369.

¹¹⁸ GÖZLER, **Devlet Başkanları...**, s. 39.

Başkanın düzenleme yetkisinin ikinci şekli ise *statutory powers* adı verilen kongre tarafından kendisine devredilmiş olan düzenleme yetkisidir. Bu yetki devri ilk zamanlarda savaş zamanında yaşanan olağanüstü ve acil durumlar için demiryolları, enerji ve beslenme alanları için yapılsa da günümüzde barış zamanında da kongre bir kanun çıkartarak teknik, ekonomik, idari ve dış ticaret konularında düzenleme yapma yetkilerini başkana devredebilmektedir. Başkanın sahip olduğu bu *statutory powers* yetkisi bizdeki kanun hükmündeki kararnamelerle hemen hemen aynı statüdedir. Çünkü her ikisinde de yasama organından yürütme organına doğrudan bir yetki devri gerçekleşmektedir.¹¹⁹ İşte ABD başkanının tüm bu yetkileri ve sistemde bu denli öne çıkması sebebiyle de bu sisteme "başkanlık hükümeti sistemi" denilmektedir.

Sistem sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığından dolayı, doğal olarak, yürütme organının yasama organı faaliyetlerine katılması mümkün değildir. Siyasi sorumluluk, sözlükte yöneten kesimin egemene karşı sorumluluğu olarak açıklanmaktadır. Demokrasilerde egemen halk olduğuna göre siyasi sorumluluğun halka karşı olması gerekir. Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organının yani başkanın parlamentoya karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu bulunmadığından dolayı parlamenter sistemden farklı olarak sorumluluğu doğrudan halka karşıdır.

Başkanlık sisteminde, yasama organının yürütme organının görevini sonlandırma yetkisine sahip olmadığı gibi; yürütme organı da yasama organını feshetme yetkisine sahip değildir. Yasama organının bu konuda ki tek yetkisi; başkanın ve üst düzey federal yetkililerin cezai sorumluluğu için icat edilmiş olan *impeachment* yöntemidir. Impeachment yönteminin söz konusu olması için başkanın vatana ihanet, zimmetine para geçirme veya diğer ağır bir cürüm (crime) ya da kabahat (misdemeanor) işlemiş olması gerekmektedir. Başkan bu suçlardan dolayı cezalandırılıp mahkûm edilirse görevinden alınmış olur. Fakat bu yöntem, yani başkanın cezai sorumluluğunu doğuracak impeachment, sıkça yapılan bir uygulama

¹¹⁹ GÖZLER, **Devlet Başkanları...**, s. 40.

değildir. Impeachment gereğince başkanın Temsilciler Meclisi tarafından üçte bir çoğunlukla suçlanması ve Federal Anayasa Mahkemesi başkanının Başkanlığında toplanan Senato tarafından yargılanması gerekmektedir. Bu mekanizma, 1866 yılında Başkan Andrew Johnson'a karşı işletilmiş ve Senato'daki yargılama neticesinde sadece bir oy farkla impeachment kararı verilememiştir. Aynı şekilde 1998'de Clinton "adalete engel olma" (obstruction of justice) suçundan dolayı Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılmış; ancak Senato'da üçte iki çoğunluk sağlanamadığı için, impeachment kararı alınamamıştır. Bunun dışında 1974 yılında o dönemin ABD başkanı Nixon'ın Watergate skandalındaki şahsi sorumluluğunun araştırılması amacıyla Temsilciler Meclisi'nin bünyesindeki *judiciary committee*'sinin görevlendirildiği sırada, Nixon kendisinin impeachment usulüyle görevden alınabileceğini düşünerek istifa etmiştir. Bu şekilde impeachment usulü o dönemde sonuçsuz kalmıştır. Birleşik Devletler tarihinde hiçbir başkanın impeachment usulüyle görevden uzaklaştırılmamış olduğu belirtilmektedir.¹²⁰

Başkanlık hükümeti sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi olduğu için aynı kişi hem yasama organında hem de yürütme organında görev yapamaz. Başkan da yasama organının bir üyesi değildir. Ayrıca yürütme organının başındaki başkanın yasama organının faaliyetlerine katılması da mümkün değildir.¹²¹ Yürütme organı kanun teklif edemez, meclis çalışmalarına iştirak edemez ve meclisin faaliyetlerini engelleyemez. Başkanın yasama organının çalışmalarıyla alakalı olarak önemli bir yetkisi vardır, o da kanunları veto etme hakkıdır. Başkan kongre tarafından kabul edilen kanunu on gün içinde ya imzalar ya da veto ederek tekrardan görüşülmesi için geri gönderir. Başkanın vetosundan sonra geri gönderilen tasarının yasalaşabilmesi için her iki

¹²⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ŞAHİN, Kemal, **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı: Yaşlı ve Fakat Faal Bir Anglo-American Kurumu, Impeachment**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2001, ss. 37-220; Ayrıca bkz. GÖZLER, **Devlet Başkanları...**, ss. 25-27.

¹²¹ SIAROFF, s.309.

meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir ki bu da oldukça yüksek bir orandır.¹²²

Hukuken kanun teklif etme yetkisi olmayan başkan, siyasi yoldan değişik yolları kullanarak bu engeli aşabilmektedir. ABD Anayasasında başkanın zaman zaman "gerekli ve uygun olacağına inandığı tedbirlerle ilgili olarak kongrenin dikkatini çekeceğini" öngören bir hüküm vardır.(m.III/3) Başkan, bu imkanı genelde "mesaj" yoluyla kullanmaktadır. Başkan böylece anayasada öngörülmeyen kanun teklif etme yetkisini anayasanın bu hükmüne dayanarak kullanabilmektedir. Öte yandan başkan, kongrede etkili olacağına güvendiği inandığı üyeler (congressman) aracılığıyla da kanun teklifi yapabilmektedir.¹²³

1.3.3.3 Yargı Organı

Yargı Örgütü ve Yüksek Mahkeme

1787 Anayasasıyla kurulan ABD Federal Yüksek Mahkemesi (Supreme Court), ABD yargı sistemi içerisindeki en tepedeki kurumdur. Anayasa yapıcılarını sadece yüksek mahkemeyi kurmakla yetinmemişler; onun yanında, kanunla kurulacak bir yargı örgütünün de yer almasını benimsemişlerdir.¹²⁴ Anayasanın verdiği bu yetkiye dayanarak kurulan yargı örgütü iki kısma ayrılmaktadır; federal mahkemeler ve federe mahkemeler. Bunların arasında çok karmaşık bir ilişki vardır. Bütün bu

¹²² TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s.430, Başkanın sahip olduğu veto yetkisi son derece etkilidir. ABD tarihine baktığımızda, 1993 tarihine kadar 2500'ün üzerinde veto ile karşılaşıldığını ve bunlardan sadece on tanesinin başkana rağmen ısrar edilerek kanunlaşabildiğini görmekteyiz. Bu da göstermektedir ki başkana rağmen kanun kabul etmek hiç de kolay değildir. Bkz. ÖZER, s.171.

¹²³ KUZU, **Her Yönü...**, s. 25.

¹²⁴ YANIK, s. 78.

kompleks yapıya rağmen *Tocqueville* “dünyada hiçbir millet şimdiye kadar ABD’deki gibi bir yargı kuvveti tesis etmedi” demektedir.¹²⁵

Bilindiği üzere, yargı organının örgütlenmesi bakımından “yargı ayrılığı” ve “yargı birliği” olmak üzere iki temel sistem bulunmaktadır. Fransa, Almanya, İtalya ve Türkiye gibi Kıta Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan “yargı ayrılığı” sisteminde adli yargının dışında idari yargı adında ayrı bir yargı kolu vardır. Her iki yargı kolu da birbirinden bağımsız bir şekilde örgütlenmiş; kendi üst düzey mahkemeleri olan ve bir yargı kolunda verilen karara karşı (görevsizlik kararı hariç), diğer yargı kolunda bir mahkemeye başvurmanın mümkün olmadığı bir sistemdir. Buna karşın İngiltere ve ABD gibi ülkelerin uyguladığı “yargı birliği” sisteminde, mahkemeler, Kıta Avrupa’sında olduğu gibi adli ve idari yargı olmak üzere ayrı yargı kollarına ayrılmamışlardır. Ülkenin tamamında tek bir yargı kolu ve o yargı kolunun en üstünde tek bir yüksek mahkeme bulunmaktadır. Bu sistemde tek yargı kolu içerisinde farklı isimlerle uzmanlık mahkemelerinin olması yargı birliğini ortadan kaldırmaz.¹²⁶ Görüldüğü üzere her ne kadar başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de “yargı birliği” sistemi uygulansa da aynı sistem parlamenter sistemin beşiği olan İngiltere’de de uygulanmaktadır. Dolayısı ile “yargı birliği” veya “yargı ayrılığı” sistemleri, herhangi bir hükümet sisteminin zorunlu sonucu değildir.¹²⁷

ABD Federal Yüksek Mahkemesi dokuz yargıçtan oluşur. Üyeleri Amerikan barosunun görüşü alındıktan sonra, Senato’nun da uygunluğunu alarak ABD başkanı tarafından ömür boyu görev yapmak üzere tayin edilir.¹²⁸ Federal Yüksek Mahkeme, bizdeki Anayasa Mahkemesi, Yargıtay-Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu’nun tüm görevlerini kendisinde toplamıştır.

¹²⁵ TOCQUEVILLE, s. 34.

¹²⁶ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.II, s. 458.

¹²⁷ BİLİR, s. 158.

¹²⁸ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.I, s. 577.

Federal Yüksek Mahkeme, tüm mahkemelerin hiyerarşik bakımdan üstüdür. Yasama ve yürütmenin anayasaya uygunluğunu denetler.

Başkanlar çoğu zaman, hakimlerin atamalarını yaparken kendi görüşlerine uygun karar vereceklerine inandıkları kişileri seçerler.¹²⁹ Ancak atamalardan sonra görüşlerini değiştirip, kendilerini seçen başkanları hayal kırıklığına uğratan hakimler de görülmüştür. Bu durumun en somut örneği, ünlü Watergate skandalı zamanında yaşanmıştır.¹³⁰

Federal Yüksek Mahkeme, yasama ve yürütmenin anayasaya uygunluğunu denetler. Aynı zamanda tarihsel süreç içerisinde anayasanın yorumlayıcısı görüntüsünü kazanmıştır. Bu yetki sayesinde anayasa günün şartlarına uygun biçimde yorumlanarak sürekli esneklik ve güncellik kazanmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerindeki Federal Yüksek Mahkeme, yargılama sisteminin en tepesinde yer aldığından dolayı yargılama yetkisi tüm federal devleti ilgilendirmektedir. Bu bağlamda yetkileri şu şekilde özetlenebilir:¹³¹

- İki federe devlet arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek
- Federe devletle federal devlet arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek
- İki farklı federe devlette yaşayan vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek
- Yurttaşlarla federal devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözmek

¹²⁹ YANIK, s. 79.

¹³⁰ Bu olayda devrin başkanı olan Nixon ve bazı yardımcılarının rüşvet aldığı iddiaları söz konusuydu. Kamuoyu Nixon'un Yüksek Mahkemeye atadığı üyeler sayesinde bu olayı örtbas edeceğini düşünüyordu. Ancak bu beklentilerin aksine Yüksek Mahkeme tarafsızlığını koruyup görevini tam manasıyla yapmaya çalışmıştır. Olayın bu yönde seyretmesiyle birlikte de Nixon istifa etmek zorunda kalmıştır. YANIK, s. 79.

¹³¹ TEZİÇ, Erdoğan, "*Başkanlık Rejimini Anlamak*", **Yeni Türkiye Dergisi**, 2013, Sayı:51 ,s. 371.

-Kanunların, federal boyuttaki düzenleyici işlemlerin ve uluslar arası antlaşmaların anayasaya uygunluğunu denetlemektir.

Kanunların anayasaya uygunluk denetimi, mahkemeye yasama ve yürütme karşısında önemli bir siyasi güç vermektedir. Ancak bu anayasaya uygunluk denetimi, anayasanın açık bir hükmüne dayanmaz. Bu yetki 1787 Anayasasında öngörülmemesine rağmen, ilk kez *Hylton v. United* davasında kabul edilmiş¹³² daha sonra 1803 yılındaki meşhur *Marbury-Madison* davası kararı ve sonraki içtihatlarla ABD yargı sistemine yerleşmiştir.¹³³ Federal yüksek mahkeme günümüzde halen bu yetkisini kullanmaktadır.

Üyelerinin yaş itibariyle olgunluğu nedeniyle muhafazakâr görüntüsüne rağmen siyahilerin hakları yönünden eşitliğin savunucusu olması, saygınlığı yanında siyasi etkinliğini de arttırmaktadır. Anayasa mahkemesinin bu gücünü aynı kuruma sahip diğer ülkelerde görmek imkânsızdır. Federal Anayasa Mahkemesi, kaydı hayat şartıyla başkan tarafından tayin edilip Senato'da kabul edilen bir başkan ile sekiz yüksek dereceli hâkimden oluşan dokuz üyeli son karar mahkemesidir. Üyeler isterlerse yetmiş yaşına geldiklerinde kendi istedikleri takdirde emekliye ayrılabilirler. Üyelerin toplumdaki saygınlıkları oldukça yüksek olup başkanın maaşına eşit maaşları vardır. Başkanı protokol gereğince, ABD başkanından sonra ikincidir. Kararlarını altı üyenin katılımıyla alır.¹³⁴

Yüksek mahkemenin altında federal temyiz mahkemeleri ve onların da altında federal bölge mahkemeleri bulunmaktadır. Federal düzeyde adli sistemin dışında her federe devletinde kendi adli sistemi bulunmaktadır. Amerikan yargı sisteminin bir özelliği federal yargıçların atama ile göreve getirilmelerine karşın eyaletlerdeki yargıçların ise genellikle seçimle

¹³² EDWARD,-HAWLEY, s. 96.

¹³³ YANIK, s. 81.

¹³⁴ KUZU, **Her Yönü...**, s. 36.

göreve getirilmeleridir. Birçok federe devlette, eyalet düzeyindeki yargıçların neredeyse tümü seçimle belirlenmektedir.¹³⁵

1.4 Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sistemle yarı başkanlık sistemi arasında yer alan ve her ikisinin de birtakım özelliklerini taşıyan karma bir hükümet sistemidir. İlk kez Almanya'da Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanan bu hükümet sistemi, "iki kutuplu yürütme" (*bipolar executive*), "bölünmüş yürütme" (*divided executive*), "parlamenter başkanlık cumhuriyeti" (*parliamentary presidential republic*), "yarı-başkanlık" (*semi-presidential government*), "yarı-parlamenter sistem" (*quasi parliamentary*) gibi değişik adlarla anılmakla birlikte, yaygın olarak "yarı-başkanlık sistemi" olarak ifade edilmektedir.¹³⁶ Sistem güçlü bir yürütmeyi, bu yürütme erkinin tüm yetkilerinin de genel olarak halk tarafından doğrudan seçilmiş olan devlet başkanında toplanmış olduğunu öngörür.¹³⁷

Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sistemle başkanlık sisteminin birtakım özelliklerini bir arada barındıran karma bir yönetim biçimidir. Bu sistem, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olması sebebiyle başkanlık sistemine; yasama organı içinden çıkan ve yasamanın güvenine dayanan başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Parlamenter hükümet sistemindeki yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı uzlaşmama ve işbirliği içinde hükümet edememelerine dayanan "yürütmenin

¹³⁵ POLATOĞLU, "**Egemenlik Kayıtsız ...**", s. 6.

¹³⁶ YAZICI, Serap "**Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**", Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 91.

¹³⁷ ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal "**Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa**", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 209.

istikrarsızlığı" sorunu ile başkanlık rejimlerinde görülen "yasama ile yürütmenin kilitlenmesi" sorununa çözüm arayan ve üreten bir hükümet sistemidir.¹³⁸ Ama genel olarak günümüzde, bu sistemi kullanan ülkelerin geçmişinde parlamentarizmin hakim olduğu ve güçlü yürütmeyi sağlamak amacıyla süregelen arayışlar sonucu, rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir sonraki evresi olduğu görülmektedir.

Yarı başkanlık sistemi incelendiğinde, rejimde görülen birçok özelliğin parlamenter hükümet sisteminden alındığı söylenebilir. Çünkü bu sistemde de, parlamentonun kendi içinden çıkan bir hükümet ve yine ondan aldığı "güvenoyu" ile görevine başlamakta, görevde olduğu süre boyunca da "soru", "gensoru", "meclis araştırması" ve "meclis soruşturması" gibi parlamenter sistemin denetim yollarına tabi olmakta ve güvensizlik oyu ile de görevden el çektirilebilmektedirler.¹³⁹ Bir anlamda, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulu, parlamentonun denetimine bağlı kalarak ve onun güvenine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Bu sistemin başkanlık sistemi ile en büyük ortak noktası, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Fakat yarı başkanlık sistemi, iki başlı yürütmeye sahip olması nedeniyle (cumhurbaşkanı ve başbakan) başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan, yasama organının müdahalelerinden korunmuştur. Her ikisi de birbirinden izole ve bağımsızdır. Başkan ve kongre birbirlerinin varlığına son veremezler. Yarı başkanlık sisteminde ise, cumhurbaşkanı iktidar erkini başbakanla birlikte kullanır. Başbakan ve bakanlar kurulu, tıpkı parlamenter rejimdeki gibi, meclisin güvenini kazanmak ve desteğini sağlamak durumundadır.¹⁴⁰

¹³⁸ DEMİR, Fevzi "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/23-Fevzi-DEM%C4%B0R.pdf>, (Erişim: 20.05.2014), s. 831.

¹³⁹ YILDIZ, "Türkiye'de Parlamentarizm...", s. 188.

¹⁴⁰ ERDOĞAN, Mustafa, "Anayasal Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş", Siyasal Kitabevi, Ankara 1997, s. 186.

Yarı başkanlık sisteminde yürütme erki tıpkı parlamenter sistemde olduğu şekilde iki başlıdır; yürütme yetkileri, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılmıştır. Bu nedenle, yürütme içinde ikili bir iktidar, ikili bir otorite bulunur. Halk tarafından seçilen devlet başkanı hükümetin iktidar yetkilerine ortak olmaktadır. Diğer bir deyişle, bu sistemde güçlü ve geniş yetkilere sahip olan devlet başkanı, iktidar yetkilerini hükümetle paylaşmaktadır. Fakat genel kaide olarak devlet başkanın siyaseten sorumsuzluğu sürmektedir. Yani parlamentoya karşı hesap vermez; hesabı verecek olan makam hükümettir. Böylece, yasama ile yürütme arasında zorunlu bir uzlaşma arayışına girilerek kilitlenmenin önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır.¹⁴¹

Yasama ile yürütme arasında kilitlenme olması ve bir uzlaşma sağlanamaması halinde, sistemin üçüncü özelliği devreye girmektedir. Bu da devlet başkanının ya kendisinin ya da başbakanın önerisiyle anayasada belirlenen koşullarda parlamentoyu feshetmesidir. Devlet başkanına tanınan bu yetki, aynı zamanda parlamenter sistemlerde görülen yürütmenin istikrarsızlığı sorununa da bir çözüm yolu olarak görülmüş ve genellikle sistemin uygulandığı ülkelerde kabul edilmiştir.¹⁴²

Her ne kadar başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devletleri'yle, parlamentarizm İngiltere'yle özdeşleşmişse; yarı başkanlık sistemi de Fransa'yla özdeşleşmiştir. Yarı-başkanlık sistemine en ideal örnek olarak gösterilen Fransa'da iki meclis vardır; 577 üyeli Fransız Ulusal Meclisi ve 348 kişilik Senato.¹⁴³ Fransa'daki 1958 Anayasası, özünde parlamenter bir sistem öngörmekle birlikte, devlet başkanına önemli yetkiler vermiştir. 1962 yılında bu anayasada kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilerek cumhurbaşkanının daha önemli ve üstün yetkilerle donatılması, ayrıca

¹⁴¹ SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa ...**, ss. 161-162.

¹⁴² DEMİR, "**Yarı Başkanlık ...**", s. 831.

¹⁴³ <http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa> (Erişim: 29.08.2014).

genel oyla halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir.¹⁴⁴ 1962 yılındaki bu değişikliklerden sonra cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemdekilere göre çok daha güçlü olduğunu rahatlıkla belirtebiliriz. Zira bu sistemde cumhurbaşkanının geldiği parti, parlamento çoğunluğuna da hakim olduğunda; başbakan cumhurbaşkanının bir anlamda yardımcısı vazifesini üstlenmektedir.

Yarı başkanlık sisteminin konjonktürel ve siyasal koşullara göre parlamenter sistem ile başkanlık hükümeti sistemi arasında gidip gelen bir sistem olduğunu söyleyebiliriz. *Özbudun*'a göre, parlamento çoğunluğu ile devlet başkanı aynı siyasal eğilime sahip olduğunda başkanlık sistemi gibi işleyen sistem; devlet başkanı parlamento çoğunluğundan farklı siyasal eğilime mensup olduğunda ise parlamenter sistem gibi işlemektedir.¹⁴⁵

Yarı başkanlık sisteminin en önemli özelliğinin yürütme gücünün tek elde toplanmasının önlenmesi ile birlikte, sistemi otoriter yönetimlerden koruması olduğu söylenebilir. Bilindiği üzere yürütme gücü önemli bir güçtür. Bu gücün tek elde ve yoğun bir biçimde toplanması halinde sistemin otoriterleşmesi ihtimali her zaman açıktır. Bu durum, parlamentoda büyük bir çoğunluk elde eden başbakan için mümkün olabileceği gibi, benzer çoğunluğa sahip olan başkanlık sistemindeki başkan için de mümkün olabilir.¹⁴⁶ Dolayısıyla yarı başkanlık sisteminin yürütme gücünü ikiye bölmesi bu anlamda bir avantajdır. Ancak bu ikili yapı yarı başkanlık sistemiyle yönetilen tüm ülkelerde görülmemektedir. Örneğin yarı başkanlık sistemiyle yönetilen Güney Afrika Cumhuriyeti'nde yürütme erki sadece ABD'de olduğu gibi başkandan oluşmaktadır.¹⁴⁷ Yine Fransa'dan farklı olarak Güney Afrika başkanı doğrudan halk tarafından

¹⁴⁴ YAVUZ, **Bülent**, "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, Ankara, s. 1194.

¹⁴⁵ ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 139.

¹⁴⁶ ABDULHAKİMOĞULLARI, s. 221.

¹⁴⁷ ŞAHİN, Kemal, "Yarı Başkanlık Sistemi: Güney Afrika", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 263.

seçilmemekte, ulusal meclis tarafında kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu yönüyle de başkanın seçimi parlamenter sistemdeki başbakana benzese de; bir devlet başkanı tarafından başbakanın meclis üyeleri arasından atanması söz konusu olmadığından, parlamenter sistemden de ayrılmaktadır. Buradaki başkan, kendisine verilen görev ve yetkiler bakımından daha çok Fransız yarı başkanlık modelini andırdığından dolayı; Güney Afrika Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olduğu kabul edilmektedir.¹⁴⁸ Görüldüğü üzere yarı başkanlık sisteminde de, tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi aynı hükümet sistemi kullanılsa da, ülkeden ülkeye değişen bir uygulama farklılığı vardır.

Türkiye'de 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına verdiği yetkileri incelediğimizde; 2007 yılındaki anayasa değişiklikleriyle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması ve geniş yetkileri itibarıyla mevcut sistem, *yarı başkanlık* sistemine hayli yakınlaşmış bulunmaktadır. 1982 Anayasası, 1958 tarihli Fransız Anayasasıyla da önemli benzerlik taşımaktadır. 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilen yetkiler, Fransa cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden daha geniştir. *Fendoğlu'na* göre sanki anayasa maddeleri başkanlık için hazırlanmış ama son anda vazgeçilmiş de yarı-başkanlık sistemine dönmüştür.¹⁴⁹ Her ne kadar Fransa'da durum böyleyse bile yine devlet başkanının halk tarafından seçildiği diğer ülkelerdeki cumhurbaşkanlarının durumu farklı olabilmektedir. Bu tamamıyla anayasal yetkiler ve bu yetkilerin kullanımıyla ilgilidir. Halk tarafından seçilmekle birlikte anayasal yetkilerinin oldukça zayıf olduğu İrlanda cumhurbaşkanı ile anayasal açıdan güçlü yetilere sahip olmasına rağmen uygulamada bu yetkilerini kullanamayan Avusturya ve İzlanda cumhurbaşkanlarının durumu buna örnektir.¹⁵⁰ Bu ülkeler yarı-başkanlık sistemi ile anılsalar da parlamenter

¹⁴⁸ ŞAHİN, "**Yarı Başkanlık...**", s. 264.

¹⁴⁹ FENDOĞLU, s. 45.

¹⁵⁰ DUVERGER, Maurice, "*A New Political System Model: Semi- Presidential Government*", **European Journal of Political Research**, Paris 1980, s. 176

sisteme daha yakın oldukları aşikârdır. Dolayısıyla sadece devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olması sistemin yarı başkanlık olarak adlandırılmasına yeten bir olgu değildir.

1982 Anayasası ile birlikte ülkemiz, siyasi anlamda, *yarı başkanlık* sistemine doğru bir yönelim içine girmiştir. Ancak Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden dolayı meclise karşı sorumluluğu, meclisten güvenoyu alma zorunluluğu, parlamento önünde bireysel ve topluca sorumluluğu sistemin hala parlamenter hükümet sisteminin niteliklerini taşıdığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, sistemi yarı başkanlık haline getireceği; bunun yanında doğrudan halk tarafından seçilmesini sağlamanın bile, cumhurbaşkanını sistem içinde daha da güçlendireceği belirtilmektedir. Bu görüşü savunan Çam'a göre, Fransa'da 1962 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ve nihayetinde cumhurbaşkanı siyasi hayatın en önemli aktörü haline gelmiştir.¹⁵¹ Duverger'e göre ise 1962 yılında yapılan bu anayasa değişikliği, "Devlet başkanına hiçbir yetki vermemesine rağmen, gücüne güç katmıştır".¹⁵² Bu konuda Fransa'da 1962'de yapılan anayasa değişikliğinin benzeri, 2007 yılında Türkiye'de yapılmıştır. Bu anayasa değişikliğiyle birlikte ülkemizin hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemine daha da benzetilmiş, fakat tamamıyla bu sisteme dönüşmemiştir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, parlamenter sistemin temel kurallarından birine aykırı olduğu veya niteliğini değiştireceği savunulabilir. Çünkü böyle bir durumda hem cumhurbaşkanı hem de başbakan, meşruiyetlerini doğrudan halk tarafından almış olacaklardır. Yürütmenin bu iki kanadı arasında uyumlu çalışma ihtimali olduğu gibi sürtüşme ihtimali de vardır. Cumhurbaşkanı ve başbakanın, fikir ayrılığına

¹⁵¹ ÇAM, **Devlet Sistemleri**, s. 162.

¹⁵² Aktaran: YAVUZ, "**2007 Anayasa ...**", s. 1194.

düştüğü ve çatıştığı durumlarda, her ikisi de kendisini halkın doğrudan temsilcisi olarak göreceğinden bir karmaşa ihtimali oluşacaktır. Bunun yanında cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin, rejimi tam manasıyla yarı başkanlık sistemine çevirdiği söylenemez. Ancak bu değişiklik dahi, ülkemizdeki hükümet sisteminin, klasik parlamenter sistemden uzaklaştığının ve bir sistem değişikliği olacağının en büyük göstergesidir.

BÖLÜM 2: PARLAMENTER SİSTEMDE YAŞANAN SORUNLAR

2.1 Türkiye’de Parlamenter Sistemin Dönüşümü

Türkiye’nin hükümet sistemleri açısından tarihine bakacak olursak, parlamenter sistemin temellerinin II. Meşrutiyet döneminden itibaren ciddi manada atılmaya başlandığı söylenebilir. O günden bugüne geçen yaklaşık yüz yılı aşkın sürede, sistemin oturması ve parlamenter hükümet sistemi geleneğinin istikrar bulması beklenirdi. Ancak Türk siyasal hayatının son elli yılına bakıldığında (2002 sonrasını dışarıda tutacak olursak) istikrarlı hükümetler kurulamadığı gibi siyasi istikrardan da söz edilememektedir. Bu sebeplerden dolayı zaman zaman yeni sistem arayışlarına girilmiş; öne çıkan ve en çok tartışılan sistem, özellikle 1980’li yıllardan itibaren başkanlık sistemi olmuştur. Tüm bu tartışmalar süre gelse de ülkemiz halen parlamenter sistemle yönetilmeye devam etmektedir. Çalışmanın bu bölümünde parlamentarizme ilk geçiş olarak kabul edilen II. Meşrutiyetten günümüze parlamenter sistemin değişimi aktarılmaya çalışılacaktır.

2.1.1 İkinci Meşrutiyet Dönemi

II. Meşrutiyetin ilanıyla birlikte Osmanlı’nın ilk anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi’de birtakım önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bunların belki de en önemlisi padişahın yetkilerinin artık sınırlı bir alan çerçevesinde bırakılmasıdır. 1909 yılında yapılan değişikliklerle birlikte, yürütmeyi oluşturan heyet-i vükela da padişaha karşı değil parlamentoya karşı sorumlu duruma getirilmiş buna bağlı olarak ta yürütme artık yasamanın güvenine dayanarak görevde kalabilecek hale getirilmiştir.¹⁵³

¹⁵³ YILDIZ, "*Türkiye’de Parlamentarizm...*", s. 195.

1876 Anayasasında, 1909 yılında yapılan değişiklikler, parlamentoyu gerçek anlamda bir yasama organı haline getirdiği gibi, yürütme yetkisini de padişahın alarak parlamento denetiminde çalışan bir hükümete devrederek güçler arasında bir denge sağlamıştır. Artık yasa önerisinde bulunmak için padişahın izin almak gerekmediği gibi, meclise geri gönderilen yasaların 2/3 çoğunlukla kabulü halinde de padişah yasayı onaylamak mecburiyetinde kalmaktaydı.¹⁵⁴ Devletin başı olan padişah yine yürütmenin başı konumundaydı. Fakat meclisin güvenini alarak göreve başlayan ve sadece meclise karşı sorumlu olan hükümet, iktidar yetkilerini elinde toplamıştır. Sistem bu yönleriyle günümüz parlamenter rejimlerine benzetilebilir.

Ancak o dönemde ülkede henüz parlamenter sisteminin tam manasıyla altyapısı oturmamış olduğundan ve de iktidarda olan İttihat ve Terakki'nin baskıcı yönetim şekli nedeniyle, parlamenter monarşi çok sağlıklı bir biçimde işleyememiştir. Ayrıca İttihat ve Terakki'nin siyasi geleneğimizde aşırı milliyetçi ve tek partili otoriter yönetim anlayışıyla anıldığından; parlamenter rejimin daha yeni yeni oluştuğu yıllarda siyasal sisteme zarar verdiği ve parlamenter sistemin toplumda yanlış algılanmasına da ortam hazırladığı savunulmuştur.¹⁵⁵

2.1.2 1921 Anayasası

1921 Anayasası, kendinden önceki anayasalara oranla meclise önemli yetkiler vermiştir. Daha 1. maddesinde devletin egemenliğini millete dayandırmıştır. Yasama ve yürütme aynı organda, yani mecliste birleştiği için hükümet sistemi olarak meclis hükümeti olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Bunun en büyük kanıtı anayasanın 3. maddesinde "Devlet, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" demekte, 2. maddede ise icra

¹⁵⁴ DEMİR, "**Yarı Başkanlık ...**", s. 850.

¹⁵⁵ ERDOĞAN, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, s. 57.

kuvvetinin mecliste tecelli ettiği belirtilmektedir. Ayrıca bu anayasa yürütme konusunda herhangi bir yürütme gücünden bahsetmemiş meclis başkanının yürütmenin de başı olduğunu belirtilmiştir. Kuvvetler birliği söz konusudur.¹⁵⁶

1921 Anayasası hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğunu ve bu yetkinin millet adına TBMM tarafından kullanılacağını hükme bağlıyordu (m.1). Millet iradesinin temsilcisi en üst organ olan TBMM, yasama, yürütme ve yargı güçlerini kendisinde toplamıştı. Meclis kanun yapıyor, kendi üyeleri arasından seçtiği bakanlar kurulu eliyle yürütme yetkisini kullanıyor, gerektiğinde de olağan üstü mahkemeler aracılığıyla hüküm veriyordu. Güçler birliği ve meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak yasama organının üstünlüğü açıkça kabul edilmişti.¹⁵⁷ Burada dikkati çeken nokta, Kurtuluş Savaşı koşulları içinde yetkilerin meclisten çok meclis başkanında; yani hem yasamanın hem de yürütmenin başı olan Atatürk'te toplanmış ve onun tarafından kullanılmış olduğudur.

2.1.3 1924 Anayasası

1924 Anayasası cumhuriyet tarihimizin ilk anayasasıdır. Ayrıca bu anayasa cumhuriyet tarihimizde en uzun süre kullanılmış anayasadır. Gerek ilk oluşu gerekse de o günün konjonktürel yapısı bu anayasanın oluşturduğu hükümet sisteminin resmiyette ve uygulamada farklı şekillerde tezahür etmesine neden olmuştur. Kuvvetler ayrılığına istinaden 7. maddede yürütme yetkisi meclisin kendisine değil cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna tevdi edilmiştir. Hükümetin parlamenter sistemin usul kurallarına göre kurulacağı (m.31), başvekilin cumhurbaşkanı tarafından millet meclisi üyeleri arasından seçileceği, başvekilin yine meclisin içinden kabine azalarını seçmesi ve bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının tasdiğiyle meclise sunulacağı (m.44) ve bakanlar kurulunun meclise karşı

¹⁵⁶ DEMİR, "**Yarı Başkanlık...**", s. 850.

¹⁵⁷ DEMİR, "**Yarı Başkanlık...**", s. 850.

bireysel ve müşterek sorumluluğunun kabul edilmesi (m.46) gibi anayasaya konulan maddeler, hükümet sistemin parlamentarizm olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Her ne kadar 1924 Anayasası, en azından görevler açısından, parlamenter sisteme benzeyen bir kuvvetler ayrılığı modeli kurmuşsa da, *Erdoğan'a* göre 1946'ya kadar birkaç denemenin haricinde ülke siyaseten tek partili, ideolojik-otoriter, hatta zaman zaman totaliter bir biçimde yönetildiği için "de facto" olarak kuvvetler birliği hüküm sürmüştür.¹⁵⁸

1924 Anayasasında yürütme organı yasama organından belli ölçülerde ayrılmış, fakat bağımsız bir organ niteliğini kazanmasını sağlayacak yetkilerle donatılmamıştır. Bu nedenle kurulan siyasi rejimin meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin bir karışımı olduğu söylenebilir.¹⁵⁹ Uygulamada, tek parti (CHP) döneminde parlamentonun yürütmeye üstünlüğü söz konusu iken; 1950'den itibaren çok partili dönemde Demokrat Parti'nin meclise hakim olması, bu üstünlüğün ve gücün yürütmeye geçmesine neden olmuştur.

Cumhuriyet Halk Fırkasına ve devletin resmi politikasına muhalif olan kesimlere karşı, Takrir-i Sükun Kanunu, Hıyanet-i Vataniye Kanunu gibi düzenlemelerle sert önlemler alınıyordu; *Demir'e* göre buradaki amaç; resmi ideolojinin savunduğu ve batıdan ithal ettiği değerleri halka zorla benimseterek, tek tip, türdeş bir toplum oluşturmaktır. Bu amaca ulaşabilmek için yeni rejim kültürel bağlamda birleştirici değil, dışlayıcı-etnik bir Türkçülüğü ile radikal, dini dışlayan laikliği bir araç olarak kullandı. Fakat bununla da yetinmeyerek bu iki olguya ideolojik bir anlam yükleyerek resmi düzenin siyasi, toplumsal ve hukuki meşruiyet kaynağı haline getirdi.¹⁶⁰

1924 Anayasası, hazırlanırken her ne kadar parlamenter sistemin benimsenmesini sağlayacak şekilde oluşturulduysa da, günümüz modern

¹⁵⁸ ERDOĞAN, *Türkiye'de Anayasalar...*, s. 57.

¹⁵⁹ DEMİR, "*Yarı Başkanlık...*", s. 851.

¹⁶⁰ DEMİR, "*Yarı Başkanlık...*", s. 851.

anayasalarından demokrasi, siyasal katılım ve siyasi partiler konusunda geri konumdadır. Bunun yanında uygulandığı dönemde de tek partinin resmi ideolojisinin ve yeni oturmaya başlayan bürokrasi aygıtının tahakkümü sebebiyle yasama ve yürütme tek parti ideolojisinin yönetiminde kalmış, anayasada geçen aksine, kuvvetler birliğine dayanan bir hükümet sistemi hüküm sürmüştür.

2.1.4 1961 Anayasası

1961 Anayasası o döneme kadar yapılan anayasalarımız içerisinde en keskin hatlara sahip anayasamızdır diyebiliriz. Sembolik bir cumhurbaşkanı yanında parlamentonun içinden çıkıp onun güveniyle göreve başlayan, sadece onun denetiminde ve ona karşı sorumlu olarak çalışan bir hükümet modeli öngörülmüştür. Üstelik parlamento çoğunluğuna dayanan siyasi iktidarların gücü çoğulcu ve özgürlükçü bir toplum anlayışıyla sınırlandırılarak; TBMM millet adına egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarılmış, Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, TRT, DPT gibi nispeten özerk kurumlar kurulmuştur. Böylece, 1961 Anayasası bir yandan yürütmeyi bütün faaliyetlerinde yasamaya bağlı bir organ olarak düzenlerken; getirdiği çoğulcu ve özgürlükçü devlet anlayışıyla yasama ve yürütmenin yetkilerini oldukça daraltmıştır.¹⁶¹

Gerek getirdiği yeni kurumlar, gerekse de demokrasi, hukuk devleti, temel hak ve hürriyetler konusunda geniş bir güvence sağlayan maddeleriyle tam bir parlamenter sistem kurulmuştur. Bakanlar kurulu Millet Meclisinin güvenine muhtaçtır (m. 103–104); Millet Meclisi bakanlar kurulunu güvensizlik oyu ile düşürebilir (m. 89). Bakanlar kurulu bireysel ve müştereken Millet Meclisine karşı sorumludur. Yürütme ikili yapılıdır:

¹⁶¹ DEMİR, "*Yarı Başkanlık...*", s. 853.

Sorumlu olan bakanlar kurulu(m.105) ve sorumsuz olan cumhurbaşkanı(m.98).

Bir anayasal düzende halkın iktidara katılımı hem siyasi partiler hem de sivil toplum ayağında yeterli düzeyde sağlanamıyorsa, parlamenter rejim sağlıklı çalışmaz. Aynı durum, hukuk devletinin aradığı şartlar yerine getirilmezse yine söz konusu olur. Bu sebepler temel alınarak 1961 anayasası özellikle bireysel hak ve özgürlükler siyasi katılım konularında o döneme kadar henüz görülmemiş özgürlükler tanımıştır. 1961 Anayasası bireysel hak ve özgürlüklere o dönemki Türkiye şartlarında başbakan Nihat Erim'inde tarif ettiği gibi "lüks" sayılabilecek genişlikte özgürlükler getirmiştir.¹⁶² Bunu yaparken de gücü azaltılan taraf yürütme olmuştur. Çünkü yürütmeye güçlü yetkiler verildiğinde onun bu yetkileri hak ve özgürlükler manasında daima kötüye kullanacağından hareket edilmiştir. Yürütmenin gücünün azaltılmasıyla birlikte, 1980 ihtilaline kadar iktidara gelen hiçbir parti istikrarı sağlayamamış; bu da parlamenter sistem hakkında tartışmalara sebep olmuştur.¹⁶³ Her ne kadar 1971 yılında bu anayasada yapılan çeşitli düzenlemelerle (örneğin bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmesi) yürütmenin gücü güçlendirilmeye çalışıldıysa da, siyasal iktidarı ve parlamenter rejimin olumsuz gidişatını değiştirmemiştir. Aynı yıl yapılan değişikliklerle sivil iktidarı zayıflatıp askeri otoriteyi daha güçlü hale getirecek düzenlemelerin yapılması, Askeri Yüksek Mahkeme'nin görev alanının genişletilmesi ve sıkıyönetim kararı alınmasının koşullarının kolaylaştırılmış olması şüphe yok ki demokratik ve siyasi bir krizin dönüşeceği de habercisiydi. 1970-1980 yılları arasında on iki defa hükümetin değişmesi de bunun en büyük göstergesidir.¹⁶⁴

Siyasi istikrarsızlıkların sebebi, yürütmenin bir türlü toplum düzenini sağlayamamasıdır. Bunda basiretsiz hükümetler kadar, yürütmenin

¹⁶² Aktaran: KUZU, **Her Yönü...**, s. 76.

¹⁶³ YILDIZ, **"Türkiye'de Parlamentarizm..."**, s. 204.

¹⁶⁴ YANIK, s. 122.

elindeki yetkilerin sınırlı oluşu da hesaba katılmalıdır.¹⁶⁵ İdeolojiden arındırılmış sivil demokratik düzen ve hukuk sistemi tesis edilmediğinden; 1961 Anayasasının getirdiği saf parlamenter sistem, 12 Eylül 1980 darbesiyle birlikte tasfiye edilmiştir.

2.1.5 1982 Anayasası

1982 Anayasası, sarsılan ve zayıflayan devlet otoritesinin tekrardan güçlendirilmesi için, yürütmenin yasamaya tâbi bir organ olmaktan çıkarılarak, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinde eşitlik içinde işbirliği yapmaları ve parlamenter sistemin bütün gerekleriyle yeniden yürürlüğe konulmasını sağlamak amacıyla yazılmış bir anayasadır.¹⁶⁶

Nasıl ki 1961 Anayasası meclis çoğunluğunun kendisini ulusal irade ile bütünleştirerek, azınlıkta kalanları ezmesine bir tepki ise; 1982 Anayasası da meclisi ve hükümeti güçsüzleştirerek devlet otoritesinin sarsılmasına tepkidir. Bu nedenle, 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında her şeyden önce devlet otoritesinin sağlanması için yürütme organının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.¹⁶⁷ Zayıf bir yürütme anlayışı, zaten devlet işleyişinin düzenlenmesinde batı ülkelerindeki son gelişmelere ve özellikle toplumumuzun devlet anlayışına uymuyordu, çünkü Orta Asya'dan bu yana kurulan Türk Devletlerinde yürütme erki hep güçlü konumda idi. Gerçekten batıda artık kuvvetli bir icra organının hak ve hürriyetler için bir tehlike oluşturacağı kabul edilmemektedir.¹⁶⁸ Bu nedenle 1982

¹⁶⁵ YILDIZ, "*Türkiye'de Parlamentarizm...*", s. 204.

¹⁶⁶ Tam metin için bkz. **Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu-Gerekçe**, s. 7.

¹⁶⁷ DEMİR, "*Yarı Başkanlık...*", s. 852.

¹⁶⁸ ALDIKAÇTI, **Anayasa Hukukumuzun...**, s.142. 1961 Anayasası hazırlanırken, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün hazırladığı tasarı Batı ülkelerindeki genel eğilime uygundu. Bkz. ALDIKAÇTI, **Anayasa Hukukumuzun...**, s. 142. Bu tasarrının tam metni, için bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Ankara 1960.

Anayasası, her şeyden önce devlet otoritesini amaçlayan ve bu otoriteyi sağlayacak olan yürütme organını güçlendiren bir anayasadır.

1982 Anayasası yürütme organına, 1961 Anayasasına göre daha geniş yetkiler tanımış, parlamenter rejimin gereği olan kuvvetler arası eşitlik ve denge prensibine uyulmuş, böylece yürütme organı gerçek statüsüne kavuşturulmuştur. 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında gözetilen en önemli husus, yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi kaygıları olmuştur.¹⁶⁹

1961 Anayasasında yürütme sadece bir "görev" olarak nitelendirilirken; 1982 Anayasasında hem "görev" hem de "yetki" olarak belirtilmiştir. Ancak 1982 Anayasası yürütme organı güçlendirilirken diğer taraftan da hak ve hürriyetler konusunda bazı kısıtlamalar yapmıştır. Oysa yürütmeyi güçlendirirken devlet otoritesi ile özgürlükler arasında kurulmuş ince dengenin bozulmaması da demokratik sistemlerin temel ilkelerinden biridir.¹⁷⁰ 1982 Anayasasının bu eğiliminde, kuşkusuz 1961 Anayasası üzerine hak ve hürriyetler konusunda yapılmış yorumlarında etkisi büyüktür. 1982 Anayasasında daha ziyade devlet, toplum huzuru, devletin ve milletin bütünlüğü daha çok ön plandadır.¹⁷¹

1982 Anayasasının en ilginç özelliklerinden birini parlamenter sistem içinde cumhurbaşkanını güçlendirmeye çalışması oluşturmaktadır. Oysa

¹⁶⁹ Yürütmenin güçlendirilmesi ihtiyacı yeni anayasasının 8. maddesinin gerekçesinde şöyle ifade edilmiştir "1961 Anayasası yürütmeyi devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlenmiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti; devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ile 1982 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme, yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlenmesinde, eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle yürütme "görev" olmaktan çıkarılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir." KOCAHANOĞLU, Osman Selim, **Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa**, İstanbul 1993, s.40.

¹⁷⁰ SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul 1986, s. 171.

¹⁷¹ KUZU, **Her Yönü ...**, s.74.

parlamenter rejimde, cumhurbaşkanının güçlendirilmesinden çekinilir. Çünkü bilim kitaplarında “iki başlı rejim” diye anlatılan zaten polemik ve iktidar kavgalarına yol açan parlamentarizm, daha da grift ve anlaşılmaz bir hale sokulmuş olur.¹⁷² Ancak parlamenter rejim içinde yürütmenin güçlendirilmesinin zaruri olduğu kabul edildikten sonra, iki alternatif söz konusuydu. Ya başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilecekti; ya da cumhurbaşkanı güçlendirilecekti. Bu noktada 1982 Anayasamız tercihini cumhurbaşkanından yana yapmıştır. Ancak bu seçimin doğruluğu ve yanlışlığının irdelenmesi gerekir.

Bu konuda eski cumhurbaşkanı *Evren*: “Elbette ki, cumhurbaşkanı seçilen, devletin başına geçen şahsa sınırsız yetkiler vermek doğru ve uygun değildir. Ama bundan evvel olduğu gibi yalnız önüne gelen kararnameleri imzalamakla görevli, yetkileri kısılmış, sorumlulukları yok, yükümlölükleri yok, buna karşılık mesuliyeti de olmayan bir makamı düşünmediğimiz de bilinmelidir. Mademki Türk milleti içerisinde seçilmiş bir tek kişi devletin başına geçiyor. Eğer buna itimat etmezsek kime itimat edeceğiz?” demektedir.¹⁷³

1982 Anayasası parlamenter rejimi muhafaza etmiştir. Yürütme hem başbakan hem de cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı sorumsuz olmasına rağmen geniş yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini bu anayasaya kadar daha önce yazılmamış biçimde yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak ayrı ayrı ve uzun bir madde içinde (m.104) sıralamaktadır.¹⁷⁴ Bu tür bir düzenlemenin şekle ilişkin bir özelliği ve amacı vardır. Gerçekten bu maddeyi okuyan, sanki cumhurbaşkanının yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını karıştırıyor zanneder. Bu tür bir düzenlemenin sistematik kolaylıktan öte “psikolojik etki” oluşturmak amacı vardır. Böylece bu yetkileri toplu olarak görenler 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına çok önemli bir yer ayrıldığı

¹⁷² 25.8.1982 tarihli Erdek konuşması. Bkz. Cumhuriyet. 26.8.1982. Aktaran: YANIK, s. 124.

¹⁷³ TURHAN, **Hükümet Sistemleri ...**, s. 101.

¹⁷⁴ SOYSAL, **100 Soruda...**, s. 361.

izlenimine kapılacaktır.¹⁷⁵ Cumhurbaşkanına, olağanüstü rejimlerin ilanı ve bu dönemde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin çıkartılmasında bunlara karar verecek olan bakanlar kurulunun başkanlığı görevi kendisine tevdi edilmiştir. 12 Eylül askeri darbesinden sonra anayasal düzen içerisinde cumhurbaşkanının konumunun güçlendirilmesi bilinçli olarak yapılmıştır. Darbenin hemen sonrasında, darbeyi gerçekleştirenler, kutsal, toplumun üstünde yer alan güçlü bir devlet yapısı oluşturmayı arzu etmişlerdir.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler, yarı başkanlık rejimlerindeki cumhurbaşkanları ile karşılaştırılacak genişlikte değildir. Bu anlamda, klasik parlamenter rejimlerde var olan iki başlı yürütme organı Türk Anayasasında çok daha aşikârdır. Her şeyden önce, Fransız Anayasasının aksine, bizde cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi kural değil bir istisnadır. Anayasamıza göre cumhurbaşkanı, ancak gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık eder veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırır (md.104). Ayrıca, Fransız Anayasasına göre cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerektirdiği tedbirleri tek başına almaya yetkili iken; Türk Anayasasına göre bu yetki cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır (md.104).

Sistemin parlamenter rejim olarak kalmasının en büyük kanıtlarından biri de yarı başkanlık sisteminin varlığı için, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar alma sürecine doğrudan katılmış olması gerekir. Tüm bunlar göz önüne alındığında 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olduğunu söyleyebiliriz.¹⁷⁶

Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, bunun yanında hükümet kurulurken yapılacak güven

¹⁷⁵ SOYSAL, **100 Soruda...**, s. 319.

¹⁷⁶ GÖZLER, Kemal; "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine bir Deneme)", **Türkiye Günlüğü**, Eylül-Ekim 2000, Sayı 62, s. 33.

oylamasında sadece toplantıya katılanların salt çoğunluğunun aranması, yani bakanlar kurulunun oluşturulmasının kolaylaştırılması da parlamentarizmin rasyonelleşmesine örnek gösterilebilir.

1982 Anayasasının, cumhurbaşkanına önceki anayasalara göre çok daha geniş yetkiler vermesi, öngörülen hükümet etme şeklinin devlet yönetiminde yeni zorluklara sebep olabileceği de ihtimaller arasındadır. Bu sistemde cumhurbaşkanı yürütmenin yetkili ama sorumsuz başıdır. Bu şekilde yetkili bir karar makamı haline getirilmesi diğer siyasi kurumlarla (parlamento, hükümet, başbakan, muhalefet, kamuoyu) zıtlaşması sonucunu da doğurabilir.¹⁷⁷ Nitekim 2001 yılında da cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki siyasi krizin faturası ülkeye ekonomik olarak çok pahalıya patlamıştır. Yürütmenin iki başlı olması ve iki tarafının farklı siyasi görüş ve tercihlerde olmasının getirdiği bu büyük sorunlar başkanlık sisteminin tekrar tartışmaya açılmasının da nedenlerinden biri olmuştur.

2.1.6 2007 Anayasa Değişiklikleri

Ülkemizde 2007 yılında yapılan referandumla birlikte yürürlükte olan 1982 Anayasasında kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu referandumla birlikte milletvekili genel seçimlerinin beş yıl değil dört yılda bir yapılması, cumhurbaşkanının halk oyuyla seçilmesi, cumhurbaşkanının seçim süresi ve adaylık kriterleri, TBMM'nin toplantı ve karar alma yeter sayılarıyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu değişikliklerin konumuz açısından en önemlisi cumhurbaşkanının parlamento tarafından değil, halk tarafından seçilecek olmasıdır. Bu durum hükümet sisteminin değişip değişmediği konusunda birtakım tartışmalara yol açmıştır. Ancak şuan bir saptama yapmak yerine sistemin

¹⁷⁷ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 75.

uygulanmaya başladığı zamandan sonra nasıl bir hal alacağı daha önemlidir.

Bu referandumla birlikte cumhurbaşkanının seçimini ve adaylık şartlarını açıklayan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 101 – Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer." hükmüne yer verilmiştir

Cumhurbaşkanı, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan bu anayasa değişikliğinden önce TBMM tarafından seçiliyordu. Bu değişiklik ise cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde iki tur oylama yapılması ihtimal dahilindedir. Birinci turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday seçilir. Aksi takdirde iki hafta sonra ikinci tur oylama yapılır. Bu oylamaya birinci turda en çok oy almış iki aday katılır. Bunlardan geçerli oyların çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur.¹⁷⁸

2007 değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının seçim usûlü şu şekilde idi: Cumhurbaşkanının seçiminde dört tur oylama yapılması ihtimali vardı. Birinci ve ikinci tur oylamada yeter sayı TBMM üye tamsayısının üçte

¹⁷⁸ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Pratik Çalışmaları**, Bursa, Ekin Kitabevi, Eylül 2010, s. 272

ikisiydi (367 oy). Üçüncü ve dördüncü tur oylamada yeter sayı üye tamsayısının salt çoğunluğuydu (276 oy). Üçüncü tur oylamada cumhurbaşkanı seçilemezse, en çok oy almış iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılırdı. Dördüncü tur oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde, derhal TBMM seçimleri yenilenirdi. TBMM'nin cumhurbaşkanı seçme kararı bir "parlamento kararı" idi. Cumhurbaşkanının görev süresi 2007 değişikliğinden önce yedi yıldı, 2007 değişikliği bu süreyi beş yıla indirmiştir. Seçilen yeni cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevi devam etmektedir. 2007 değişikliğinden önce bir kişinin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesi mümkün değil iken; 2007'den sonra ise mümkün hale getirilmiştir.¹⁷⁹

2007 yılında yapılan bu değişikliklerden sonra, cumhurbaşkanını Ağustos 2014'ten itibaren halkın seçmesiyle birlikte Türkiye'deki hükümet sisteminin yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında yer alacağı söylenebilir. Eğer meclis çoğunluğuna sahip siyasi partinin adayı cumhurbaşkanı olursa, sistem önemli ölçüde yarı-başkanlık, hatta başkanlık özelliği gösterecektir. Eğer seçilen şahıs mecliste çoğunluğa sahip olmayan bir partinin lideri ise daha çok şuan ki hükümet sistemimiz olan parlamenter sisteme yakın bir yönetim şekli belirecektir. Ancak yine de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması hükümet sistemimizin saf parlamenter sistemden uzaklaştığının en büyük göstergesidir.

¹⁷⁹ GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Pratik Çalışmaları**, s. 272

2.2 Dünya ve Türkiye Üzerinde Parlamenter Rejimin İşleyişinde Ortaya Çıkan Problemler

2.2.1 Kuvvetler Ayrılığı Sorunu

Bilindiği üzere hükümet sistemleri yasama ile yürütme organı arasında yetkilerin paylaşımı esasına dayanır. Yargı ise bu paylaşımın dışında tutulur. Diktatörlük dönemlerinde bile yargı belli ölçüde bağımsız kalabilmiştir. Günümüzde yasama ile yürütme arasındaki bir denge dikkate alındığında, yürütmenin gittikçe kuvvetlendiği görülecektir. Bunun sonucu olarak da parlamentarizmin klasik halinden gittikçe uzaklaşmakta ve *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* adı verilen parlamentarizmin aklileştirilmiş biçimi uygulanmaktadır.¹⁸⁰ Bunun da yeterli olmadığının görüldüğü durumlarda, yarı başkanlık ve başkanlık hükümeti modellerine yönelimler olmaktadır.

I. Dünya Savaşı'ndan itibaren devletin motoru olarak görülen yürütme organının zamanın sosyal ve siyasi iktisadi problemleri çözmek adına daha güçlü olması gerektiği savunulmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı'yla birlikte süregelen bu değişme siyasi literatürü de etkilemiş ve yürütmeyi ön plana çıkararak adeta devlet sisteminin kalbi haline getirmiştir.¹⁸¹ Bu gelişmelerin sonucunda da dünya üzerinde parlamenter sistemin dayandığı temel ilkeler rasyonalize olmuştur.

Fransa, 1958 Anayasasıyla birlikte yürütmenin üstünlüğünü kabul etmiştir. Almanya'ya baktığımızda kuvvetli bir yürütme organı görmekteyiz. Keza Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütmenin güçlü olabilmesi için artık başkanın güçlü bir karakter olması bile gerekmemektedir. Sistem yürütmeyi zaten güçlü kılmıştır. *Kuzu*'ya göre artık günümüzde güçlü yürütme eğilimi hemen hemen her hükümet

¹⁸⁰ KUZU, **Her Yönü...**, s. 47.

¹⁸¹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 205.

sisteminde bir gereklilik haline gelmiştir. Tartışılan ve incelenen husus yürütmenin gücünden daha ziyade; bu gücün her toplumda ne şekilde ve hangi hükümet biçiminde tesis edileceğidir.¹⁸²

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, monarşilerin ortadan kalkıp yerine demokratik sistemlerin oturması için çok önemli bir kilit noktası olmuştur. Ancak son yüzyılda parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler *Montesquieu*'nun belirttiği gibi tamamen birbirinden bağımsız olmak yerine birbiriyle ortak çalışan, iş birliğini zorunlu kılan bir hale gelmiştir. *Kapani*'ye göre; bugün artık parlamenter sistemin bu saf klasik hali bozulmuş, rasyonelleşme çalışmaları içerisinde neo-parlamentarizm ortaya çıkmıştır. Artık devlet başkanı klasik parlamenter sistemdeki sembolik halinden çıkmakta ve rejimin fiiliyatta en güçlü unsurlarından biri haline gelmiştir. O yüzden de günümüzdeki parlamenter sistemin "kuvvetler arasındaki eşitlik ve denge" ilkelerine ve "kuvvetin kuvveti durdurması" esasına dayandığını ileri sürmek gerçeğe aykırı olur.¹⁸³ Çünkü günümüzdeki parlamenter sistemde yürütmenin yasamaya göre daha aktif ve kuvvetli olduğu aşikârdır.

Bu nedenle ülkemizde de kuvvetler ayrılığı anlamını yitirmiştir. Çünkü seçimleri kazanıp hükümeti kuran parti hem yasamaya hakimdir; 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 hâkim olmaktadır. Böyle bir yapılanma içerisinde kuvvetler ayrılığından bahsetmek objektif bir değerlendirme olmayacaktır.¹⁸⁴

¹⁸² KUZU, **Her Yönü...**, s.52.

¹⁸³ KAPANİ, Munci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, 2013, s. 282.

¹⁸⁴ YANIK, s. 133.

2.2.2 Parti İçi Demokrasi Sorunu

Mevcut siyasi sistemimizin aksayan yönlerinden biri de parti içi demokrasinin üst düzeyde olmamasıdır. *Yanık* parti içi demokrasinin tanımını şu şekilde yapmıştır: "Parti içi demokrasi; partinin iç işleyişinde, yani parti yöneticilerinin belirlenmesi ve kararların alınmasında katılımcı anlayışın uygulanmasını, her türlü eleştiri, özeleştiri ve önerinin serbest olmasını ifade eder."¹⁸⁵ Parti içi demokrasinin ancak tam manasıyla sağlanması halinde parti içi iletişim ve özgürlük sağlanır. Ayrıca lider sultasının oluşumu engellenmiş olur.

Parlamente sistemde parti disiplini önemli bir kavramdır. Gerek ülkemizde, gerekse de diğer parlamente sistemlerde parti disiplini başkanlık sisteminin görüldüğü ülkelere göre çok daha ön plandadır. Nitekim parlamente rejimin aslında bir partiler rejimi olduğu, parlamento çoğunluğunun kendi içinden hükümet çıkarmak imtiyazı demek olduğu ileri sürülmüştür. Bunu hemen hemen tüm parlamente sistemlerde görebiliriz. Parlamento da çoğunluğu sağlayan bir parti hem yasamayı hem de kendi içinden çıkardığı yürütmeyi kontrol ettiğinden devlet gücünün bir elde toplandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Tam da bu noktada parti disiplini daha önemli bir hal almaktadır.

Parti disiplini, herhangi bir siyasi konuda parti birliğini bozmamak gayesi ile partinin parlamentodaki üyelerinin değişik görüşleri nedeni ile partisiyle bir anlaşmazlığa, uyuşmazlığa düşmesine engel olmak için bu fikrinden vazgeçirme metodu olarak tanımlanabilir.¹⁸⁶ Yani bir anlamda parti liderinin emirlerinin milletvekilleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesidir. Parlamente sistemlerde parti disiplini çok sıkı olmakla birlikte özellikle ülkemizde sıkı bir parti disiplini mevcuttur. Milletvekilleri parti disiplinine uymak ve partinin aldığı kararlar doğrultusunda oy vermek zorunda bırakılmaktadır. Buna karşı gelen milletvekilinin partiden ihracı bile söz konusu olabilmektedir. Parti disiplini neticesinde

¹⁸⁵ YANIK, s. 133.

¹⁸⁶ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 83.

parlamentar sistem, yürütme lehine büyük bir değişikliğe uğramıştır. Sürekli gelişen parti disiplini sebebiyle parlamento artık tek tek milletvekillerinin kararları yerine günümüzde grup kararlarına itiraz dahi edemeyen milletvekillerinin oluşturduğu kendi grubundan bağımsız karşı fikirlerini dile getiremediği bir heyete dönüşmüştür. Bu durum, milletvekili davranışlarının demokratik sistemlerde nasıl nitelendirildiği ile ilgili önemli bir tartışma konusunu belirlemektedir. Buna göre disiplinli parti modeli, demokratik sistemlerde bireysel ve bağımsız hareket etmeleri gereken milletvekillerini partiye bağlı hale getirdiğinden dolayı, bağımsız tartışma olmadan anlamını büyük ölçüde kaybedecek olan yasama meclislerini asli görevlerini yapmaktan alıkoymaktadır.¹⁸⁷

Parlamentar sistemde başbakan parti disiplininin etkisiyle arkasında büyük bir güç bulmaktadır. Milletvekilleri de başbakana karşı bu kesin desteği göstermek zorundadır. Çünkü her bir vekilin siyasi geleceği bir anlamda başbakanın; yani iktidarda olan partinin liderinin elinde bulunmaktadır. *Özbudun*'a göre bakanlıkların dağılımında mutlak söz sahibi olan başbakan açısından bu durum, sadık olanların mükafatlandırılması ve sadakatsizlerin cezalandırılması için mükemmel bir yol teşkil etmektedir.¹⁸⁸

Parlamentar sistemlerde parti disiplini sonucu yasama yürütme ayrımı sona ermiş, bunun yerini iktidar muhalefet diyalogu almıştır. Böylece bir zamanlar tamamıyla yasama organı tarafından yapılan denetim artık muhalefet tarafından yapılmaktadır. Tabi ki bu durum denetimin önemini azaltmıştır. Parlamento gitgide yürütmeyi denetleyen bir organ olmaktan çıkmış, daha çok yürütmenin arzu ettiği kanunları çıkartan bir aracı haline düşmüştür. Parlamentonun denetim yetkisini fiilen kullanılmaz hale getiren bu parti disiplini, aynı zamanda parlamentar sistemdeki çift meclis sistemini de işlemez hale getirmiştir. Bunun sonucunda da iki meclis

¹⁸⁷ Bu konuda ayrıntılı tartışma için bkz. ESAISSON, Peter, "How Members of Parliament Define Their Task", **Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience**, (Ed. Peter Esaisson / Knut Heidar), The Ohio State University Publishing, USA 2011, s. 51 vd.

¹⁸⁸ ÖZBUDUN, Ergun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, Ankara 1968, s. 139.

sisteminden beklenen fayda sağlanamamış ve bu sistemden vazgeçilmiştir.¹⁸⁹

2.2.3 Koalisyon Hükümetleri ve Siyasi İstikrarsızlık

Parlamente sistemin önemli sorunlarından birisi de, her zaman tek parti hükümeti kurulamaması; bir başka anlatımla, koalisyon hükümetleri kurulmasıdır. Koalisyon hükümetleri döneminde yasama organı, güvenoyu gibi denetim mekanizmalarını daha etkin olarak kullanabildiğinden yürütme karşısında güçlenmektedir.¹⁹⁰ Ancak bu tür dönemlerde yasama organı ne kadar güçleniyorsa; koşt olarak yürütme organı da o derece zayıflamaktadır. İki den fazla partiden oluşan koalisyon hükümetleri fazla uzun ömürlü olamadıklarından, hızlı ve etkin kararlar alamamakta, bu nedenle istikrarsızlığa ve güven kaybına neden olmaktadır. Fransa'da 1958'den önceki yetmiş yıllık bir süreçte aşağı yukarı yüz beş; doksan bir yıllık cumhuriyet tarihimizde ise bugüne kadar altmış iki hükümet kurulmuş (Eylül 2014 itibariyle); Almanya, Portekiz ve İtalya'da da benzer sonuçlar görülmüştür.¹⁹¹

Koalisyon hükümetleri, genellikle benimsenen çok parti sistemi ve nispi temsil seçim sisteminden kaynaklanmaktadır.¹⁹² Çok partili parlamente sistemlerde koalisyon hükümetleri olasılığının olması, potansiyel hükümet istikrarsızlığının da varlığına işaret eder. Parlamente sistemin İngiltere'de başarılı şekilde işleminin belki de en önemli nedeni, iki partili siyasal

¹⁸⁹ SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara 1964, s. 257.

¹⁹⁰ TUNAYA, Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul 1980, s. 408.

¹⁹¹ KUZU, **Her Yönü...**, s. 92.

¹⁹² Nitekim ülkemizde de 1982 Anayasasının uygulandığı dönem içinde 1991-2002 yılları arasında bir partinin tek başına iktidara gelip hükümet kurması mümkün olmamış, koalisyon hükümetleri ülke yönetiminde varlığını etkin bir şekilde hissettirmiştir.

yapısı ve dar bölge-çoğunluk seçim sistemidir.¹⁹³ Başkanlık sisteminde hükümet istikrarının asıl sebebi, başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve bu süre içinde parlamento tarafından görevine son verilememesi olarak görülebilmektedir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra anayasa yapan hukukçular ve siyasetçiler, bu nedenden olsa gerek, yürütmenin istikrarı yakalaması ve güçlendirilmesi amacıyla *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* araçlarından yararlanarak hükümetin siyasal sorumluluğunu ayrıntılı olarak düzenleme yoluna gittikleri görülmektedir.¹⁹⁴ Bu şekilde parlamenter sistemin aksak yönleri düzeltilmeye çalışılsa da yine de başkanlık hükümeti sistemi hep gündemde kalmayı başarmıştır.

¹⁹³ KUZU, **Her Yönü...**, s. 82.

¹⁹⁴ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 57.

BÖLÜM 3: ABD DIŞINDA BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

3.1 Latin Amerika Örnekleri

Latin Amerika ülkelerinin uyguladıkları başkanlık hükümeti sistemi incelendiğinde; genelde siyasal sistem kilitlenmeleri, başkanın sistem içindeki diğer organlara karşı otoriterleşmesi ve uzun süreli yaşanan askeri diktatörlükler karşımıza çıkmaktadır.¹⁹⁵ Bu nedenle sistemin ana ülkesi olan ABD ile oldukça farklı özellikler taşımaktadırlar.

Latin Amerika; Meksika'yı, Orta Amerika ülkelerini ve Güney Amerika kıtasındaki tüm ülkeleri kapsamaktadır. Latin Amerika ülkelerinin çoğu, İspanya ve Portekiz'den bağımsızlıklarını 1800'lü yılların başlarında kazanmışlardır. Sömürgecilikten kurtulmaları diğer üçüncü dünya ülkelerine kıyasla yüz yıl kadar önce gerçekleşmiş olan Latin Amerika devletlerinin ulus devletleşme geçmişi göreceli olarak eskiye dayanmaktadır.¹⁹⁶ Latin Amerika'nın özelliği aynı zamanda hem zenginliği hem de fakirliği akla getirmesi ve fazla değişikliğe uğramayan sosyo-ekonomik yapının barındırdığı süregelen eşitsizliklerdir. Kıtanın keşfi ve işgali ile başlayan siyasal şiddet geleneği ise; siyasi cinayetler, askeri müdahaleler, darbeler ve farklı ideolojik kamplar arasındaki çatışmalar gibi olgularla günümüze değin etkisini sürdürmüştür.¹⁹⁷

¹⁹⁵ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık ...**, s. 44.

¹⁹⁶ TANIYICI, Şaban - AKGÜN, Birol, *"Başkanlık Sistemi: Latin Amerika Ülkeleri ve Brezilya Örneği"*, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti, AR-GE Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 166.

¹⁹⁷ SKIDMORE, T.E, – SMITH, H.P, **Modern Latin America**, New York, 1989, Oxford University Press, s. 6-7.

Latin Amerika ülkeleri bağımsızlıklarını kazandıktan sonra, bu ülkelerde başkanlık sisteminin uygulanmasına geçilmeden önce, monarşi ve meclis hükümeti de dahil birbirinden çok farklı hükümet sistemleri farklı siyasal gruplar tarafından gündeme getirilmiştir. İspanyol geleneğinden etkilenen muhafazakâr kesimler yürütme gücünün bir krala veya imparatora verilmesini savunurken; Fransız ihtilalinden etkilenen radikal gruplar ise; yürütme gücünün parlamento tarafından kurulacak komisyona bırakılmasını önermişlerdir.¹⁹⁸

Bu farklı görüşlere rağmen, ABD'deki başkanlık sisteminin etkisi ve İspanya sömürge yönetiminin son dönemlerinde valilerin güçlendirilmesine yönelik çabaların da etkisi ile başkanlık sistemi tercih edilmiştir.¹⁹⁹ Bu ülkeler için ABD sisteminin çekiciliği belirli ölçüde federal bir sistemi öngörmesinden kaynaklanmaktadır. Latin Amerika ülkelerinin birçoğu ya federal bir yapıya sahiptir ya da tarihsel olarak federal bir yapı içerisinde yer almışlardır.

Sömürge yönetiminin bir etkisi de bu ülkelerde ordunun yürütme organı üzerinden siyasete etkisi olmuştur. Tarihsel nedenlerin yanında bu ülkelerdeki korporatist ve devletçi geleneğin de, yürütmenin güçlü olduğu sistemin kabulünde rolü vardır.²⁰⁰ Latin Amerika halklarının bağımsızlık mücadelesinin efsanevi lideri olan *Simon Bolivar* da başkanlık sistemini güçlü yürütme öngördüğü için tercih etmiştir. *Bolivar*, Latin Amerika ülkelerinde tam bağımsızlığı kazanma, toplumsal bölünmeleri önleme ve aristokrasinin yokluğunda halka liderlik ve yol gösterici olarak yürütmenin güçlü olması gerektiğini savunmuştur. *Bolivar*'a göre "bir hükümet sisteminin mükemmelliği onun teorisinde, biçiminde veya

¹⁹⁸ TANIYICI – AKGÜN, s. 168.

¹⁹⁹ ARCENEUX, Craig, **Democratic Latin America**, New York, 2012, Pearson Education, s. 201.

²⁰⁰ TANIYICI – AKGÜN, s. 169.

mekanizmasında değil, düşünüldüğü milletin karakterine uygunluğundadır.”²⁰¹

Son yüzyılda, Güney Amerika ülkelerinden Arjantin’de beş defa askeri rejim dönemi yaşanmıştır. Bolivya ve Peru’da dokuz, Brezilya ve Şili’de üçer kez askeri darbe yaşanmıştır. Üstelik darbeyi yapan otorite, bu ülkelerde uzun süre iktidardan çekilmemiştir. Örneğin askeri yönetim Şili’de on yedi, Brezilya’da yirmi bir, Paraguay otuz dokuz yıl süreyle kesintisiz şekilde başta kalmışlardır.²⁰² Sadece bu örnekler dahi Latin Amerika ülkelerindeki siyasal istikrarsızlığı anlatmak konusunda yeterince aydınlatıcıdır.

Başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerinde, yaşanan sistem kilitlenmelerinin temelinde başkan ve kongre arasındaki güç mücadelesi yatmaktadır. Bu problemi çözmek amacıyla özellikle anayasa üzerinde yapılan değişiklik ve reformlarda bu sorunu çözmeye yetmemiştir. 1810–2007 yılları arasında on dokuz Latin Amerika ülkesinde toplam iki yüz altmış dokuz defa anayasa değişikliği yapılmıştır.²⁰³ Yapılan reformlar genelde yürütmenin daha çoğulcu bir yapıya kavuşmasına yönelik çalışmalar olmuştur. Buna benzer yapılan reform çalışmalarına rağmen yaşanan askeri darbeler, bu ülkelerdeki demokrasiyle başkanlık sisteminin belirlenmesinde sağlıklı bir analizin yapılmasını güçleştirmektedir. Keza askeri darbelerin sebebi olarak da doğrudan başkanlık sistemini gösterip hedef almak, tartışmaya açık bir konudur. Ancak gerçek olan bir durum vardır ki, bu ülkelerde ki otoriterleşmenin belki de en temel sebebi soğuk savaş dönemiyle birlikte yaşanan bölgesel güç mücadelesinin etkileridir. Bu mücadele genel anlamda 1980’li yıllara kadar devam etmiş, bu yıllardan sonra da yavaş yavaş sivil yönetimlere dönüş yaşanmıştır.

²⁰¹ ARCENEUX, s. 122.

²⁰² ALKAN, Haluk, “*Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme*”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:2013, Sayı.51, s. 781.

²⁰³ TANIYICI – AKGÜN, s. 172.

Latin Amerika ülkelerinde askeri cuntalar sonrası reforme edilen başkanlık sisteminin en belirgin özelliği; başkanın güçlü yetkilerinin bir bölümünün kongreye aktarılması ve sistemin içerisinde parlamenter sistemdekilere benzer kurumların oluşturulmasıdır. Örneğin Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda ABD'nin tam tersine bakanlar kurulu parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu hale getirilmiştir. Hatta Peru'da başkan ülkeyi yönetmekle birlikte bakanlar kuruluna bir başkan atamak zorundadır (tipik bir başbakanlık kurumu getirilmiştir). Aynı durum şuan Arjantin'de de söz konusudur. Başkanın otoritesinin sınırlandırılmasına yönelik bir diğer değişiklik ise, başkanın olağanüstü hal ilan etme ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine konulan sınırlamalardır. Bu gibi durumlar için birçok ülkede kongrenin onayı zorunluluğu getirilmiştir.²⁰⁴

Görüleceği üzere başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerinde yapılan bu anayasa reformlarıyla beraber parlamentonun yetkileri başkana oranla güçlendirilmiştir. ABD'deki başkanın cezai sorumluluğu olan *impeachment*'ın yanında bir de bakanların meclise karşı siyasal sorumluluğu olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca bizdeki kanun hükmünde kararnameye benzeyen kararname çıkartma ve veto yetkisi konusunda, ABD'deki saf başkanlık sistemine göre kongreye geniş yetkiler tanınmıştır.²⁰⁵ Tüm bu değişikliklerin nedeni yaşanan otoriterizm ve diktatörlük deneyimlerinden bir kaçış olarak görülebilir. Ancak bu kurumsal değişikliklerin Latin Amerika'nın başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığına dayalı bir istikrarı mümkün kıldığı ya da sistem içindeki kilitlenmelerin önüne geçtiğini söylemek tam olarak mümkün değildir. Bunun nedenini de aslında sistemin genel özelliklerinde değil; ülkenin tarihi ve kültürel yapısında aramak gerekir.

Latin Amerika ülkelerinde askeri vesayetin zayıflama sürecine bağlı olarak ortaya çıkan yapı, sistem içinde yasama organının yetkilerinin başkanlık kurumunun otoriterleşme eğilimine karşı güçlendirilmesine rağmen,

²⁰⁴ ALKAN, "**Latin Amerika...**", s. 783.

²⁰⁵ ALKAN, "**Latin Amerika...**", s. 783; TANIYICI – AKGÜN, s. 172.

uygulamada parlamentoda kendileri ile uyumlu bir yapıya ulaşabilen başkanların, diğer devlet organlarına karşı kendi konumlarını güçlendirmeleri şeklinde gerçekleşmiştir. Uygulamada çok partili kongreye karşı disiplinli parti liderliğini de üstlenmiş olan başkanlar kendi yetki alanlarını da fiili olarak genişletebilmişlerdir. Bu dönemde Latin Amerika ülkelerinde demokratik süreçler güç kazansa da başkanlık döneminde politika yapımına katılımın kısıtlanması ve kongrenin bu durumlarda dengeleyici olarak sistem içinde yeterince rol oynayamaması, kitle gösterileri yolu ile parlamento dışı muhalefet etme eğiliminin güçlenmesine neden olmuştur.²⁰⁶ Başkanlar seçim yolu ile ya da sokak muhalefeti ile görevlerinden alındıklarında ise yolsuzluk iddiaları veya dönemlerinde yaşanan insan hakları ihlalleri suçlamaları ile tutuklanma ve yargılanma süreci ile karşı karşıya kalabilmektedirler.

ABD ile karşılaştırıldığında Latin Amerika ülkelerindeki başkanların yasama alanındaki yetkileri oldukça geniştir. Başkanlar masalarına gelen yasaların tümünü veto edebilecekleri gibi sadece istedikleri yasa maddelerini de veto edebilirler. Bu da başkanı sistemde daha aktif bir konuma getirir. Ayrıca başkanlar parlamento yasayı geri gönderirken yasaya eklentilerde veya çıkarmalarda bulunabilirler.²⁰⁷

Latin Amerika ülkelerinde başkanların parlamento karşısında anayasal olarak sahip oldukları yetkilerin nasıl ve ne ölçüde kullanılacağı, başkanın parlamentoda parti çoğunluğunun desteğini alıp almadığına bağlıdır. Başkanlar doğrudan halk tarafından seçilmenin kazandırdığı demokratik meşruiyet, parlamentodaki parti çoğunluğu ve parti disiplini de bir araya geldiğinde tek taraflı olarak ülkeyi yönetme imkânını bulmaktadırlar.²⁰⁸

1980'lere kadar anayasal yetkilerine başvurarak ülkelerini doğrudan yönetmeye teşebbüs eden başkanlar görülse de, günümüzde artık bu tür tek taraflı yönetimleri görmek eskiye nazaran zorlaşmıştır. İlk olarak

²⁰⁶ ALKAN, "**Latin Amerika...**", s. 785.

²⁰⁷ ARCENEUX, s. 124.

²⁰⁸ TANIYICI – AKGÜN, s. 180.

siyasal sistemin kilitlenmesinden kaynaklanan askeri darbe riski eskiye göre azalmıştır. Medyanın gelişmesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması başkanın uygulamaları üzerinde denetimi artırmıştır. Ayrıca temel haklar konusundaki ilerlemeler, toplumsal hoşnutsuzlukların ifadesini kolaylaştırmıştır.²⁰⁹ Bu gelişmelerin sonucunda Latin Amerika ülkelerinde son yıllarda başkanların yargılanmaları ve görevlerinden uzaklaştırılmaları artmıştır.²¹⁰

Siyasal partiler açısından baktığımızda, ABD'deki siyasal partiler içerisindeki parti disiplini ve ideolojisi zayıflığına nazaran, Latin Amerika ülkelerinde siyasal partiler daha disiplinli ve ideolojiktir. Ayrıca ABD seçim sistemi iki partili sisteme neden olurken Latin Amerika'da nispi temsile dayanan seçim sistemi çok partili bir siyasal hayatı getirmektedir.²¹¹ Parti sistemin çok partili ve parlamentonun bölünmüş olduğu bir sistemde istikrarlı bir demokratik rejimin devam ettirebilmesi çok zor görülmektedir.

Çok partili parlamento yapısının, başkan ile parlamento arasında çatışma ihtimalini daha da artırma riski vardır. Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi ile çok partili hayatın birleşiminin 1950'li yıllardan sonra sürekli olarak sorunlara neden olduğu iddia edilmiştir. Ancak sorunlarına rağmen çok partili başkanlık sistemi Latin Amerika ülkelerinin siyasal sisteminin en önemli özelliği olmuştur ve olmaya da devam edecektir.²¹²

²⁰⁹ ARCENEUX, s. 129.

²¹⁰ TANIYICI – AKGÜN, s. 181.

²¹¹ ARCENEUX, s. 130.

²¹² TANIYICI – AKGÜN, s. 182.

3.2 SSCB'nin Dağılmasından Sonra Kurulan ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülke Örnekleri

SSCB'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan ülkeleri incelediğimiz zaman Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak sistemsel açıdan çoğunlukla otoriter rejimlerle yönetilmektedirler. Dolayısıyla günümüzde başkanlık sistemiyle otoriterizm arasındaki ilişki incelenirken, Latin Amerika'yla birlikte SSCB'nin dağılmasından sonra başkanlık sistemini uygulayan ülkeler de incelenmelidir. Otoriter başkanlık sisteminde, yürütme erkinin eline diğer anayasal organları gölgede bırakacak güçlü yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanı çok geniş bir kararname çıkartma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkide cumhurbaşkanını kişisel olarak yasa yapan bir iktidara dönüştürmektedir. Cumhurbaşkanı meclisi feshedebilmekte, geniş atama yetkileri ile her düzeyde yargı elinin kontrolünü elinde tutabilmektedir. Yasamanın alanı ise kanun yapmakla sınırlıdır ve cumhurbaşkanı yine veto yetkisini kullanarak bu organı da sınırlı hale getirmiştir. Bu açıdan da meclis bir anlamda cumhurbaşkanıyla uyumlu hareket etme zorunda bırakılmıştır. Rusya başta olmak üzere diğer ülkelerin birçoğunda başbakan ve bakanlar kurulunun varlığının bulunması ve hükümetin de parlamentoya karşı sorumlu olduğu halde, parlamentonun sorumluluk sürecini başlatabilmesi önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Bu nedenle SSCB'nin dağılması sonrasında kurulan yeni cumhuriyetlerin sistemleri yarı başkanlık değil de süper başkanlık olarak adlandırılmaktadır.²¹³

SSCB'nin dağılması sonrası kurulan ülkelerde Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak, güçlü toplumsal tabanları bulunan siyasi partiler gelişmemiştir. Bu durum seçimlerde iktidar değişikliğinin de kolay kolay yaşanmamasıyla birleştiğinde; siyasi liderler, uyumlu parlamento bileşimi aracılığıyla istedikleri her türlü düzenlemeyi gerçekleştirebilmekte, bürokraside ve yargıda tam anlamıyla patronaj sistemi oluşturup bu

²¹³ ALKAN, "*Latin Amerika...*", s. 786.

organları vesayet altına alabilmektedirler. Başkanın sistemin kontrolünü kaybettiği durumlarda, barışçıl iktidar değişimlerinin tam tersine Kırgızistan'da 2005 ve 2010'da olduğu gibi kanlı iktidar değişiklikleri yaşanmaktadır.²¹⁴

Saf başkanlık örneği olarak ABD'de sistem, yasama ile yürütmenin mümkün olduğunca birbirinden ayrı olarak işlev görmesi üzerine kuruluyken, bu özelliğin ne Latin Amerika'da ne de SSCB sonrası kurulan ülkelerde dikkate alındığını söylemek pek mümkün değildir. Latin Amerika ülkeleri 1980'li yıllarda gidilen bir dizi reformla, yürütmenin parlamento karşısında sorumluluğunu artırma yoluna gitmişlerdir. Ancak bu reformların başkanın ön planda olmasını ne ölçüde dizginlediği tartışmaya açık bir konudur. Disiplinli partilerin hüküm sürdüğü devletlerde başkanlar kongredeki partileri aracılığıyla yasamayı kontrol altına almayı tercih etmektedir. Güçlü halk desteğine sahip olduğu zamanlarda da, başkan yine sistemin temel aktörüne dönüşmekte ve zamanla iktidarını daha da genişletebilmektedir. Buna karşılık çok partili kongre bileşimlerinin görüldüğü ülkelerde ise başkan ya kararname çıkartma yetkisini geniş yorumlayarak kongreyi devre dışı bırakmaya çalışmakta ya da koalisyona dayalı bir başkanlık sistemi söz konusu olmaktadır. Çok partili disiplinsiz parti sistemlerinin olduğu ülkelerde de benzer bir işleyiş bulunmaktadır.

Latin Amerika ülkeleri, özellikle son otuz yıldaki başkanlık seçimlerinde görüldüğü üzere, barışçıl yolla iktidarın el değiştirebildiği sistemler haline gelebilmiştir. Özellikle askeri darbeler ve otoriterizm tehditlerinden sonra bu ülkelerin diktatörlüğe kapı aralayacak tehditlere göz yummadığı söylenebilir. Siyaset tarzlarının sert ve keskin olmasının kaynağı da uzun süreli geniş halk desteğidir. Ancak yine de iktidarın el değiştirmesi hususunda yapılan reformlar sonucunda demokratik tavırlar ön plandadır. Buna karşılık Sovyet sonrası ülkelerde örnekler genelde otoriter rejimlerin varlığını açıkça belirtmektedir. Hükümet sistemleri resmiyette yarı başkanlık olarak formüle edilse de fiiliyatta otoriter "başkancı" sistemin

²¹⁴ ALKAN, "**Latin Amerika...**", s. 788.

yaşandığı görülmektedir. Bu ülkelerde bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumluluğu göstermelik ve denge unsurunu sağlamayacak niteliktedir. Ayrıca yasama organının hükümeti denetleme yetkileri cumhurbaşkanının güçlü veto ve fesih yetkileriyle katı bir biçimde sınırlanmıştır. Bunun sonucunda da kuvvetler ayrılığı ülkesinden söz etmek oldukça güçtür. Devlet başkanına verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yasama organını gölgede bırakacak kadar ön plandadır. Seçimlerin iktidar değişikliğini mümkün kılmayacak derecede manipüle edilebilmesi, zaman içerisinde zaten siyasi partilerin zayıf olduğu yasama organlarını başkanın otoritesine iyice bağımlı kılmaktadır.²¹⁵

Dolayısıyla, tüm bu bahsedilen ülkelerin aslında başkanlık sistemine dair kötü örnekler olduğu ve sistemin en saf ve başarılı hali olan ABD örneğinden çok farklı olduğu da reddedilemez bir gerçektir.

²¹⁵ ALKAN, "**Latin Amerika...**", s. 788.

BÖLÜM 4: BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRMESİ

4.1 Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları

Başkanlık tipi hükümet sisteminin uygulamasını incelediğimiz zaman bizi olumlu sonuçlara götürecek niteliklerinin yanı sıra bazı olumsuz sonuçların ortaya çıkma ihtimali de her zaman söz konusu olduğunu belirtmemiz gerekir. Amerika Birleşik Devletleri uygulamasından hareketle, başkanlık hükümeti sisteminin avantajlı ve dezavantajlı yönleri bu bölümde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

4.1.1 Başkanlık Sisteminin Avantajları

Başkanlık sistemiyle ilgili yapılan araştırmaların ortaya çıkardığı bilgiler sonucu, ülkemizde başkanlık sisteminin uygulanması halinde ortaya çıkacak olan avantajlar şu şekilde olacaktır;

- Başkanlık hükümeti sisteminde başkanın meşruiyeti doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunun sonucu olarak güçlü ve yasama organına minneti olmayan bir yürütme organı meydana gelir.²¹⁶ Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sonucu olarak ortaya çıkan uzmanlaşma ve bütün yetkilerin tek bir otoritede toplanmış olması, güçlü yönetimi seri ve hızlı hareket etmeyi mümkün kılar.²¹⁷ Seri ve hızlı hareket imkânı, özellikle kriz dönemleri ve acil durumlarda taşınması gereken bir özelliktir.

²¹⁶ TUNÇ - YAVUZ, "*Avantaj ve Dezavantajlarıyla...*", s. 16.

²¹⁷ GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C.I, s. 581; YANIK, s. 154.

- Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam manasıyla uygulanması özgürlüklerin de teminatı olacaktır. Başkanlık sistemini eleştirenlerin en büyük savlarından olan diktatörlük tehlikesinin, aslında parlamenter sistemde görülmesi daha olasıdır. Çünkü yasama ve yürütme gücünün tek bir el tarafından kontrol edilmesi sistemin daha çok otoriterleşmesine yol açabilmektedir.²¹⁸
- Başkanlık hükümeti sisteminde yasama ve yürütme organları, birbirinden tamamen ayrılmış; devlet yönetimindeki önemli yetkileri de karşılıklı olarak paylaşmışlardır. Bu şekilde yasama ve yürütme erkleri karşılıklı olarak birbirine muhtaç kılınmış ve uzlaşma zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Bu sistem içerisinde çok güçlü bir konuma sahip olan başkan, kongre ile iyi geçinemediği takdirde hiçbir önemli yetkisini kullanamaz duruma gelebilmektedir. Çünkü yasa çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki sayesinde başkan kongreye bağlı durumdadır.²¹⁹ Bu da çatışmacı ve kutuplaşmış siyaset anlayışı yerine; daha uzlaşmacı, daha demokratik ve yapıcı bir siyasal kültürü beraberinde getirmektedir.²²⁰
- Başkanlık sisteminin en öne çıkan niteliği, istikrarı ve etkin hükümeti sağlamasıdır. Yürütmenin ve yasamanın görev süreleri önceden belli olduğundan ve bu süre bitmeden görevden alınma-feshetme gibi olasılıkların bulunmayışından ötürü yasama ve yürütmede sürekli bir devamlılık olacak ve bu da etkin icraat ve istikrarlı yönetim getirecektir.²²¹
- Parlamenter hükümet sistemin en önemli problemlerinden ve tıkanıklığa yol açan neden olarak gösterilen koalisyon hükümetleri

²¹⁸ BAL, İdris, "Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Sorunlarını Çözer Mi?", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 2013, S: 51, s. 134.

²¹⁹ TUNÇ - YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**" s. 21.

²²⁰ YANIK, s.109.

²²¹ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.I, s. 581.

başkanlık sisteminde yoktur. Yürütmenin ve yasamanın farklı seçimlerle göreve gelmesi, başkana bağlı bakanların meclis dışından başkan tarafından göreve çağırılması ve meclisten güvenoyu almaya lüzum olmamasından dolayı hükümet kurmak parlamenter sisteme göre daha basit ve etkin bir süreçte gerçekleşecektir.²²²

- Denge ve fren sistemi (check and balance) sayesinde yasama ve yürütme birbirini dengelemektedir. Bu dengeleme sistemi aynı zamanda iki erk arasındaki aşırılıkları engellemeye yöneliktir. Buna göre; başkanın yasama organını mesaj yollama, tüzük ve yönetmelik yapma, veto yetkisini kullanma gibi yetkileri kullanmasına karşın; yasama erkinin bütçeyi onaylaması, bakanların, büyükelçilerin ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylamak gibi yetkilere sahip olması nedeniyle hem yasama erki hem de yürütme erki kontrollü bir şekilde hareket etmek zorunda kalmaktadır. Bu sistem içerisinde çok güçlü bir konuma sahip olan başkan, kongre ile iyi geçinemediği takdirde hiçbir önemli yetkisini kullanamaz hale gelir. Çünkü kanun çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki sayesinde, başkan kongreye bağlı hale gelmektedir.²²³ Böylece bir organın anayasal sınırlar içinde kalması, diğer organın denetimi sayesinde gerçekleşecektir.²²⁴ Bu sayede iki erkten herhangi biri diğerinin alanına müdahale de bulunamayacak ama aynı zamanda da birbirlerinin üzerinde kontrol sahibi olacaklardır. Bu da yasama ve yürütmenin keyfi ve orantısız karar alma meyillerini ortadan kaldıracaktır. Oysa parlamenter hükümet sisteminde başbakan, aynı zamanda hem yürütme hem de yasama erkine hâkim konumda bulunmasından dolayı, yasama ve yürütme organlarının birbirini sınırlandırması, aşırılıklarının önüne geçmesi gibi bir durum uygulamada pek görülmemektedir. Bu durumda başbakanın sahip

²²² KUZU, **Her Yönü...**, s. 12.

²²³ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 35.

²²⁴ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 36.

olduğu gücü sınırlandırmak için seçim sistemi ile tek başına iktidara gelinmesini önleyip, koalisyon hükümetlerinin ülkenin kaderi haline gelmesini sağlamakla veya askeri darbe gibi siyaset dışı müdahalelerle mümkün olacaktır.²²⁵

- İktidar organını güçlü yetkilerle donatıp, bir taraftan da yasama organı aracılığıyla o yetkilerinin kullanılmasını engellemek, yürütmenin etkinliğini azaltan bir faktördür. Bu aslında bir güvensizliğin ve demokratik ilkelerin tam olarak hazmedilmediğinin de bir göstergesidir. Oysa başkanlık sisteminde başkan hükümet etme konusunda daha geniş yetkilere sahiptir ve tek adamdır. Ancak bu gücüne rağmen parlamenter sistemde düzgün çalışmayan denetim mekanizmalarına göre başkanlık sistemi, denetlenme konusunda çok daha denetlenebilir durumdadır.²²⁶
- Parlamenter hükümet sistemindeki bakanlar hem yasamanın bir üyesidir hem de genel uygulamada mevcut iktidar partisinin bir vekili olarak bakanlığa atanmaktadır. Dolayısıyla da bu sistemde bakanların denetlenmesini sağlayacak olan gensoru ögesi, mantıken çok işleyebilir bir denetleme mekanizması değildir. Çünkü mecliste çoğunluğa sahip olan iktidar partileri içerisinde sıkı parti disiplini olduğundan, sahip olduğu yürütme gücünün zarar görmesini istemez ve genelde bu gensoru önermesine destek göstermezler.²²⁷ Ancak başkanlık sisteminde denge ve fren mekanizmaları sayesinde bu denetimler daha ilk aşamadan itibaren yapılmaktadır.
- Günümüzde kuvvetler ayrılığı ilkesi en berrak haliyle başkanlık sisteminde gerçekleşmektedir. Parlamenter sistemin aksine başkanlık sisteminde yasama organı kanun yaparken yürütme erkinin doğrudan

²²⁵ TUNÇ - YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**" s. 21.

²²⁶ BAL, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 132.

²²⁷ YANIK, s. 152.

etkisinde kalmamakta ve salt onun istediği kanunları yapmakla sınırlandırılmamıştır. Dolayısıyla yasama organı üyeleri, bakan olma beklentisi içerisinde yürütmenin verdiği direktiflerle değil de bunun yerine daha özgür ve objektif üzerinde daha çok düşünülmüş ve en önemlisi üzerinde tam manasıyla tartışılabilmiş yasaları yapabilmeye olanak bulabileceklerdir.

- Başkanlık sisteminde bakanların meclis dışından yani doğrudan doğruya dışarıdan bu göreve gelmeleri sebebiyle, herhangi bir partiye üye olmaksızın önemli ve üst düzey bilgili yurttaşların siyaset alanında devlet yönetimine katkı sunabilmesi imkânı doğacaktır. Her ne kadar parlamenter sistemde de zaman zaman meclis dışından kişiler bakan olarak atansa da, genel itibarıyla bu kontenjan sürekli olarak iktidar partisi vekillerinden yana kullanılmaktadır.
- Başkanlık sistemindeki bakanların aynı zamanda bir kongre üyesi olmamaları sebebiyle, parlamenter sistemdeki bakanlar gibi üzerlerinde seçim ve seçim çalışmalarıyla ilgili bir yük olmayacaktır.²²⁸ Bundan dolayı da bakanlar görevlerini seçim yatırımı olarak kullanmayacaklar, yani yatırımlar ağırlıklı olarak bakanların seçim bölgelerinde değil tüm ülkede eşit olarak yapılabilecektir.²²⁹
- Başkanlık sistemindeki başkanlık seçimlerinde halk siyasi bir partiye değil, doğrudan doğruya başkan adayına oy vereceğinden dolayı ülkeyi kimin yöneteceğini, kimin sorumlu olduğunu oy verirken bilebilmektedir.²³⁰ Oysa parlamenter sistemde vatandaşlar doğrudan partiye oy verdiği için dolayı hükümetteki bakanların kim olacağını önceden bilememekte; zaman zamanda hiç görmek istemediği liyakatsiz bakanlar tarafından yönetilmek durumunda

²²⁸ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.I, s. 574.

²²⁹ KUZU, Burhan, "*Neden Başkanlık Hükümeti*", **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara 2000, s. 37.

²³⁰ GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.I, s. 582.

kalabilmektedirler. Buna benzer olarak meclis seçimlerinde de sempatisini duyduğu partilerin açıkladığı liste yöntemine göre istemediği ve hiç tanımadığı adaylara da oy vermek zorunda kalmadan, dar bölge çoğunluk sistemi sayesinde doğrudan seçmek istediği vekil adayına oy verebilmektedir.

- Başkanlık sisteminde devlet başkanı olmak için oyların salt çoğunluğunu almak gerekmektedir.²³¹ Parlamenter sistemde ise %20 oy almış bir partinin başkanı dahi başbakan olabilmektedir. Bu da parlamenter sistemdeki istikrar ve temsiliyet konusunda büyük sıkıntılar doğurmaktadır. Dolayısıyla halkın iradesi başkanlık seçiminde yürütme erkine daha çok yansıyacaktır.
- Başkanlık sisteminin uygulanmaya başladığı ülkelerde siyasi partiler genelde fraksiyonlarına göre birleşme eğilimindedirler. Çünkü bu sistem ABD’de iki partili yapı sayesinde başarılı olmaktadır. Bu iki partili yapı sayesinde de marjinal özellikteki sağ ve sol partiler merkeze daha yaklaşıp, merkez partileriyle birleşme durumunda kalacak ve her kesime hitap etmek zorunda kalacaktır.²³² Dolayısıyla da ülkenin varlığını ve birliğini tehlikeye düşürecek amaçtaki ve faaliyetlerdeki siyasal gruplar ve partiler, zaman içerisinde güç kaybedeceklerdir. Bu her ne kadar ülkedeki küçük partiler için olumlu olmasa da, devleti tehdit edici unsurların merkeze kayması durumu ülkenin ulusal güvenliği ve istikrarı için de önemli bir avantaj sağlayacaktır.
- Ülkemizde %10’luk bir seçim barajı uygulaması vardır. Bunun da asıl amacı yasamadan ziyade yürütmenin istikrarına yardımcı olmaktır. Oysa başkanlık sisteminde koalisyon hükümeti gibi bir durum söz konusu olmayacağından yürütmede zaten istikrar sağlanacaktır. Ayrıca

²³¹ YANIK, s. 153.

²³² BAL, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 134.

dar bölge çoğunluk sistemine geçildiği takdirde de yasamada siyasi katılım daha da artıracak ve bu da demokratikleşmeyi ve halktaki siyasi bilinci artıracaktır.

- Başkanlık sisteminde yasama erki parlamenter sistemdekine göre çok daha objektif ve verimli çalışmaktadır. Parlamenter sistemde yürütme yasamanın içinden çıktığından dolayı, güçler ayrılığı ilkesi tam olarak hayata geçmemektedir. Yasama ve yürütme genelde tek bir partinin kontrolünde olduğunda meclis adeta bir onay verme kurumuna dönüşmektedir. Başkanlık sisteminde ise kongre ve başkan tamamen ayrıldığı için, iki erkin arasındaki kuvvetler ayrılığı daha gerçekçidir ve yasamayı güçlendirmektedir.
- Başkanlık sisteminin "diktatörlüğe" yol açacağı iddiasıyla eleştirenlerin aksine, parlamenter sistemdeki tek başına iktidara gelen başbakan, başkanlık sistemindeki başkandan çok daha güçlü ve yasama organı üzerinde daha etkili olduğu kesindir. Başkanlık sistemi ile birlikte, parlamenter sistemdeki başbakanın yasama organı üzerindeki büyük etkisi ve hegemonyası önlenerek, yasama organı başkandan bağımsız iş yapacağından dolayı "tek adam" yönetimleri ortaya çıkmayacaktır.²³³

²³³ BAL, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 135.

4.1.2 Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Başkanlık hükümeti sistemi, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi avantajları yanında dezavantajlara da sahiptir. Başkanlık hükümeti sisteminin belli başlı dezavantajları olarak, darbelere ve antidemokratik rejimlere yol açma, hürriyetler açısından tehlike oluşturma, kutuplaşma ve tıkanıklıklara sebep olma gibi olumsuzluklar sayılmaktadır.

- Başkanlık sisteminin en önemli dezavantajlarının başında, sistemde tıkanıklık çıkma ihtimali gelmektedir. Bu tıkanıklığın sebebi de yasama ile yürütme güçleri arasındaki görüş ayrılıklarının ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.²³⁴ Çünkü bu sistemde başkanın partisiyle yasama organındaki çoğunluğa sahip olan partinin farklı olma ihtimali bulunmaktadır. Bu durum genelde başkanlık seçimleriyle meclis seçimlerinin farklı yıllara geldiği zamanlarda yaşanmaktadır. Bu gibi durumlarda, yani başkanın partisiyle meclisteki çoğunluğa sahip partinin farklı olması halinde bir zıtlasma yaşanma ihtimali olabilir.²³⁵ Bu zıtlasma uç durumlara gelirse de, başkan birçok talebinin kongre tarafından reddedilmesi durumuyla da karşı karşıya kalabilir. Başkanın istediği düzenlemeleri yapmayan bir meclis; ya da istemediği yasaları uygulamak zorunda olan bir başkanın olması durumunda ortaya çıkacak sorunlar, ABD'de ortaya çıkacak sorunlardan çok daha farklı olacaktır.²³⁶ ABD'de partilerin disiplinsiz olması sonucu bu sorun kolayca çözülebilirken ülkemizde siyasi tıkanıklığa neden olabilir. İşte bu yüzden başkanın farklı partilerden de olsa yasama organıyla güzel ilişkiler kurması ve işbirliği içerisinde çalışması zorunlu hale gelmektedir. Çünkü başkan açıkladığı politikaları gerçekleştirmek için yeni yasalara ihtiyaç duyabilir. Bu yasalar çıkarıldıktan sonra yine

²³⁴ ÖZBUDUN, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Ankara 2005, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss. 108-109.

²³⁵ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık ...**, s. 133.

²³⁶ Teziç'e göre yürütme ve yasamanın farklı partilere ait olması, ABD'de büyük sorunlar meydana getirmemektedir. Ayrıca siyasi partilerin yapısal özelliği, iki organ arasındaki muhtemel sürtüşmelerin tehlikelerini ortadan kaldırmaktadır. TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 429.

başkanın bu yasaları uygulaması için bütçeye ihtiyaç duyacaktır. Eğer bütçe konusunda kongre bütçeyi onaylamazsa başkan faaliyetlerini gerçekleştirmek için hiçbir harcama yapamayacak, harcama yapamayan başkanla birlikte doğal olarak yürütme anlamında sistemde kilitlenmeler meydana gelebilecektir.²³⁷

- Başkanın ve meclisin siyasi olarak farklı renkte olup çatışma sürecine girdiği dönemlerde, başkanın vaatlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu kanunların çıkartılamadığı durumlarda, başkanın yasama organını etkisiz hale getirecek anti-demokratik yollara başvurusu ihtimal dâhilindedir. Bu özellikle başkanlık sistemiyle yönetilen Güney Amerika, dağılan SSCB sonrasında kurulan ülkeler ve Afrika'da zaman zaman yaşanmış bir süreçtir.²³⁸
- Seçmene karşı hesap verebilme ve seçmene karşı sorumluluk, demokratik sistemlerin temel gereklerinden biridir. ABD'deki başkanlık sisteminde bir başkan en fazla iki dönem seçilebilmektedir. Başkan ilk döneminde, ikinci defa seçilebilmek için faaliyet ve hizmetlerini maksimum seviyeye çıkarabilir. Ancak ikinci dönemini yaşarken yeniden seçilebilme gibi bir endişesi olmayacağından dolayı, performansı ilk dönemki kadar yüksek olmayabilir. Popülizm yapmamak adına halkın isteklerine de tamamen gözlerini yumabilirler. Zaten faaliyetleriyle ilgili hesap vermesi de söz konusu olmayacağından dolayı, yürütmede bir zafiyet olabileceği ihtimali az da olsa bulunmaktadır.²³⁹

²³⁷ TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 35.

²³⁸ KALAYCIOĞLU, Ersin, "*Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı*", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, s.24; Ayrıca bkz. ULUŞAHİN, s. 92-93

²³⁹ YAZICI, Serap, "*Başkanlık Sistemleri*", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005, s. 130

- Başkanlık hükümeti sisteminde başkan seçimleri ile parlamento seçimlerinin ayrı ayrı yapılması, her ikisinin de halk tarafından seçilmesi ve görev sürelerinin belli olmasından ötürü hem yasama hem de başkan halktan ayrı ayrı meşruiyet almaktadır. Bu iki gücün aralarında bir karşıtlık doğduğu zamanlarda ise hangisinin meşruiyetinin daha önde olduğunu saptamakta mümkün değildir. Her iki güçte; "halk bizi destekliyor, hakim olan biziz" fikrine kapılabilir.²⁴⁰ Bu gibi durumlarda söz konusu iki kuvvet uzlaşmaktan kaçınırsa sistem tıkanabilir. Böyle zamanlarda uzlaşmayı sağlamak için genelde lobiler devreye girerler. Her ne kadar ABD'de uygulanan bu sistemde denge-fren mekanizmasından dolayı bu tür durumlar ciddi boyutlara ulaşmasa da, demokrasinin tam yerleşmediği ve ideolojik ayrışmaların fazlaca yaşandığı ülkelerde bu durum ciddi kilitlenmelere yol açabilir. Bu yüzden, uzlaşma kültürünün ve demokratik altyapının gelişmediği ülkelerde başkanlık rejiminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi de olanaklı gözükmemektedir.²⁴¹
- Başkan belirli bir zaman dilimi için göreve gelir ve başkanın siyasi sorumsuzluğu sayesinde; dört yıllık sabit zaman zarfı içerisinde, yaptığı faaliyetlerin olumsuz olması ya da halk nezdinde saygınlığını büyük ölçüde yitirmesi gibi sebeplerle görevden alınması mümkün değildir. Dört yıl boyunca başarısız ve icraatlarıyla ülkeye zarar veren başkana katlanma durumu vardır.²⁴² Bu durumda yapılacak herhangi bir uygulama yoktur. Yani bu sistemde bir kilitlenme yaşandığı an lobilerin dahi etkisiz kaldığı durumlarda yeni yapılacak seçimlere kadar sorun devam edebilir. İktidarın kişiselleşmesi ve otoriterleşmesi, hatta başkanlık mevkiinin diktatörlüğe dönüşmesinin böyle durumlarda söz konusu olabilme ihtimali vardır.²⁴³ Demokrasinin tam yerleşmediği

²⁴⁰ BAL, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 134.

²⁴¹ BAL, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 134.

²⁴² YAZICI, "**Başkanlık Sistemleri...**", ss. 128-129

²⁴³ Bkz. SIAROFF, s. 287; KALAYCIOĞLU, "**Başkanlık Rejimi...**", ss. 22-23; ÖZBUDUN, "**Başkanlık Sistemi...**", ss. 108-109. Juan LINZ, gibi bazı yazarlar,

lkelerde bu tür süreçlerde ordu, ülke salahiyeti adına darbe yapma yetkisini kendinde görebilir. Bundan tek kurtuluş yolu ise erken seçim mekanizmasını devreye sokmaktır.

- Başkanlık sistemine yapılan önemli eleştirilerden biride kazananın her şeyi kazandığı, kaybedeninse her şeyi kaybettiğı (winner takes it all) bir sistem oluşudur. Yani küçük bir oy farkıyla başkanlık yarışını kazanan aday yürütme konusunda tüm güce sahip olurken; onun hemen arkasındaki adayın ise hiçbir kazancı olmamaktadır. Yani bir anlamda ya hep ya hiç söz konusudur.²⁴⁴ Bu söz konusu eleştirilen durum parlamenter sistemde de çoğunlukla görülebilmektedir. Çünkü tek başına iktidara gelen bir parti güçlü parti disiplinini de kullanarak muhalefeti tamamıyla saf dışı bırakabilmekte ve söz hakkı bırakmama gücüne erişebilmektedir. Ya hep ya hiç durumunun Türkiye'deki en önemli sakıncası, partilerin ideolojik yapıya sahip olmaları nedeniyle ortaya çıkabilir. ABD'de ideolojik bölünme olmadığından başkanın cumhuriyetçi ya da demokrat olması çok fazla önem taşımamaktadır. Başkana bazı durumlarda, kongrede diğer parti daha fazla destek verebilmektedir. Ülkemizdeki farklı partilerin böyle bir durum sergilemeleri oldukça zordur. Hatta aynı parti içinde farklı ideolojilerden dolayı çatışmaların çıktığı görülmektedir.²⁴⁵
- Parlamenter sistemlerdeki devlet başkanları; yani cumhurbaşkanları ve krallar genelde sembolik görevlerle donatılmış olsalar da, hem karizmatik hem de devlet büyüğü olma rolüyle gerilimleri azaltıcı ya da yatıştırıcı bir vazife görmektedirler. Siyasi krizlerin yaşandığı

demokrasi açısından böyle bir tehlikenin olduğu sonucuna, dünyadaki başkanlık sistemini uygulayan ülkelerdeki tecrübeleri değerlendirdikten sonra ulaşmaktadırlar. Ancak, Shugart & Carey gibi görüş sahipleri ise, demokrasi açısından başkanlık sisteminin parlamenter hükümet sisteminden daha tehlikeli olduğunu düşünmediklerini ifade etmişlerdir. Bu görüşler için bkz. SIAROFF, s. 287.

²⁴⁴ YAZICI, Serap, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2009, s. 221.

²⁴⁵ TUNÇ, Hasan; (2011). "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları". <http://www.haberhareket.com/turkiyede-baskanlik-sistemitartismalarimakale,332.html> (Erişim Tarihi: 04.07.2014).

dönemlerde demokrasinin kesintiye uğramaması için önemli işlevleri vardır. Başkanlık sisteminde ise böyle bir kurumun olmaması bir dezavantaj olarak görülebilir. Çünkü lobiler her zaman bu kadar etkili olabilir mi konusu şüphelidir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde başkanlık görevini yapacak kişinin devlet idaresini sağlamakla birlikte güçlü yatıştırıcı bir kişiliği ve siyasi olgunluğa da sahip olması gerekmektedir.

- Başkanlık sisteminin görüldüğü ülkelerde ve ABD’de genelde iki partili bir yapı mevcuttur. Her ne kadar bu durumu sistemin avantaj olarak görülen kısmında anlattığımız üzere marjinal grupların merkeze kayarak devletin bekasını tehdit eden unsurların kaynaşmasını sağladığını belirtsek de; bu durumun demokrasideki çok sesliliği azalttığı gibi negatif bir sonucu da vardır. İki partinin olduğu bir sistemde azınlık mensuplarının ve diğer grupların haklarının bu iki merkez partisi tarafından ne kadar savunulacağı belli değildir, dolayısıyla onlarda bir nevi asimile olmaktadır. Sistemin en düzgün işlediği ABD’yi göz önüne aldığımızda oradaki iki partili sistemin yasama ve yürütmenin sağlıklı işlemesi konusunda önemli rol oynadığını söyleyebiliriz.
- Son olarak başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde, parlamenter sisteme göre daha başarısız ve sekteye uğrayan demokratik hayatın olduğu iddia edilmektedir. Eleştirinin temel noktası başkanlık hükümet şeklinin, demokrasinin yerleşmesi açısından olumsuz sonuçlar ürettiği yönündedir. Yapılan istatistikî araştırmalarla da hükümet şekillerinin demokrasi karnesine ilişkin başkanlık hükümet sisteminin sorunları ortaya konulmuştur. Bu iddiayı savunanlara göre parlamenter sistemin başkanlık sistemine göre demokrasinin yerleşmesi açısından daha olumlu sonuçlar ürettiği görüşü hâkimdir. *Mainwaring*, 1993 yılında yaptığı araştırmada, 1967–1992 yılları arasındaki demokratik yönetim usulünü benimsemiş ve ordu darbesi vs. gibi nedenlerle hiçbir şekilde demokrasinin kesintiye uğramadığı ülkeleri tespit etmiştir. Buna göre

toplamda bu gruba girebilen otuz bir ülke olmuştur. Bu ülkelerin yirmi dört tanesi parlamenter, dört tanesi başkanlık,  ise diğerk hükümet şekilleri yönetilmektedir. *Mainwaring*’in bu araştırmasına göre istikrarlı demokrasilerden yaklaşık %75’si parlamenter hükümet şeklini benimsemişken, bu orandan geriye kalan sadece %12’si ise başkanlık hükümet şeklinin uygulandığı ülkeler olmuştur.²⁴⁶

²⁴⁶ MAINWARING, Scott, “*Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*”, **Comparative Political Studies**, 1993, Vol. 26, No. 2, s. 204.

Tablo1 - İstikrarlı Demokrasilerin Hükümet Şekline Göre Sınıflandırılması
(1967–1992) (Mainwaring, 1993: 205).

<i>Parlamente Sistemler</i>	<i>Başkanlık Sistemleri</i>	<i>Yarı Başkanlık+Meclis Hükümetleri</i>
Almanya Avustralya Avusturya Barbados Belçika Birleşik Krallık Botswana Danimarka Hindistan Hollanda İzlanda İrlanda İsrail İsveç İtalya Jamaika Japonya Kanada Liechtenstein Lüksemburg Malta Norveç Trinidad - Tobago Yeni Zelanda	ABD Kolombiya Kosta Rika Venezüella	Finlandiya Fransa İsviçre

- Bazı bilim insanlarına göre başkanlık hükümeti sistemi kendine özgü şartları içerisinde barındıran Amerika Birleşik Devletleri dışında istikrarlı bir demokrasiye yol açmadığı, tersine demokratik dengelerin yeterince olgunlaşmadığı ülkelerde tüm yürütme gücünü elinde toplayan başkanın otoriterleşme yoluna gittiği ve bunun da devlet ve toplum arasında çatışmaya neden olacağı ileri sürülebilmektedir.²⁴⁷ Kurumsal ve hukuksal zemini oluşturulmadan getirilecek başkanlık sistemi toplumun kendisine ilişkin kararları alabilme evresinde uzmanlaşmasını geciktirebilir. Başkan demokrasiden ziyade otoriter ama sorun çözen ve koruyucu bir yaklaşım sergileyerek kendini denetimsiz ve sorumsuz bir kişiliğe büründürebilir.

²⁴⁷ Bu görüşte olan yazarlar için bkz. GÜRBÜZ, **Anayasalar**, s. 59; KUBALI, s. 371; BAŞGİL, **Esas...**, s. 329.

BÖLÜM 5: TÜRKİYE’DE BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ İSTEĞİNİN NEDENLERİ VE SİSTEMİN TÜRKİYE’YE UYGUNLULUĞU

5.1 Türkiye’nin Mevcut Durumu ve Başkanlık Sisteminden Beklentileri

5.1.1 Güçlü Yürütme İstemi

Ülkemiz cumhuriyetin yüzüncü yılına yaklaşırken, bu yüzyıllık süreçte demokrasi ve siyasi hayatla ilgili sorunlarla sürekli karşı karşıya kalmıştır. Bu problemlerin nedeni olarak görülen ve bunları çözme konusunda eksik kaldığı düşünülen parlamenter hükümet sistemi, birçok açıdan eleştirilmektedir. Parlamenter hükümet sistemi üzerinde tartışılırken, siyasi istikrarsızlığa çare olabilir düşüncesiyle bilhassa “güçlü yürütme” konusu üzerinde durulmakta ve başkanlık sistemi sürekli gündeme getirilmektedir. Türkiye’de ne zaman bir hükümet krizi yaşansa ya da istikrar konusu gündeme gelse, dikkatler siyasal sistem üzerinde yoğunlaşmakta ve yeni arayışlara girilmekte; özellikle başkanlık sistemi tartışılmaktadır. Her ülkenin kendi siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik yapısı farklıdır. Bir ülkede başarılı sonuçlar veren bir uygulamanın başka ülkelerde benzer sonuçlar vereceğini kimse garanti edemez. Ancak olumsuzluk yaşanan örnekler bir yana, başkanlık sisteminin ülkemizde de ABD’deki gibi başarılı sonuçlar vermesi mümkündür.

Ortaçağ Avrupa’sında toplumsal ve sınıfsal mücadelelerin temelinde iktidarın sınırlanması isteği yatmaktaydı. Bunun sebebi ise kralın keyfi kararlarını ve yönetimini sınırlandırıp, temel hak ve özgürlükler açısından güvence sağlamaktı. Yürütme erkinin sınırlandırılmasındaki en temel sebep bu görülmüyordu. Yürütme organının sınırlandırılması eğilimi orta çağın sonunda Avrupa’da mutlak iktidarlara karşı gelişen bir anlayıştır. O

devirde böyle bir anlayışı haklı kılan birçok neden vardı. Sadece XIV. Louis'in "devlet benim" sözü bile aslında böyle bir anlayışın gelişmesi için yeter bir sebeptir.²⁴⁸ Avrupa'nın orta çağ tarihi mutlak iktidarların (krallar, kiliseler...) baskı ve zulüm çağıdır. Yürütmenin sınırlandırılması eğilimi, böyle bir çağa tepkiyi ifade etmektedir.

Zamanın ilerlemesi, teknolojinin gelişmesiyle insan yaşamında büyük değişiklikler meydana gelmiştir. 20. yüzyıl ile birlikte sanayi gelişmiş, iktisadi zenginlik artmış, yaşam standartları yükselmiş ve bu nedenle yeni bir toplum ve devlet yapısı oluşmuştur. Ancak birçok ülke kapitalizmle birlikte, yükselen refah seviyesinin gitgide daha da artacağını umarken, toplumsal kopukluklar, sınıfsal çatışmalar ile karşı karşıya kalmışlardır. Böylece tek başına hürriyetin ve insanları kendi hallerine bırakmanın yeterli olmadığı anlaşılmıştır.²⁴⁹ Özellikle 1930'larda dünyayı kasıp kavuran ekonomik krizle birlikte, artan toplumsal problemler ve ekonomik buhranlar sebebiyle, devletin olaylara müdahale etmesi gerektiği düşüncesi doğmuş; bu da beraberinde "sosyal devlet" anlayışını getirmiştir. İktidar erkinin sınırlandırılması gerektiği yönündeki tartışmalar, zamanla yerini yürütmenin güçlendirilmesinin zorunluluğu düşüncesine bırakmıştır. Daha önceleri *Jefferson*'un deyişiyle²⁵⁰ "en iyi hükümetin en az hükümet eden olduğu" inancını taşıyan insanlar, bugün en iyi hükümetin güçlü hükümet olduğu düşüncesini taşımaktadırlar. Artık hangi rejimde olursa olsun yürütmenin güçlü olması bir zaruret olarak kabul edilmektedir.²⁵¹

Yürütmenin güçlendirilmesi konusundaki bu tartışmalar özellikle 1950'lerden sonra daha da alevlenmiş, gelişmiş demokrasilerde anayasa hukukunun sürekli olarak gündeminde yer edinmiş ve yürütme organının güçlenmesi eğilimi gittikçe artmıştır. İstikrara sahip olmayan iktidarların

²⁴⁸ YANIK, s. 103.

²⁴⁹ YANIK, s. 104.

²⁵⁰ TUNAYA, **Siyasi Kurumlar...**, s. 470.

²⁵¹ YANIK, s. 103.

devlet yaşamında çok önemli sorunlar oluşturduğu bilinmektedir. Günümüzde yürütme erki yasama organına göre da hızlı hareket edebilmekte, gündemi daha hızlı analiz edip problemlere çare olabilmektedir. Yasama erki, yapısı gereği; özellikle koalisyon dönemlerinde karar alma sürecinde yürütme erkine nazaran daha pasif kalmaktadır. Bundan dolayı, artık günümüzde yürütme erkine düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde hızla değişen sosyal, kültürel, siyasi ve ekonomik hayat nedeniyle, hem 1971 değişikliğinde hem de 1982 Anayasasında yürütmeye düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmıştır.²⁵² Güçlü bir yürütme ihtiyacının belirmesindeki önemli sebeplerden biri, ülkenin ekonomik açıdan kalkınmasıdır. Genel fikriyatta kalkınmanın ancak güçlü ve istikrarlı bir yürütme sayesinde mümkün olacağı belirtilmekte ve ekonominin büyüme trendinde işleyişini sağlayacak güçlü bir iktidara ihtiyaç olduğunun üzerinde durulmaktadır. Ayrıca güçlü yürütme talebinin bir diğer gerekçesi de olağanüstü dönemlerde hızlı karar alınması ve uygulanması sorunu yer almaktadır. Olağanüstü dönemlerde yüzlerce kişiden oluşan meclislerde karar alabilmek yürütme erkinin karar almasına oranla oldukça uzun sürmekte ve daha meşakkatli olmaktadır. Bilhassa ekonomik sebeplerle meydana gelen krizlerin sonraları siyasi ve sosyal bunalımlara yol açma olasılığına karşı bu konu daha da önem kazanmaktadır.

5.1.2 Kalıcı İstikrar İstemi

Türkiye'nin yönetim bazındaki en önemli sorunu, istikrarı gerçek manada yakalayamamaktır. 1960'lı yıllardan itibaren bu istikrar istemi, sürekli dile getirilmektedir. *İstikrar, güçlü hükümet, yürütmenin üstünlüğü* gibi iddialarla yapılan 1982 Anayasası'nın ve bu anayasa üzerinde birçok defa

²⁵² YANIK, s. 122; KUZU, **Her Yönü...**, s. 73; YILDIZ, **"Türkiye'de Parlamenterizm..."**, s. 209.

yapılan değişikliklerin de bu problemi çözümediği ortadadır. Ülkenin büyümesi, kalkınması ve gelişmiş ülkeler sınıfına girmesi ise güçlü bir yürütme sayesinde olacaktır. Özellikle 2007’de yapılan anayasa değişikliğinde cumhurbaşkanını halkın seçmesinin de kabul edilmesiyle birlikte, Türkiye’nin yarı-başkanlık sistemine yakınlığı söylenebilir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilip, başbakanla farklı partiden olması halinde her ikisinin de meşruiyetlerini halktan aldıkları iddiasıyla aralarında sürtüşmeler başlayabileceği iddia edilmektedir. Cumhurbaşkanı halk seçmeye başladıktan sonra, anayasada gerekli diğer değişiklikler yapılmazsa o zaman doğacak siyasi kriz daha da derinleşebilir. Zira halkın en az %51 ve daha fazlasının desteğini almış bir cumhurbaşkanı, anayasanın vermiş olduğu yetkileri çok daha rahat kullanabilecek ve kamuoyunda da büyük bir kabul görecektir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanı ile başbakan arasında sürtüşme daha da artacak ve yürütmede iki başlılık durumu ciddi boyutlara ulaşabilecektir. O yüzden cumhurbaşkanını halkın seçmesi ilkesi kabul edilmesiyle birlikte, anayasada değişiklik yapılarak yarı başkanlık ya da başkanlık sistemine geçilmesi uzak bir ihtimal değildir. Çünkü Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilerle donatılması bu iki sistemin en temel ve açık niteliğidir.²⁵³

Günümüzdeki hükümet sistemleri arasında bir karşılaştırma yapıldığında, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla istikrar unsurunu bünyesinde daha fazla barındırdığı görülmektedir. Bunun sebebi, daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz üzere, yürütmenin tek makamı olan başkanın istisnai haller dışında görevinden uzaklaştırılamamasıdır. Bundan dolayı da başkanın gücü ve yetkileri sayesinde yürütme erkinin istikrarı da bir nevi garantilenmiş olmaktadır.²⁵⁴ Başkan, görevinden *impeachment* yöntemiyle uzaklaştırılsa veyahut ciddi hastalık ve ölüm gibi durumlarda görevini bırakmak zorunda kalsa dahi, yürütme istikrarından bir şey

²⁵³ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 122.

²⁵⁴ LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler** (Çev. Ergun Özbudun-Esin Onulduran), Ankara 1986, ss. 48-50; TURHAN, **Hükümet Sistemleri...**, s. 177.

kaybetmez. Çünkü başkan yardımcısı, hemen onun yerine ikâme edilmektedir. Böylece yürütme organının sürekliliği kayıt altına alınmaktadır. Ancak bu durum parlamenter sistemlerde daha sıkıntılı işlemektedir. Örneğin ABD'de başkan öldüğünde, yerine başkan yardımcısı geçer. Oysa Özal'ın ölümünden sonra Türkiye'de kısa bir süre cumhurbaşkanlığı koltuğu boş kalmıştır.²⁵⁵

Ülkemiz parlamenter sistemin tıkanmasından dolayı, yakın tarihimizde iki kez askeri darbeye maruz kalmıştır. Bunun dışında 1960 darbesini de hesaba katarsak parlamenter sistem üç kez kesintiye uğramıştır. Acaba sistemin problemleri mi vardır, yoksa elbise ile bünye arasında uyumsuzluk mu vardır? *Duverger*'in 1974'de dediği gibi, "Dünya ekonomisinin bu aşamasında, parlamentarizmin hukuki çerçevesi yetersiz kalıyor. Yürütme, hızlı, dakik, anında ve esneklik içinde kararlar almak zorunda. Bu kararların muazzam bir teknik bilgiye dayanması gerekiyor".²⁵⁶

Neden başkanlık sistemi sorusuna cevap ararken Türkiye'de parlamenter sisteme yapılan eleştirileri göz önüne almak gerekmektedir. Parlamenter hükümet sistemi hakkında yapılan en önemli eleştiri siyasi istikrarsızlığa sebep olduğudur. Örneğin 1970–1980 arası ve 1990'lı yıllardan 2000'li yılların başına kadar yapılan seçimlerde, ülkemizde siyasi partiler tek başına hükümet kurabilmek için, genelde yeterli oy çoğunluğuna sahip olamamıştır.²⁵⁷ Bunun sonucunda da sürekli olarak koalisyon hükümetleri ortaya çıkmıştır. Bu sebeple de koalisyon hükümetleri delil gösterilerek, çok partili sistemin olduğu devletlerde siyasi istikrarsızlıkların nedeni olarak parlamenter sistem hedef gösterilmiştir. Koalisyon hükümetleri yerine tek başına iktidara gelen hükümetlerin kurulduğu zamanlarda ise, hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde bulunduran başbakanın gittikçe güçlenmesi; otoriterleşme ve temel hak ve

²⁵⁵ FENDOĞLU, s. 51.

²⁵⁶ Aktaran: FENDOĞLU, s. 51.

²⁵⁷ YANIK, s. 130.

özgürlüklerin zedelenmesi hususunda endişeleri de beraberinde getirmektedir.

Parlamente hükümet sistemine getirilen eleştiriler; koalisyonlar, istikrarsızlık, yürütmedeki çift başlılık ve seçim sistemi gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Ülkemizde uygulanan seçim sistemi ve parlamente rejim nedeniyle koalisyonlar birçok dönemde zorunlu hale gelmiştir. Koalisyon hükümetleri dönemlerinde partiler seçim öncesi açıkladıkları programlarını olması gerektiği gibi uygulayamamaktadırlar. Yine bu tür dönemlerde koalisyondaki partiler başarısızlık halinde diğer partilere kolaylıkla suçlayabilmekte ve başarısızlıkta kimin sorumlu olduğu net bir şekilde belirlenememektedir.

5.1.3 Demokratik Katılım ve Parti İçi Demokrasi Meselesi

Başkanlık sistemiyle parlamente sistemi demokratik katılım düzeyi açısından karşılaştırdığımızda, başkanlık sisteminin üç erkten ikisini halkın seçmesi nedeniyle daha katılımcı bir sistem olduğu ortadadır. Bu açıdan bakılınca da vatandaşlar hükümet ve yasama organının politikalarını onaylama konusunda seçim zamanında daha doğrudan bir etki gösterecektir.

Mevcut parlamente sistemimizde, dört yılda bir yapılan genel seçimlerle, halk kendisinin belirlemediği adaylara oy vermek için sandık başına gider. Ülkeyi asıl idare edecek olan hükümet konusunda bir belirsizlik; kimin bakan olacağını önceden bilememe durumu vardır. Bunun yanında, koalisyon hükümeti kurulması durumunda (ki bu parlamente sistemde çokça görülmektedir), seçmenler istem dışı da olsa istemedikleri partiyi ülke yönetimine getirmiş olacaklardır. Örneğin ülkemizde Aralık 1995 seçimlerinde sandıktan birinci parti olarak çıkan Refah Partisi, ANAP ile koalisyon kurmayı denedi. Bu olmayınca, seçimlerden yaklaşık iki ay sonra ANAP-DYP koalisyonu (ANAYOL) kuruldu. Böylece ironik bir şekilde

halktan en yüksek oyu olan partinin genel başkanı, başbakan olmak yerine muhalefet koltuğunda kaldı.

Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı olan başkan, direkt olarak halk tarafından seçildiği için halk başkanı tanır, bilir ve doğrudan seçer. Halktan başka hiçbir merci başkana, hükümet kurma yetkisini veremez. Başkan yaptığı yapacağı her siyasi faaliyet için direkt olarak halka karşı sorumludur, ona tanınan zaman içerisinde, halkın direkt temsilcisi olarak çalışır. Halk yürütmeyi seçer ve gerektiğinde hesap sorar.²⁵⁸ Bu açıdan koalisyon hükümetlerini kuran partiler her kriz sonrasında ülkemizde, sorun kendilerinde değilmişçesine, seçim yarışlarına katılmaktadır ve suçu hep diğer partilerin üstüne atmaktadır. Ancak başkan krize sebep olursa, bir anlamda kendi kuyusunu kazmış olacak ve siyasetten zaman içerisinde silinecektir.

Parlamente sistemi Türkiye'deki demokrasinin temel sorunlarından biri de partilerin demokratik bir yapıya, yani parti içi demokrasiye sahip olmayışlarıdır. Herhangi bir ayrıma gerek duymaksızın Türkiye'deki partilerin hemen hepsi, demokrasinin niteliğine ilişkin bu önemli kriterden mahrumdurlar. Bunun en önemli kanıtlarından bir tanesi, siyasal partilerin genel başkanlarının değiştirilmesinin oldukça zor olmasıdır. Türkiye'de partilerin genel başkanlık koltuğunda oturan liderler, oluşturdukları delege yapısı ile ölüm, cumhurbaşkanlığına terfi etme, askeri darbe veya kaset operasyonları gibi siyaset dışı müdahaleler ya da siyaseten yasaklı hale gelmeleri dışında, neredeyse kendi istekleriyle emekli olana kadar konumlarını korumaktadırlar. Böylece demokrasiyi bir "liderler demokrasisi" veya "genel başkanlar sistemi"ne dönüştürmektedir. Partiler adeta liderleriyle özdeşleştirilmektedirler. Başka bir deyişle bir fikir, bir kadro hareketi/oluşumu olması gereken partiler, giderek genel başkanlık makamında oturanların mülkü haline getirilmektedirler.

²⁵⁸ TUNÇ-YAVUZ, "**Avantaj ve Dezavantajlarıyla...**", s. 19.

Türkiye'de parti içi demokrasinin yokluğu ve bunun sonucunda ortaya çıkan oligarşikleşmiş siyasal sistemin, başkanlık sistemiyle rehabilite edilebilme ihtimali vardır. En azından partiler, kendilerini şu anki durumlarından daha iyi bir demokratik çerçeveye oturtabilirler. Bunun sağlanması için başkanlık sistemi bize iki avantaj sunmaktadır. Bunlardan ilki, bir kişinin iki defadan fazla başkan seçilememesidir. Gerçi böylesi bir anayasal sınırlama, başkanlık sisteminin tanımlayıcı bir kriteri değildir. Fakat fiili düzlemde sistemi uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğu, başkanın görev dönemini sınırlandırmayı, anayasal bir ilke haline getirmişlerdir. Bu ilke sayesinde, Türkiye'de siyasi partilerin belli kişilerin mülkü haline getirilmesi önlenabilir. Yönetim piramidi içindeki geçişgenlik çok daha kolay sağlanarak, partiler çoğulcu ve değişime açık bir yapıya kavuşturulabilirler.

Başkanlık sisteminin Türkiye'de parti içi demokrasinin işlerlik kazanmasına etki edebilecek bir diğer faktör, bu sistemin temelini oluşturan kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesidir. Şöyle ki, başkanın parlamenter sistemdeki başbakanından farklı olarak yasama sürecine katılamaması onun milletvekilleri üzerindeki etkisini azaltabilir. Bununla, ilintili olarak bakanların aynı zamanda milletvekili olmamaları da benzer etkiler ortaya çıkarabilir. Parlamenter sistemi uygulayan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de parlamentoya giren her parlamenter için bakan olmak en büyük hedeftir. Yeniden milletvekili seçilmenin de garantisi olarak görülen bakanlık koltuğu, genel başkana aşırı bir bağlılığı gerektirmektedir.”²⁵⁹

Ayrıca, geniş halk kitlelerinin temsil edilmesi bakımından, başkanlık sistemi daha katılımcı bir yapı getirecektir. Bilindiği gibi mevcut parlamenter sistemimizde yüzde onluk seçim barajı, oyların önemli bir oranının meclis dışında kalmasına ve bu oyları veren seçmenin, temsil dışı olmasına sebep olmaktadır. TBMM, temsil açısından toplumun bütün kesimlerine hitap etmemektedir. Demokratik temsil bu tür farklı grupları barındıran ülkeler için çok önemlidir. Yeterli temsili sağlanmayan gruplar

²⁵⁹ ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 106.

anti demokratik yollara eğilim gösterebilecektir. Ancak tersi durumda, yani seçim barajı kaldırılırsa, mecliste birçok parti olacak ve hiçbir parti hükümeti kuracak çoğunluğu elde edemeyecektir. Başkanlık hükümetinde uygulanacak olan dar bölge çoğunluk sistemi, mecliste kaliteyi de yükseltecek ve siyasal katılımın daha sağlıklı bir şekilde yasama organına yansımaları sağlayacaktır.

Başkanlık sisteminin yasama organında farklı görüşü temsil eden çok sayıda farklı görüşe sahip vekilin olduğu dikkate alınırsa, başkanlık sisteminin demokrasi ve çok seslilik açısından olumlu bir hava getireceği açıktır. Bu durumun, yasal temsili sağladığı için kitleleri yasadışı eğilimlere itmek yerine mecliste bir araya gelip sorunların çözümüne, mevcut sisteme göre daha fazla katkıda bulunma ihtimali vardır. Ayrıca bu seçim modeli partiden çok adayların kimliği ile çok yakından ilgili olduğundan, milletvekillerini parti baskısından ve karar alırken liderin gözünün içine bakmaktan kurtaracaktır. Bu durumun, ülkemizde zamanla ABD'de olduğu gibi serbest partilerin oluşmasına da kısmen imkân sağlayacağını söyleyebiliriz.

Woodrow Wilson'ın 1885 yılında yayımlanmış olan ünlü *Congressional Government (Kongre Hükümeti)* eserinde söylediğine göre "Bütün diğer ilkelere daha açık olan bir ilke varsa, o da şudur: ister devlet yönetimi, ister basit bir ticari iş olsun, her türlü işte birine güvenilmesi gerekir. Böylece işler kötüye giderse kimin cezalandırılacağı açıkça belli olur. İktidar ve iktidarın kullanımından dolayı kesin hesap verme yükümlülüğü, iyi bir devlet yönetiminin temel unsurlarıdır."²⁶⁰ Wilson'un belirttiği bu görüşler, demokratik sistemler için kilit bir role sahiptir. Çünkü demokrasiler, hesap sorma, denetlenebilme sayesinde başarıya ulaşırlar. Mevcut Türk parlamentarizmi ise böyle bir mekanizmadan yoksundur. Çünkü Türkiye'de parlamentonun yürütme organını çok etkili bir şekilde denetleyemediği aşîkârdır. 1961 yılından 1994'e kadar verilen 251

²⁶⁰ WILSON, Woodrow, "**Kongre Hükümeti**", çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Dergisi, s. 48.

gensorudan vadece iki tanesi kabul edilmiştir.²⁶¹ Parlamento çoğunluğu elde edilmeden hükümet kuramadığı için parlamentoda çoğunluğa sahip hükümeti denetlemek oldukça sıkıntılı ve zordur. Sıkı parti disiplini ve iktidarda olan partinin kendi ayağına kurşun sıkmak istememesi yıllar boyu denetim eksikliğine neden olmuştur.

5.1.4 Sistemin Türk Toplumı ve Türk Devlet Yapısına Uygunluğu

Başkanlık sistemi ABD'de yaklaşık iki yüzyıldan fazla bir süredir başarıyla uygulanmaktadır. Yalnız bu sistemin demokrasilerini sağlam zemine oturtamamış sosyal ve siyasi şartları uygun olmayan ve başkanlık sistemiyle yönetilen Latin Amerika ve dağılan SSCB sonrası kurulan ülkelerde uygulanması başarısızlıkları beraberinde getirmiştir. Disiplinli partilerin olduğu, demokratikleşme ve siyasal kültürü ABD'ye göre daha ileride olmayan Türkiye'de başkanlık sistemi'nin, bilhassa başkan'ın partisi ve kongrede aynı partinin hâkim olması durumunda Latin Amerika ülkelerindekine benzer problemleri doğabileceği endişesi duyulmaktadır.²⁶² Başkanlık sistemi Latin Amerika ülkelerinde birçok kez askeri ya da kişisel diktatörlüklere zemin oluşturmuştur.²⁶³

Ülkemizde bu endişeyi taşıyan hukukçular olmakla birlikte²⁶⁴, kimi hukukçularda Türkiye'de uygulanacak başkanlık sisteminin ülkemizin yapısı gereği Latin Amerika'da görülen olumsuz sonuçları doğurmayacağını ileri sürmektedir.²⁶⁵ Buna gerekçe olarak da diktatörlüğe kayma konusunun sadece hükümet sitemlerine bağlı olmadığını belirtilmekte,

²⁶¹ FENDOĞLU, s. 49.

²⁶² KALAYCIOĞLU, "**Başkanlık Rejimi...**", ss. 22-23

²⁶³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 428.

²⁶⁴ Bkz. TURHAN, M. (1995). "*Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi?*", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**. C: XIX, S: 179-180, s. 78-82; YAZICI, S. (2010) "*Başkanlık Sistemi Türkiye'yi Olumsuz Etkiler*", <http://www.ntvmsnbc.com/id/25086300/>. (Erişim Tarihi: 24.08.2014)

²⁶⁵ PARLA, Taha, **Türkiye'nin Siyasi Rejimi**, İstanbul 1995, s.37; KUZU, **Her Yönü...**, s. 15

parlamenter demokratik sistemle yönetilmemize rağmen demokratik hayatımızın üç defa kesintiye uğradığını vurgulamaktadırlar. Örneğin bu fikri savunanlardan Kuzu'ya göre *"Türkiye, güçlü bir devlet geleneğine ve köklü bir devlet tecrübesine sahiptir. Keza, pek de kısa sayılmayacak doksan yılı aşkın bir demokrasi kültürü deneyimine sahibiz. Bu nedenle Güney Amerika ve Afrika'da uygulanan bozulmuş başkanlık modellerini örnek vererek, bizde de başkancı hükümetlere, diktatörlüklere dönüşeceğini iddia etmek, yıllarca sömürge altında kalmış bu devletlerle ülkemizi kıyas etmek, binlerce yıllık engin devlet idare etme yeteneğine sahip bir milletin yaşadığı Türkiye'yi küçültmek demektir. Dolayısıyla bu tür bir karşılaştırma mantıklı olmayacaktır. Bizde darbe yapan ordu bile devlete bir çeki-düzen verdikten ve demokrasiyi tekrar rayına oturttuğu düşüncesine kendince vardıktan sonra 1-2 yıl içinde kışlasına çekilmesini bilmektedir. Bu durum bile demokratik yatkınlığımız bakımından olumlu bir puandır."*²⁶⁶ Yine bu konu da Latin Amerika ülkelerinin içinde bulunduğu şartlarla Türkiye'nin şartlarının çok farklı olduğunu belirten Akyol'a göre: *"Başkanlık sistemi Latin Amerika'da olduğu gibi diktatörlükle sonuçlanmaz. Çünkü Latin Amerika ile Türkiye'nin şartları çok farklıdır. Mussolini başbakan olarak iktidara geldi, Hitler ise şansölye yani başbakan olarak iktidara geldi. Latin Amerika'daki diktatörlüğün sebebi ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistemdir. Latin Amerika'da diktatörlüğe yol açan sosyal, siyasi, kültürel ve tarihi birçok sebep vardır. Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi yürümediği gibi parlamenter sistem de yürümemiştir ."*²⁶⁷

Başkanlık sistemi ile ülkeye despotizmin geleceğinden korkulmamalıdır. Yaklaşık her on yılda bir TBMM tıkanmakta, ikili-üçlü koalisyonlar yaşanmaktadır, bu da ülkemizin istikrarı yakalamasına en büyük engeldir. Bu sebepten ötürü başkanlık sisteminin kendi tarihimize ve kültürümüze ve yönetim yapımıza daha uygun olduğunu belirten yazarlar vardır.

²⁶⁶ KUZU, **Her Yönü...**, s. 103.

²⁶⁷ AKYOL, **"Çözüm Başkanlık"**, s. 157. Tam metin için bkz. Aksiyon Dergisi, 6-12 Aralık 1997.

*Fendoğlu'na göre: "Parlamenter sistem değişmezse, ülke giderek istikrarsızlık batağına girebilir. Bir kamu hukuku ilkesi olarak, yetki ve sorumluluk paralel olmalıdır. Güney Amerika örnekleri gerçeği göstermesine rağmen başkanlık sistemine karşı çıkanlar gerekçe olarak başarısız Güney Amerika uygulamalarını ileri sürmektedirler. Oysa Güney Amerika örneği bizim için bir ölçüt olamaz, çünkü tarihimiz Güney Amerika ülkelerine benzememektedir. Arjantin, 1810 yılına kadar, yaklaşık 300 yıllık bir İspanyol kolonisiydi; 1816'da bağımsız oldu; 1853 yılında başkanlık sistemini kabul etti. Arjantin'in son altmış dört yılının yirmi yılını siviller, kırk dört yılını askerler yönetti. Kısaca Arjantin'le yönetim konusunda ortak bir yanımız yoktur; bunlar eski sömürgelerdir. Türkiye'nin ise, 2000 yıllık devlet birikimi olup, bu koşullarda kendisine denk olmayanlarla karşılaştırılması uygun değildir. Başkanlık sistemi, belirtildiği gibi, tarihe ve milli kültüre daha uygundur."*²⁶⁸

Ayrıca binlerce yıldır kurulan hemen hemen tüm Türk devletlerinde; hükümdar, sultan, hakan, bey gibi devlet büyükleri yürütme manasında devleti tek elden yönetmekteydi. Bu konuda danıştığı, günümüzde bakanlıklara denk gelen divan, şura gibi kurumlar, tıpkı şuan ki başkanlık sistemindeki gibi "danışma" vasfı taşımaktaydı. Bu açıdan bakılınca da eski Türk devletlerinin uyguladığı yürütme modeli, günümüzdeki başkanlık sistemiyle benzerlikler taşımaktadır. Dolayısıyla Türk toplumu, yürütme erkinin tek elden kontrol edildiği bir yönetim sistemine yabancı olmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Latin Amerika ülkelerindeki sistemin "Başkanlık" değil de "Başkancı" sistem olarak adlandırılmasındaki en önemli sebebin başkanın meclisi feshetme yetkisinin bulunmasıdır.²⁶⁹ Diktatörlük rejiminde bütün yetkiler tek bir kişi de toplanmaktadır. Oysa başkanlık sisteminde, tam tersine yetkiler tek bir kişide birleştirilmek yerine organlar arasında bölüşülmektedir. Tek başına iktidar olup yürütme gücünü elinde

²⁶⁸ FENDOĞLU, s. 52.

²⁶⁹ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 423.

bulunduran başbakan meclisteki çoğunluğundan dolayı yasama organında da mantıken en önemli söz sahibi olmaktadır. Böyle bir durum kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiği anlamına gelmektedir. Başkanlık hükümeti sistemindeyse başkan yalnız yürütme organında tek yetkili olmakta; yasamayı ise dolaylı şekilde etkileyebilmektedir. Yalnız başkanlık sisteminde, başkanın yasama organı üzerinde çokta büyük etkilere sahip olmadığını iddia etmekte her zaman için geçerli değildir. Başkan ile kongre seçimlerini aynı partinin kazandığı dönemlerde, başkan hem yürütme hem de yasama organında etkili bir konuma gelebilmektedir. Bu gibi dönemlerde başkanın yetkilerini dengeleyen en önemli unsur ise ABD'deki parti yapılarının disiplinsiz oluşu ve baskı gruplarının lobi faaliyetlerinin oldukça etkili olmasıdır. Ayrıca ABD'deki siyasal hayattaki kültür ve ahlak düzeyinin ileri seviyede oluşunun da bu konudaki etkisi oldukça önemlidir.

Sosyo-ekonomik ve siyasal gelişimini çağa uygun ve sağlıklı biçimde gerçekleştiremeyen ülkelerde, siyasal rejim ve demokrasi sık sık kesintiye uğramaktadır. Yeni yasalar ve anayasalarla demokrasinin kurtarılmaya çalışıldığı bu ülkelerde, asıl problem toplumdaki kurumların kılcal damarlarına işlemiş problemlerin çözülememesidir. Yapılan yeni anayasalar da halktan gelen taleplerle değil, hep tepeden inmece yaklaşımlarla hazırlanmıştır. Bundan dolayıdır ki, ülkemiz neredeyse yüz elli yıldır hep anayasa tartışması ile meşgul edilmiş ve hala da bir sonuca ulaşamamıştır. 1808 Sened-i İttifak, 1876 Kanun-i Esasi, 1921 ve 1924 Anayasaları, 1961 Anayasası, 1971 değişiklikleri, 1982 Anayasası ve 2010'da yapılan kapsamlı değişiklikler dahi güçlü ve toplumun tüm kesimleri tarafından benimsenen bir anayasanın meydana gelmesini sağlayamamıştır. Amerika Birleşik Devletleri ise kuruluşundan bu yana yaklaşık iki yüz elli yıldır tek bir anayasa ile yönetilmiştir. Bu anayasa günümüze kadar yaklaşık otuz defa değişikliğe uğramıştır. Ancak Amerikalılar anayasa üzerindeki bu değişikliklere "değişiklik" bile dememekte, *amendment* yani "düzeltme" ifadesini kullanmaktadırlar. Bunun sebebi ise kuruluşunda gerçekten de dünyanın en başarılı anayasasının yapılmış olduğu gerçeği yatmaktadır. İngilizlerin ise hiç yazılı

anayasaları olmamıştır; gelenek ve içtihatlarla devlet yürümektedir. Fransa tarihi boyunca ondan fazla yazılı anayasa eskitmiştir. Bu aslında Fransızların yönetim anlayışında sürekli bir arayış içinde olduğunu göstermektedir. 1958 yılında Fransızlar güçlü yürütme esasına dayanan yarı başkanlık sistemini kabul eden De Gaulle Anayasası ile ancak siyasi istikrara gerçek manada kavuşmuşlar. İsviçre ise kendi sistemini oluşturup yerleştirerek başarıya ulaşmıştır.²⁷⁰

Görülüyor ki, gelişmiş demokrasiler aşağı yukarı anayasa problemlerini yıllar öncesinden halletmiş durumdadırlar. Meseleye bu açıdan yaklaşıldığında güçlü devlet geleneği olan Türkiye'nin neden hala anayasa meselesini çözemediği de irdelenmesi gereken önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasalarımız, aşağıdan yani halktan gelen bir hareketle değil de sürekli olarak yukarıdan gelen tepeden inmeci bir hareketle oluşturulmuş bir nevi empoze edilmiş anayasalardır. Milli iradeye güvensizlik bu meselenin temelini oluşturmaktadır. Nitekim başkanlık sisteminin bünyemize uymadığı yönündeki görüş de aynı endişeden kaynaklanmaktadır. Oysa Kuzu'ya göre *"Bu milletin sosyo-kültürel yapısına en uygun sistem başkanlık rejimidir."*²⁷¹ Aslında, cumhuriyetin ilk yıllarında bu gerçek görülmüş, mecliste dahi bu tür bir eğilim belirmiş, hatta Atatürk bu sistemi getirmek istemiştir.²⁷² Ne var ki, bunu o günün koşullarında gündeme getirmediği ileri sürülmektedir. Resmiyette getirilmemiş bile olsa, uygulamada başkanlık hükümetini andırır bir yönetim biçimi uygulandığı o dönem için gayet açıktır. Keza, İnönü'nün "Milli Şeflik" dönemi de aynı niteliktedir. 1950-1960 dönemi güçlü yürütme yönü ile bu modeli çağrıştırmaktadır. Özal'ın cumhurbaşkanlığı dönemi yer yer bu sistemi hatırlatmaktadır. Kısacası, geçmiş uygulamalarımızın yanında, eski Türk devletleri ve Osmanlı'dan kalan altı yüz yıllık sultanlık geleneği aslında yürütme erkimizin tarih

²⁷⁰ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 110.

²⁷¹ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 111.

²⁷² Ayrıntılı bilgi için bkz. ALDIKAÇTI, **Modern Demokrasilerde ...**, s. 211-213.

boyunca güçlü olduğu ve başkanlık sisteminin bu yüzden bize uygun bir sistem olduğunu zaten örneklemektedir."²⁷³

Bilindiği gibi, başkanlık sisteminde başkan, ülkeyi dış politikada temsil eden kişidir. Ülkeler statüsünde ve uluslararası organlarda ülkenin temsili devlet başkanı tarafından yerine getirilir. Başkanlık sistemi uygulayan devletlerde, başkan Senato'nun onayı ile uluslararası andlaşmalar yapar, savaş ilan eder ve yeni ülkeleri tanır. Dolayısıyla başkanlık sisteminde başkanın tek karar verici konumda (kongreden onay almak şartıyla) olması dış politika bütünlüğünün daha iyi sağlanmasına zemin oluşturacaktır.

Ülkemizde ise cumhurbaşkanı ve başbakanın farklı politikalar izlediği dönemlerde dış politikada sorunlar meydana gelmiştir. Örneğın Ermenistan'ın Karabağ'ı işgalinde aktif dış politika isteyen cumhurbaşkanı Özal ile bu yaklaşımı maceracılık olarak gören başbakan Demirel arasında polemik çıkmış, dış politikada iki başlılık nedeniyle Türkiye'nin dış politikada etkinliği kırılmıştır.²⁷⁴

5.1.5 Temel Hak ve Özgürlükler Meselesi

Türkiye, temel hak ve özgürlükler konusunda halen birçok AB üyesi ülkeye göre daha geri durumdadır. Başkanlık sisteminin gelmesi halinde bazı kesimlerce bu konunun daha da problemlı bir hale geleceği, başkanlığın otoriterizmi getireceği, bunun sonucunda da temel hak ve özgürlüklerin darbe alacağı iddia edilmektedir.²⁷⁵ Her ne kadar başkanlık sistemiyle otoriterizm ve diktatörlük arasında doğrudan bir ilişki yoksa; başkanlık sistemiyle temel hak ve özgürlüklerin zedelenmesi arasında da doğrudan bir ilişki yoktur. Bunun en temel örneği ise özgürlükler ülkesi olarak bilinen Amerika Birleşik Devletleri'dir. Başkanlık sisteminin gelmesini

²⁷³ KUZU, **Her Yönü ...**, s. 112.

²⁷⁴ FENDOĞLU, s. 52.

²⁷⁵ KALAYCIOĞLU, "**Başkanlık Rejimi...**", ss. 22-23; ULUŞAHİN, ss. 92-93

savunan kesim ise, başkanlık sisteminin, temel hak ve özgürlüklerin yaşayıp gelişmesi için daha uygun bir ortam olduğunu da savunmaktadırlar.²⁷⁶ Ülkemizde temel hak ve özgürlükler konusunda AB'ye göre hala bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Bahsedildiği gibi, başkanlık sistemi hak ve hürriyetleri güçlendirecekse, bu durum AB yolunda Türkiye için olumlu bir adım olacaktır.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, başkanlık sistemine geçilmesiyle temel hak ve özgürlüklerin birdenbire genişleyeceği konusunda kesin bir iddiada bulunmak şuan için mümkün değildir. Hükümet sistemleri ve özgürlükler konusunda çalışmaları bulunan TEPAV'ın araştırmalarına baktığımızda da bu sonuç ortaya çıkmaktadır.²⁷⁷ TEPAV, dünya üzerindeki başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen on farklı ülkeyi, bu ülkelerdeki yürütme gücü ile temel hak ve özgürlükler arasındaki korelasyonu incelemek için seçmiştir. Yapılan çalışmada örnek verilen ülkelerin hükümet şekilleri şu şekildedir:

- Başkanlık Sistemiyle Yönetilenler: ABD, Güney Kore, Venezüella
- Yarı Başkanlık Sistemiyle Yönetilenler: Finlandiya, Fransa, Portekiz, Rusya
- Parlamenter Sistemle Yönetilenler: İngiltere, Macaristan, Türkiye

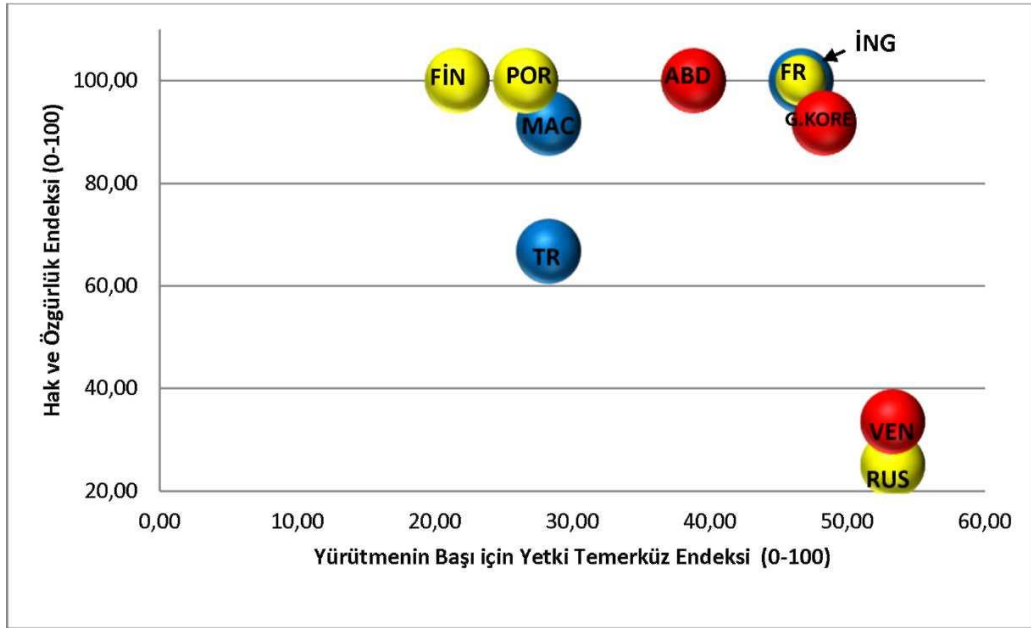
Bu ülkelerin seçilmesinde kendi mevcut sistemlerindeki en bilinen ülkeler olmasından yola çıkılmıştır. Yürütme gücü konusunda bir yetki temerküzü değerlendirmesi yapılmış, *iktidarın kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisinin olup olmaması, tek başına karar verip verememesi, yasama organına ne derece bağlı olduğu* gibi parametrelerle analiz yapıp, ülkelere 0 ile 100 arasında yetki temerküzü puanı verilmiştir. 100 puana daha yakın ülkelerde yetki yoğunlaşması daha yüksek gerçekleşmiştir. Aynı yöntem temel hak ve özgürlükler endeksi yapılırken de kullanılmıştır.

²⁷⁶ ÖZBUDUN, "**Başkanlık Sistemi...**", s. 107.

²⁷⁷ TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. İlgili araştıma TEPAV için Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyeleri **Yrd. Doç. Dr. Yetkin Çınar** ile **Yrd. Doç. Dr. Türkmen Göksel** tarafından yapılmıştır.

Burada da incelenen başlıklar arasında inanç ve ifade özgürlüğü, bağımsız ve özgür medyanın varlığı, bireylerin özgür yaşam tarzı, cinsiyet ayrımcılığının olmaması gibi örnekler yer almaktadır.

Şekil 1: Yürütmenin Gücü ile Temel Hak ve Özgürlükler Arasındaki İlişki(kaynak:TEPAV)



Şekil 1’de yürütmenin başı olarak, parlamenter sisteme göre yönetilen İngiltere, Macaristan ve Türkiye'nin başbakanları ile başkanlık veya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelerin devlet başkanlarının yetkileri karşılaştırılmıştır (Kırmızı, sarı ve mavi renkler; sırasıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemleri yansıtmaktadır). Şekilde ilk dikkat çekmek istediğimiz husus, aynı hükümet sistemine sahip olan ülkelere, yürütmenin başının yetki temerküz endekslerinde önemli farklılıklar olabileceğidir. Örneğin, başkanlık sistemine sahip iki ülke olan ABD ile Venezüella'da, ABD başkanının gücü ile Venezüella başkanının gücü arasında ciddi bir fark vardır. Farklı sistemlerle yönetilen ülkelerin sistemlerine bakıldığında da güç farklılıkları olabildiğini söylememiz mümkündür. Örneğin, Türkiye başbakanı için yetki temerküz endeks

puanı, yarı başkanlık ile yönetilen Finlandiya ve Portekiz'den fazla iken, parlamenter sistem örneği olan Macaristan'inkine eşittir.

Bu bahsi geçen üç ülke için (Finlandiya, Portekiz, Macaristan) hak ve özgürlük endeksleri açısından bir kıyaslama yaparsak, Türkiye'nin ilgili endeks puanının bu üç ülkeden de düşük seviyede olduğunu görmekteyiz. Benzer bir şekilde, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa'nın yetki temerküz endeksi Türkiye'den fazla iken, aynı zamanda bu ülkede hak ve özgürlüklerin de daha fazla olduğu gözlenmiştir. Bu noktadan hareketle şu söylenebilir: Fransa'nın devlet başkanı, Türkiye'nin başbakanından daha fazla yetkiye sahiptir ve dolayısıyla daha güçlüdür. Buna rağmen, hak ve özgürlüklerin, Türkiye'deki mevcut parlamenter sistemde, Fransa'daki yarı başkanlık sistemine kıyasla, daha olumsuz durumda olduğu gözlemlenmektedir.²⁷⁸

Özetle, gerek bir ülkedeki yürütmenin başının gücü, gerekse ülkedeki vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler ya da özgürlük ortamı ile o ülkedeki hükümet sisteminin başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistem olması arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Bu durumda, sistem tartışmaları ve karşılaştırmaları yapılırken, parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinden dolayı bir ülkedeki hak ve özgürlüklerin artacağı ya da azalacağı biçiminde önyargılara sahip olunmamalı, esas olarak sistemin tasarımı ve işleyişine odaklanılmalıdır.

5.2 Parlamenter ve Başkanlık Hükümeti Sistemlerinde Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkileri

Demokratik ülkelerde gelişmiş bürokratik örgütlerin bulunması zorunludur. Gelişmiş batı demokrasilerinde bürokrasiler modernleşen ve büyüyen toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla işlevsel ve kantitatif açılardan

²⁷⁸ **TEPAV Hükümet Sistemleri Araştırması**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1353054491.Baskanlik_Yari_Baskanlik_ya_da_Parlamente_Sistem_1.pdf (Erişim: 20.05.2014)

gelişmek durumunda kalmışlardır.²⁷⁹ Batılı demokrasilerde bürokrasinin siyasi iktidar ile ilişkileri görece sağlıklıdır ve bürokrasilerin büyük ve güçlü olmaları, bürokratik egemenlik sonucunu doğurmamıştır. Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar, bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir.

Ülkelerin siyasal rejimlerinin farklı olması siyaset ve bürokrasi ilişkisinde de belirleyici olmaktadır. Bu ilişkinin anlaşılması; sorunlarının ve sağlıklı işleyiş biçimlerinin ortaya konması bakımından, demokratik sistemlerde başlıca iki sistemin; başkanlık ve parlamenter sistemlerinin karşılaştırılmalı olarak incelenmesi önem arz etmektedir.

Bürokrasilerin temel görevi ortak toplumsal hizmetlerin ifa edilmesidir. Fakat bürokrasiler, birçok zaman sadece hizmeti görmekle sınırlı kalmazlar. Çeşitli şekillerde iktidarın yürütme gücüne etki etmek ve o gücü kullanmayı isterler.

Demokratik rejimlerde bürokrasi ile siyasi iktidarın uyumlu bir şekilde işlemesi için farklı mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu uygulamaların çoğunun amacı bürokrasinin yürütme gücüne bağlı kalması ve ona hizmet etmesi yönündedir. Otoriter rejimlerin genelinde ise bürokrasinin büyük ölçüde egemenliği ele geçirdiği gözlenmektedir. Örneğin dağılan SSCB, çok büyük bir bürokratik mekanizmanın, bireyin en basit gündelik davranışlarına kadar denetlediği bir bürokratik egemenlik örneği olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkeler arasında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde en fazla denetimi sağladığı devlet ise başkanlık sistemiyle yönetilen ABD'dir.²⁸⁰ ABD kuruluşundan bu yana bürokrasiye, siyasi güce etki ve nüfuz etme imkânı vermemiştir. Bununla birlikte bürokrasi üzerinde

²⁷⁹ TATAROĞLU, Muhittin, *"Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme"*, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl:2006, C. XIII S. 1, s. 98.

²⁸⁰ TATAROĞLU, *"Parlamenter ve ..."*, s. 114.

denetim sağlayan aygıtlar, diğer devletlere nazaran ABD’de daha sağlıklı ve güçlü bir şekilde çalışmaktadır. Bunun sebebi ise ABD’de bürokrasinin yürütme gücüne etki edecek kadar güçlenmesine karşı yüzyıldan fazla süredir özel bir hassasiyet ve dikkatin söz konusu olmasıdır. Böylece bürokratik yapının dizginleri hep sağlam bir şekilde kontrol edilmiştir.

Günümüzde demokratik kamu yönetimi sistemlerinde, bürokrasinin yürütmenin temel ve asli bir unsuru değil de yardımcı nitelikte hizmet vermesi konusunda hemen hemen ortak bir fikir birliği vardır. Fakat ülkelerin yönetim biçimlerindeki farklılaşmalar sebebiyle, bürokrasilerin yapılanması, işleyişleri ve rollerinde de farklılıklar yaşanmaktadır. Örneğin başkanlık sisteminde olduğu gibi şahısların ön planda olması ya da parlamenter sistemlerde görüldüğü üzere kurumların ön plana çıkması, iktidarların bürokrasiyle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde önemli rol oynamaktadır.²⁸¹

Türkiye’de parlamenter sistemden vazgeçilip başkanlık sistemine geçilmesi tartişmaları özelikle son yirmi yıldır sürekli gündemdedir. Ancak bir ülkedeki parlamenter veya başkanlık sisteminin dönüşümü süreci, çok önemli ve karmaşık bir yapısal değişimi de zorunlu kılar. Ayrıca bu değişimin sonucunun ne olacağını da sisteme geçilmeden önce tahmin etmek zordur. Özellikle bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkileri bakımından bu iki farklı hükümet sistemi göz önüne alındığında, önemli temel ve yapısal farklılıklar kendini göstermektedir. Bu bakımdan başkanlık sistemi tartişmalarını bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkileri bakımından da incelemek önemlidir.

Türkiye’de süregelen parlamenter sistem, yürütme erkine bürokrasiye karşı net ve güçlü bir iktidar vermemiştir. Özellikle 1980’li yıllara kadar bürokrasi sert ve güçlü bir mekanizmadır. Her ne kadar 1982 anayasasıyla yürütme organı güçlendirilmiş olsa bile bu düzenleme bürokrasinin siyasi gücünü doğal sınırlarına çekememiş ve yürütme erkiyle bürokrasi

²⁸¹ TATAROğLU, **"Parlamenter ve ..."**, s. 97.

arasındaki güç mücadelesini azaltamamıştır.²⁸² Bu şartlar altında demokratik zeminde güçlü ve istikrarlı bir siyasi iktidar arayışını sürekli olarak gündemde tutmuş olsa da, koalisyon hükümetleri bunun gerçekleşmesinin önünde en büyük engel olmuştur.

Parlamente sistemlerde yürütmenin genel itibarıyla siyasi ve idari olmak üzere iki kesimden oluştuğu görüşü genel olarak kabul görmüştür. Yani kısaca, kararları alanların siyasiler; kararları uygulayanların da bürokratlar olduğu söylenebilir. *Max Weber*'e göre ise teoride bürokratların tarafsız kariyer bürokratları oldukları varsayılmıştır. Seçilmiş siyasilerle atanmış bürokratların her ikisi de kamu görevlisidir. Ancak pozisyon alma ve motivasyonları birbirinden farklıdır ve iktidar savaşına odaklanmışlardır. Bürokrasinin devlete ve hizmete olan adanmışlığı sürekli olarak sorgulandığından, seçilmiş siyasilerin kamunun menfaatini daha çok koruduğu ve onu daha iyi temsil ettiği varsayılır.²⁸³ Ancak bürokrasi doğası gereği sürekli olarak iktidar gücüne sahip olma ve ele geçirmeye meyillidir.

Bürokrasi ve siyasal iktidar ilişkileri açısından parlamente sistemlere bakıldığında, parlamentoların bürokrasi üzerindeki nüfuz ve etkilerinin görece daha az olduğu söylenebilir. Bunun temel sebebi parlamentodan çıkan yürütmenin parlamentonun gücünü gölgelemesidir. Eğer güçlü bir yürütme organı söz konusu ise bu, bürokrasinin daha çok denetimine girmesi anlamına gelir. Ancak iktidar zayıf ise veya sorunlu koalisyon hükümetinden oluşuyorsa, bürokrasi normale göre çok daha fazla denetimden kaçınma imkânına sahip olur.²⁸⁴ Bu tür zamanlarda da bürokrasi tahakküm kurma yolunda daha rahat bir zeminde hareket etmiş olur.

²⁸² TATAROĞLU, "**Parlamente ve ...**", s. 98.

²⁸³ NISKAINEN, William A., **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine/Atherton, Chicago 1971, s. 92. Aktaran: TATAROĞLU, "**Parlamente ve ...**", s. 98.

²⁸⁴ TATAROĞLU, "**Parlamente ve...**", s. 102.

Fakat özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, parlamenter rejimlerde yürütmenin gittikçe daha fazla güçlendiği görülmektedir. Devletler, yürütme gücünün faaliyetlerinin daha hızlı etkin ve verimli yapılması amacıyla yürütme erkine yasama organına karşı daha fazla siyasi güç vermişlerdir. Böylece daha hızlı uygulamaya geçen ve istikrarlı hükümetlerin çağı başlamıştır. Parlamentoların asli görevleri olan yasama faaliyetleri açısından güçleri zayıflamakta; yürütme organlarının ise düzenleme alanları gelişmektedir. Yani bir anlamda parlamentolar bu süreç içerisinde güçlerini yitirmekte ve hükümetlerin istediği düzenlemeleri yapmakla görevli onay makamı haline dönüşmektedir. Bu dönüşüm süreci parlamenter rejimleri başkanlık sisteminden ayıran temel özelliklerini aşındırmakta ve güçler ayrılığı ilkesini zayıflatmaktadır.

Başkanlık sisteminin en önemli özelliklerinden birisi başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesidir. Bu sistemde yürütme organının istikrarı büyük ölçüde sağlanmıştır. Çünkü başkanın yürütmeye ilgili tüm yetkileri kendinde toplaması, halk tarafından seçilmesi ve yasama organından bağımsız oluşu gibi nedenler yürütme erkinde oluşabilecek istikrarsızlık varsayımlarını büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Bürokrasi açısından bakılınca da, bürokrasi başındaki yürütme gücünün istikrarlı olduğunu ve başkanın ne kadar süreyle bu işin başında olacağını bilir. Oysa parlamenter sistemde erken seçim ihtimali oluştuğunda, bürokrasi iktidarın el değiştirmesi ihtimaline karşı yapması gereken görevleri durdurması ve ertelemesi gibi ihtimaller sıkça görülse de başkanlık sisteminde erken seçim ihtimalinin çok az olması, bürokrasinin asli görevlerini yerine getirmemesi gibi sorunları da büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

ABD'de kamu bürokrasisinin parlamenter sistemlere nazaran görece daha az önemsenmesine rağmen, yönetim bazında dünyanın en gelişmiş devletlerinden biri olma konumuna nasıl ulaştığına dair farklı açıklamalar yapmak mümkündür.

Amerika Birleşik Devletleri'nde siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol etmesi gerektiği düşüncesi, sistemle oldukça bütünleşmiş bir düşüncedir. Bundan dolayı da bürokrasinin kontrolü hep önemini korumuştur. Kontrol eksikliği durumunda bürokratik bir hükümet rejimi gerçekleşeceği endişesi halk üzerinde dahi geniş bir kabul görmektedir. Siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde kontrolünün olmadığı zamanda bürokrasi, kongre ve başkanın emirlerini ve uygulamalarını görmezden gelecek ve kendi iktidarının gerektirdiği eylemler haricinde herhangi bir güce karşı sorumluluk hissetmeyecektir. "Halk da hizmet edilecek efendiler değil, tam tersine yönetilmesi gereken "nesneler" haline dönüşecektir."²⁸⁵

Bürokrasinin denetimi açısından bu iki hükümet sistemini karşılaştırdığımızda, başkanlık rejimindeki yasama organının bürokrasiyi denetleme gücü parlamenter sistemlere göre daha işlevsel ve daha fazladır.²⁸⁶ Çünkü parlamenter rejimlerde parlamento, başbakanın izni olmadan fiili olarak herhangi bir yasal düzenleme yapamaz veya bütçe değiştirmeye kendi başına kalkışmaz. Bunları yapsa bile başbakana rağmen yapar ki bu da hükümetin zayıflamasına yol açar. Ancak başkanlık sisteminde yasama organı, başkana danışmadan bağımsızca bu tür düzenlemelere gidebilir ve bu durum en azından sistemin işleyişini etkilemez.

Sonuç olarak ABD sisteminde temel düşünce, idareyi siyasetten arındırmak ve sadece kamu hizmetine odaklanmış bir örgüt haline getirebilmektir. Ayrıca başkanlık sisteminin bir diğer önemli özelliği ise sorumluluk yetkisinin daha açık ve net bir şekilde ortada olmasıdır. Yürütme zaten tek bir kişidir. Yasama gücü ise kongreye aittir. Bu yüzden devlet yönetiminde yapılan pozitif veya negatif eylemlerin kimler tarafından yapıldığının net şekilde biliniyor olmasından dolayı halk seçimlerde daha bilinçli davranabilmektedir. Parlamenter sistemlerde ise sorumluluklar dağılmakta ve bürokrasideki yöneticilerin bir hata olduğu

²⁸⁵ KENNETH, Meier, "**Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government**", Brooks/Cole, California 1992, s. 226

²⁸⁶ TATAROĞLU, "**Parlamenter ve...**", s. 106.

zamanlarda parti, parlamento, başbakan, bakanlar kurulu, koalisyon hükümeti vb. gibi kurumlar arkasına saklanarak sorumluluklarından kaçabilmektedirler. Bu da yönetimde sergilenen olumlu veya olumsuz işlerin kimin sorumluluğunda olduğu konusunu halk üzerinde yeteri kadar anlaşılamamasına neden olmaktadır. Sorumluluktan kaçınma ve hataları siyasilere yükleme parlamenter sistemlerde bu sebepten dolayı sıkça görülebilmektedir.

Türkiye'nin parlamenter sistemle yönetilmesinin, bürokrasiyle iktidar ilişkisinin belirlenmesinde önemli bir paya sahip olduğu söylenebilir. Cumhuriyetle birlikte tek parti dönemi boyunca bürokrasi-siyaset iç içeliği yaşanmış, hatta Cumhuriyet Halk Fırkası'nın il başkanları aynı zamanda o illerin de valileri olarak görev yapmıştır. Çok partili siyasal hayata geçtikten sonra ise bürokrasi bu yeni siyasi işleyişle çatışmaya girmiştir. Laiklik, halkçılık, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi sisteme kendi görüşlerini dikta ettirmeye çabalamıştır. Bu çabalar, entelektüel kesimden de destek bulmuştur. Demokrat Parti iktidarı döneminde ise siyasal kurumlarda, mecliste ve iktidarda bürokrasinin gücü görece azalmıştır. Ancak bu süreç çok uzun sürmemiş ve 1960 askeri darbesiyle ordudaki bürokratik yapı siyasi iktidara doğrudan müdahale etmiştir. 1960'da başlayan bu süreç 1971, 1980 ve 28 Şubat ile devam etmiştir.²⁸⁷

Tüm bunların yanında ülkemizde bürokrasi, en güçlü dönemini tek parti döneminde yaşamış ve bir daha da darbe dönemleri hariç o güce ulaşamamıştır. Zaten 1980 darbesinden askeri cunta talimatıyla yapılan 1982 Anayasasında bile, yürütme organı yasama organına karşı; siyasi iktidarda bürokrasiye karşı güçlendirilmek istenmiştir.²⁸⁸ Türkiye'de siyasi iktidarların güçlü oy çoğunluğuyla iktidara gelmesi son on iki yılı dışarıda tutarsak çok sık rastlanan bir durum değildir. Bu durum siyasi

²⁸⁷ BAŞGİL, Ali Fuat, "**27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**", Yağmur Yayınevi, İstanbul 1966, s. 110.

²⁸⁸ Bundan önce de 1971 değişikliğiyle ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli güç sağlayan "kanun hükmünde kararname" yetkisi verilmiştir. Bu yetki yürütme organını yasama organına karşı bir adım öne geçirdiği gibi, bürokrasiyi de kontrol amacı güttüğü söylenebilir.

iktidarın bürokrasi ile istikrarlı ve oturmuş bir ilişki geleneği oluşturmaya imkân sağlamamıştır. Dolayısıyla da Türkiye’de bürokrasinin siyasallaşması sorunu tam manasıyla çözülememiştir. İktidara gelen siyasi partilerin bürokraside kadrolaşma veya kendi yandaşlarını bürokrasiye yerleştirme olgusu hala aşılamamıştır. Her ne kadar aynı durum ABD’de spoil sistemde gözlense de, başkanın bürokrat atamalarında kongrenin bir denge unsuru olarak kontrol yetkisine sahip olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca orada yürütmenin başındaki hükümetlerin bize nazaran daha uzun bir süreçte iktidarda olması bürokrasi kadrosunun çok sık bir şekilde değişmesine engel bir durumdur. Oysa bizde özellikle koalisyon hükümetlerinin hüküm sürdüğü 1970, 1980 ve 1990’lı yıllarda bürokrasideki atamalar baş döndürücü bir hıza ulaşmıştır. Seçilmiş - atanmış ilişkilerinde parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinin kendine has özellikleri mevcuttur. Türkiye’deki iktidarların bürokrasi ile ilişkileri başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında daha problemli bir görünüm sergilemektedir. Avrupa’daki parlamenter sistemlerle karşılaştırıldığında da yine negatif bir durum söz konusudur. Avrupa’daki parlamenter sistemlerde ise bu kadrolaşma sorununu bizde maalesef henüz gerçekleşmeyen siyasi geleneğin gerçek manada oturması sayesinde aşılmıştır.

Parlamenter rejimlerde dünyada gözlemlenen genel eğilim, Türkiye’de de gerçekleşmektedir ve hükümetlerin gücü parlamentonun gücüne oranla sürekli artmaktadır. Türkiye, özellikle son anayasa değişiklikleriyle birlikte, siyasal gelişim süreci başkanlık sistemi yönüne doğru evrilmiştir. Yaşanan bu dönüşümün sonucunda da, hükümet etme gücü parlamenter rejimlere göre bürokrasi ağını oluşturan kurumlar üzerinde daha da etkili olacak ve bu süreç gerçekleşip iktidarlar daha hızlı ve etkin çalışma imkânı buldukça da bürokrasiyle ilişkilerinde daha baskın olabileceklerdir.

5.3 Parlamenter ve Başkanlık Hükümeti Sistemlerindeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırılması

Türk siyasal hayatında 1960'lı yıllardan başlayarak 2000'li yılların başına dek devam eden istikrarsız hükümetler ve koalisyonlar nedeniyle, sistem tartışmaları hep gündeme gelmiştir. Özellikle de 1980'den itibaren bu tartışmalar hep sıcaklığını korumuştur. Yeni anayasanın ve çözüm sürecinin konuşulduğu bu yıllarda, sistem tartışmaları daha da yoğunlaşmıştır. Uzun yıllardır süren bu tartışmaların özünde üniter yapı, yasama ve yürütmenin rolü gibi konular bulunmaktadır. Ancak Türk siyasal hayatında siyasal partilerin önemli bir rolü olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Demokrasi kültürünün tam olarak yerleşmediğini düşündüğümüz ülkemizde, siyasal kutuplaşmalar yıllardır yaşanmaktadır. Ayrıca siyasi partilerin faaliyetlerinde önemli bir etken olan parti disiplininin günümüz siyasi hayatını yönlendiren en önemli faktörlerden biri olduğunu düşünürsek; hükümet sistemi tartışmalarının yapıldığı bu zamanlarda siyasi parti sisteminin de üzerinde en çok konuşulması gereken konulardan biri olduğunu anlayabiliriz.

Günümüzde parlamenter rejimle yönetilen birçok devlet, parti disiplinine dayalı sistem yapısına sahiptir. Bundan dolayı da milletvekilleri halkın değil de partinin emirleri doğrultusunda hareket eden temsilciler durumundadırlar. Partilerin seçim kampanyalarında vaat ettikleri programa uygun politika uygulamadığı takdirde, seçmenin elinde partiyi sorumlu tutacak ve yargılayacak herhangi bir araç yoktur. Sadece seçmenlerin bir sonraki seçimde buna göre hareket etme şansı vardır. Siyasi partiler de bir sonraki seçimde mağlubiyete uğramamak için genelde beyan ettikleri politikalara uygun hareket etmek durumunda kalmaktadırlar. İktidara gelen partilerin iktidarda kalmaları ve programlarını uygulayabilmeleri ancak parti disiplini ile mümkün olabilmektedir. Bu nedenle parti disiplini, parlamenter sistemin istikrarlı bir şekilde çalışması için en temel araçlardan biri olarak görülmektedir. Vekiller bir taraftan parti beyannamesine uygun hareket etmek üzere halk tarafından yetkilendirilmişken, bir taraftan da o politikaların uygulanması

için parti tarafından görevlendirilmiş olan parti görevlisi durumundadırlar. Her ne kadar vekillerin kanun teklifi etme yetkisi olsa da, günümüzde parti grubunun onay vermemesi halinde vekil tarafından gündeme dahi getirilememektedir. Hatta yine parlamenter sistemle yönetilen Almanya'da şuan herhangi bir parlamenterin yasa teklif etme yetkisi dahi bulunmamaktadır, sadece parti grupları orada kanun teklif etme yetkisine sahiptir.²⁸⁹ Yani parlamenter sistemde vekiller partinin görüşleri dışına çıkmadan görev yapmak zorundadırlar. Yapmadıkları takdirde partiden ihraç edilmeye kadar varan birtakım cezalarla karşılaşabileceği için burada emredici bir vekâletin varlığı söz konusudur. Aslında vekili parti görüşlerinin dışına çıktığı için hukuken bir ceza vermek mümkün değildir. Bu cezalandırma ancak bir sonraki seçimde aday gösterilmemek olabilir ki bu da aslında en caydırıcı yöntemdir. Disiplini parti yapısı çoğu zaman parlamento tartışmalarını anlamsız kıldığı ve grupların aldığı kararların yasama faaliyetlerinin sonucunun ne olacağını önceden belirlediği çoğu kez görülmektedir. Bu sebepten dolayı da parlamentodaki tartışmaların demokrasinin sağlıklı işlemesi açısından öneminin azaldığı söylenebilir.

Başkanlık hükümeti sistemini incelerken model aldığımız Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama fonksiyonunda kaliteyi arttıran en önemli nedenlerden biri disiplinli siyasi partilerin mevcut olmamasıdır. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinden dolayı başkan da kongrede ayrı güçlere sahip olmaktadır. Bundan dolayı ABD kongresi, dünyadaki en etkin parlamentolardan biri kabul edilmektedir. Etkileyici bir çalışma temposu vardır. Parlamenter sistemdeki gibi sadece hükümet önerilerini ret ya da kabul eden değil, ayrıca hükümet tarafından önerilen politikalara alternatif politikalar da üretebilen bir yasama organı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Siyasi partiler, disiplinli parti düzeninde olmadıklarından dolayı yasama faaliyetlerinde vekillerin kendi başlarına hareket etmesi, kendi görüşleri doğrultusunda oy kullanabilmeleri mümkündür. Dolayısıyla başkanlık hükümeti sisteminde, vekiller daha rahat oy kullanabilmekte,

²⁸⁹ CAN, Osman, "Başkanlık", <http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber-detay.asp?haberID=209> (Erişim 04.09.2014).

yasama faaliyetlerine daha etkili bir şekilde katılıp parlamento içinde de vekiller tarafından daha demokratik tavırlar sergilenebilmektedir.

Amerikan partilerinin belli bir ideolojiye bağlı olmamaları ve disiplinsiz olmaları nedeniyle, sundukları bir önerenin kendi partilerinden bir kısım vekilin olumsuz oy kullanmasına rağmen, rakip partiden de birçok vekilin olumlu oy kullanacağına güvenebildiğinden rahatlıkla çalışmalarını sürdürebilmektedirler. Yani partilerin disiplinsiz ve oybirliğinden yoksun olmaları anayasanın öngördüğü güçler ayrılığı ilkesinin işlemlerini, yürütmenin fazla yıpranmadan etkili iş görmesini sağlamaktadır. ABD Anayasası siyasi partilere ilişkin herhangi bir düzenleme getirmez. Bunun temel nedeni kurucuların (*founding fathers*), Amerikan siyasetinin partizan bir siyaset olmamasını arzu etmiş olmalarıdır. Kurucular iç siyasi çekişmelerin yaratacağı tehlikelere özellikle dikkat çekmişlerdir.

Amerikan seçimlerinde seçmenler belirli bir partiye oy vermekten çok adaya oy verirler, bunun sonucu olarak seçilenler de yasama organında sorumluluklarını yerine getirirken genellikle partinin değil kendisini seçen seçmenlerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda hareket ederler.²⁹⁰ ABD’de gerek Senato ve gerekse de Temsilciler Meclisi’nde partilerin kendi üyeleri olan senatör ve milletvekilleri üzerinde bağlayıcı grup kararı almaları, diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi etkili değildir. Bir başka deyişle, parti disiplini oldukça zayıftır. Vekiller, kendilerinin kongredeki performansının seçmenler tarafından yakından izlendiğinin ve yeniden seçilebilmek için seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda hareket etmesi gerektiğinin bilincindedir. Bu nedenle, kongre üyeleri kendilerini parti ile bağımlı hissetmezler, birey olarak hareket etmekte daha özgürdürler.

Diğer demokratik ülkelerden farklı olarak, ABD siyasal sisteminde siyasi partiler, diğer demokratik ülkelerdeki partilere göre daha gevşek (zayıf) örgütlerdir. İki büyük Amerikan partisinin (*Democratic Party* ve *Republican Party*) üyelerini, etkinliklerini ya da politikalarını denetleyen ulusal düzeyde biçimsel örgütleri yoktur. Bu nedenle bir Amerikalının ben

²⁹⁰ POLATOĞLU, "**Egemenlik Kayıtsız ...**", s. 9.

Demokratik ya da Cumhuriyetçi Partinin üyesiyim demesi; bir Türk vatandaşının ben AKP ya da CHP'nin üyesiyim demesinden çok farklıdır. ABD'de bir kimsenin ben bu partinin üyesiyim diyerek, parti üyesi olduğunu telaffuz etmesi üyelik için yeterlidir.²⁹¹

Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus vardır. İki parti sistemi, bir ülkede yalnız iki partinin mevcut olduğu anlamına gelmez. Nitekim ABD'de demokrat parti ve Cumhuriyetçi Parti dışında başka partiler de bulunmaktadır. Burada önemli olan siyasal rejimin işleyişine etkili olabilen iki partinin mevcut olmasıdır. Sistemde başka üçüncü partiler olsa dahi, eğer hükümet güçlü iki parti arasında el değiştiriyorsa, iki parti sisteminin varlığından söz edilebilir.²⁹² Bu çerçevede bakıldığında; ABD parti sisteminin istikrarlı iki parti sistemine sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte iki parti sistemi içinde yer alan ABD parti sistemini, İngiliz iki parti sisteminden ayırmak gerekmektedir. Çünkü Amerikan partileri disiplinsiz yapıları ve seçim öncesinde canlanan örgütleriyle kendine özgü bir niteliğe sahiptirler. Ayrıca partilerin merkez yapılarının gevşek ve güçsüz olması sebebiyle; yerel parti örgütleri geniş ölçüde serbest hareket imkânına sahiptirler. Siyasi hayata egemen olan iki büyük parti (Cumhuriyetçiler/Demokratlar) arasında derin ideolojik ayrılıklar bulunmadığından dolayı, iki partide de aynı eğilimlere sahip insanların bulunması mümkün olabilmektedir.²⁹³

Doktrin ayrılığı olmayan bu iki partinin aralarındaki fark, ideolojik olmaktan öte program farkıdır. Ayrıca bu iki partinin dayandıkları sosyal sınıflar arasında da fark yoktur; yani partiler ayrı ayrı sosyal sınıflara

²⁹¹ POLATOĞLU, "**Egemenlik Kayıtsız ...**", s. 7.

²⁹² Nitekim *Sartori* parti sistemlerini parti sayısına göre belirlerken, parlamentoya giremeyen partilerin göz ardı edilmesini öneriyor. Buna göre, efektif parti sayısının belirlenmesinde hesaba katılmaya değer parti ya koalisyon potansiyeline ya da şantaj potansiyeline sahip partilerdir. Bkz. SARTORI, Giovanni, **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis**, Cambridge University Press, 1976, ss. 122-123.

²⁹³ TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, s. 448.

dayanmamaktadır.²⁹⁴ Bunun yanında Amerikan toplum yapısının sınıf bilincinden yoksunluğu ve derin bireyciliği, modern anlamda bir sol partinin gelişmesine izin vermemiştir. Bu nedenle, gerçekte iki büyük Amerikan partisinin Avrupa parlamento coğrafyasındaki yeri, liberal sağ veya merkezdir.²⁹⁵

Esasında ABD’de yüksek refah seviyesi ve sosyal hareketlilik sebebiyle kesin bir sosyal sınıf ayrılıkları yoktur. İnsanlar aralarında bulunan büyük servet farklarına rağmen sınıf şuuruna sahip değillerdir.²⁹⁶ Ayrıca ABD’de dini çatışma da yoktur; çünkü hiçbir hâkim mezhep olmadığı gibi, din de genel olarak herkes tarafından saygı görmektedir.²⁹⁷

ABD’de parti disiplinin olmamasının bir diğer sonucu da vekillerin seçmenlerin şikâyetlerine çare olmakta parlamenter sisteme göre daha başarılı olabilmeleridir. Nitekim kongreden geçen birçok yasanın seçmenlerin özel taleplerini karşılamak amacıyla çıkarılan yasalar olduğu görülmektedir. Parlamenterler istediği yasaı komisyonlarda oluşturabilmek ve genel kurulundan geçirebildikleri görülmektedir. Bu yüzden özellikle yerel kesimlerde siyasi parti organizasyonları güçlü olmadığı için vekillerin geleceği partiden çok seçmene bağlıdır. Dolayısıyla da vekillerin kongre içindeki güçleri ve aktiviteleri parlamenter sistemdekine nazaran çok daha etkilidir.

Burada önemle vurgulanması gereken bir nokta da Amerikan siyasi partilerinin seçimlerde parti adayı olarak yarışacak adayların belirlenmesinde aktif ve belirleyici bir rol oynamadıkları gerçeğidir. Aday adayları arasında kimin partinin resmi adayı olacağına yapılan ön seçimde, parti üyeleri ya da ben bu partinin üyesiyim diyen seçmenler karar vermektedirler. Çoğunluk esasına dayalı dar bölge seçim sisteminin uygulanması ve partilerin adaylarını ön seçimler aracılığıyla belirlemesi,

²⁹⁴ YANIK, s. 87.

²⁹⁵ DUVERGER, Maurice, **Siyasi Partiler** çev. Ergun Özbudun, Ankara 1993, ss. 58-59.

²⁹⁶ KUBALI, s. 463.

²⁹⁷ TOCQUEVILLE, s. 41.

seçmenler ile milletvekilleri arasında güçlü bir bağ kurulmasına ve seçmenlerin partiler değil adaylar arasından seçim yapmasına olanak tanımaktadır. Ön seçimler aracılığıyla aday belirlendiğinde kuşkusuz parti o adayı desteklemektedir.²⁹⁸

Ülkemiz açısından düşünüldüğünde, bu tür sonuçların görülememesinin en önemli sebeplerinden biri disiplinli parti anlayışının mevcudiyetidir. Yasama organı üyelerinin kişisel kanaatlerine göre hareket etmemesinin önündeki en büyük engel de budur. Parti disiplini parlamenter hükümet sisteminin başarılı uygulaması için gerekli görülsede, mevcut hükümet sistemini bu temel üzerinde yükselmesini sağlayan belirleyici bir özelliği de değildir. Türkiye örneğinde gerek iktidar partisi gerekse de muhalefet partileri etkinliklerini parti disiplini sayesinde sağlamaktadırlar. Yani bir anlamda sistem, parti hükümeti sistemine dayanmaktadır.²⁹⁹ Gerek hükümet partisi gerekse de muhalefet partileri, belli bir siyasal program için seçmenlerden vekâlet almış olan siyasal aktörler görünümündedirler. Böylece vekillerin parlamentodaki görevi, merkezi bir görevden çok yardımcı bir göreve dönüşmektedir. Parlamenterler yasama organında karar yapıcısı gibi hareket edememekte ve partileri tarafından kontrol altına alınmış, hareketleri yönlendirilmiş bireylere dönüşmektedirler. Bu da kısaca yasamadaki siyasal faaliyetleri, esasında parti faaliyetleri olarak karşımıza çıkarmaktadır.

Ülkemizde başkanlık sistemini savunanların en önemli gerekçelerinden biri, cumhuriyetin ilk yıllarından beri süregelen seçilmiş atanmış mücadelesinin getirdiği tıkanıklıkların başkanlık rejimiyle birlikte ortadan kalkacağı görüşüdür. Özellikle siyasal alanda kutuplaşmamış, rejim tartışmalarının olmadığı ve siyasal partilerin demokratik tartışma ilkelerini gerçek manada özümsemiştiği ülkelerde, başkanlık rejiminin pozitif yönü gerçekten de ileri düzeydedir. Ancak siyasal kutuplaşmanın, rejim tartışmalarının ve üniter yapı ile ilgili endişelerin olduğu ülkemizde;

²⁹⁸ POLATOĞLU, "**Egemenlik Kayıtsız...**", s. 8.

²⁹⁹ AKARTÜRK, Ekrem Ali, "*Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli Mi?*", **Yeni Türkiye Dergisi**, 2013, Sayı: 51 ,s. 697.

başkanlık sistemi getirildiği takdirde, siyasal partilerin yapısının Amerikan partileri gibi işleyeceği konusu şuan için öngörüsü uzak bir konudur. ABD'deki başkanlık modelinin başarı ile uygulanmasında temel öneme sahip ideolojik bağı zayıf, disiplinsiz, merkezi iki parti sistemi ile Türk parti sistemi arasında benzerlikten ziyade; zıtlıklar ağır bastığından³⁰⁰, parti sistemimizin şuan ki haliyle başkanlık sistemine elverişli olmadığı kanaatindeyiz. Parti içi demokrasinin tam olarak oturmadığı ülkemizde disiplinsiz parti yapılarının oluşması için öncelikli olarak siyasi parti liderlerinin tavırlarının değişmesi gerekmektedir. Parti liderlerinin yapıcı tavırları ve salt ülke menfaatleri doğrultusunda uygulayacakları parti politikaları ile birlikte, siyasi hayat daha katılımcı ve demokratik düzeye taşınabilir. Bu sayede de siyasi kutuplaşmalar ortadan belli ölçüde kaldırılabilir.

Bu sorunun çözümü tamamıyla demokrasinin özümsemiyle ilgilidir. Eğer ülkemize başkanlık sistemi gelir ve güçler ayrılığı ilkesi fiili olarak da yaşanmaya başlarsa; bu durum meclisimizin en azından şimdiki halinden daha özgür ve daha güçlü olacağının teminatı olacaktır. Meclisin daha güçlü ve yetkili konumda olması sebebiyle de demokratik tartışmalar, hükümetin doğrudan etkisinden uzak olacağından daha sağlıklı ve daha bağımsız bir çerçevede yürüyecektir. Bunun sonucunda da, vekillerin zamanla daha güçlü konuma gelecekleri ve fikirlerini partilerinin zıttı dahi olsa da, daha özgür ve demokratik olan bu mecliste savunabilecekleri görüşünü paylaşmaktayız.

³⁰⁰ AKARTÜRK, s. 697.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş tartışmaları, Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidarda olduğu son on iki yıldır artarak devam etmektedir. Genelde başkanlık sistemi tartışmaları, koalisyon hükümetleri dönemlerinde, ülke siyasal krizlerin eşiğine gelip herkesin güçlü yürütme erkini arzuladığı dönemlerde meydana gelmekteydi. Ancak son on iki yıldır yürütme organının zaten güçlü olmasına ve siyasi istikrarın son elli yıla oranla çok ciddi manada iyileşmesine rağmen mevcut iktidarın neden başkanlık sisteminin ülke genelinde tartışılmasını istediği ve bu sistemi neden ideal sistem olarak tanımladığı sorusu üzerinde durulmalıdır. Çünkü zaten mevcut başbakan birçoklarına göre ABD’de ki başkandan “kat be kat” daha güçlü durumdadır.³⁰¹

Tarihi sürece bakıldığında Tanzimat Fermanı’ndan bugüne Türkiye’de bir sistem tartışması hep süregelmıştır. Bu tartışmaların hala devam etmesi aslında sorunun yüz yıldan fazla bir süredir çözülemediğinin de bir göstergesidir. Süregelen bu sorunun aslında en önemli sebeplerinden biri, yapılan anayasalarımızda geçen “Hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir” ifadesinin uygulanamaması olmuştur. Bizde anayasalar batının aksine tabandan değil hep tavandan gelmiş; halk bu anayasaların yapılış süreçlerinin neredeyse hiçbirinde söz sahibi olamamıştır. Maalesef toplum bilincimiz de, anayasa konusunda batı demokrasilerinin çok gerisindedir.

Hükümet sistemlerini tartışırken Türkiye’ye en uygun rejimin tespitini yapabilmek için, öncelikle ülkemizdeki demokrasi ve parlamenter rejim kültürünün iyi analiz edilmesi ve bundan sonuçlar çıkarılması gerekmektedir. Bu analiz yapılırken bir yandan da toplumun sosyolojik yapısı, halkın beklentileri ve toplumsal refleksler göz önünde tutulmalıdır.

³⁰¹ ÖZBUDUN, “*Başkanlık Sistemi...*”, s. 110.

Bütün hükümet sistemlerinin kendine özgü iyi ve kötü yanları bulunmaktadır. Bunu değerlendirirken önemli olan nokta, hangi yönünün daha ağır bastığıdır. Eğer ülkemizde bir sistem değişikliğine gidilip başkanlık sistemine geçilecekse kanaatimce bu ani olmamalıdır. Öncelikli olarak gerek toplumumuz, gerekse siyasal kurumlarımız yapısal ve sosyolojik olarak bu değişikliğe hazır hale getirilmelidir. Çünkü ani değişimler sonucunda problemlerin yaşanılması kaçınılmazdır. Amerika Birleşik Devletleri'nde dahi bu sisteme, belli bir birikim ve rasyonel altyapılar oluşturulduktan sonra geçilmiştir.³⁰²

Başkanlık sistemi tartışmaları ne zaman gündeme gelse, bu sisteme karşı olanlar, Latin Amerika ülkeleri örneklerini göstermektedirler. Baskıcı, istikrardan uzak ve sürekli askeri cunta yönetimlerine maruz kalan Latin Amerika ülkelerinin, aslında ne demokrasiyle ne de başkanlık sistemiyle ilgisi vardır. Latin Amerika devletlerinde başkanlık sisteminin işleyiş tarzı, görünüşü kuvvetler ayrılığına dayanan, askerlerin idaresi veya bir kişinin çok uzun yıllar süren diktatörlüğü şeklinde görülmektedir. Halkın büyük bölümünün okuma yazma bilmemesi, siyasal kültürden yoksun olması da bu duruma zemin hazırlamaktadır. Benzer durumlar Asya ve Afrika'daki ülkelerde de yaşanmaktadır. Bu nedenle de başkanlık sistemi dendiğinde ABD'deki başkanlık rejiminin anlaşılması daha doğru olacaktır.

Bazı kesimlere göre³⁰³, başkanlık sisteminin otoriterizme yol açacağı ve bunun sonucu olarak da askeri darbelerin kaçınılmaz hale geleceğinden bahsetmiştik. Bu görüşü savunan yazarlara göre bu sistem ülkemizde uygulanırsa darbelere yol açacaktır. Fakat yakın siyasi tarihe bakıldığında, ülkemizde başkanlık sistemi resmiyette hiç uygulanmamasına rağmen, üç defa askeri darbe olmuş birçok defa da asker iktidara muhtıra vermiştir. Bu açıdan bakılınca da darbelerin hükümet sisteminden ziyade, yönetim anlayışı ve sosyo-ekonomik sebeplerden kaynaklandığı söylenebilir. Hangi

³⁰² Bkz. YANIK, ss. 18-24

³⁰³ BAŞGİL, **Esas Teşkilat...**, s. 329. Aynı yöndeki diğer yazarların görüşleri için bkz. KUBALI, s. 371; GÜRBÜZ, **Anayasalar**, s. 59, KALAYCIOĞLU, **"Başkanlık Rejimi..."**, ss. 22-23.

hükümet sistem uygulanırsa uygulansın ülkenin başında görevleriyle ilgili liyakat sahibi kişiler olmadığı sürece darbe yaşanması ihtimali, az da olsa her zaman için mevcuttur. Önemli olan darbe yollarını kapatmaktır. Uzlaşma üst kimliğini kazanıp, demokratikleşmeyi tam manada sağlamakla ancak darbelerden uzaklaşılabilir.

Başkanlık sistemine geçilmesini savunanların iki temel argümanı vardır. Birincisi güçlü bir yönetme erkine olan ihtiyaç, ikincisi ise parlamenter sistemin sürekli olarak oluşturduğu problemlerin bertaraf edilmesidir. Başkanlık sistemini kendine has kılan en önemli özelliği yürütme yetkisini belli bir zaman zarfında halk tarafından seçilmiş olan tek bir kişiye vermesi, bu sayede güçlü bir yürütme organı oluşturması ve hükümet istikrarsızlığı problemine kökten bir çözüm getirmesidir. Ayrıca diğer önemli nokta da bu sistemde yetkilinin ve sorumlunun kim olduğunun net bir şekilde ortada olmasıdır.

ABD'deki başkanlık sisteminin doğru ve istikrarlı işlemesinin sebepleri olarak siyasi partilerin disiplinsiz olması ve bunun neticesinde parti içi demokrasinin zirve yapmasını, vatandaşların kriz ve olağanüstü durumlarda "Birleşik Devletler vatandaşı olma" üst kültüründe birleşebilmeleri ve ülkedeki eğitim ve gelişmişlik düzeyinin üst seviyede olmasını sayabiliriz. Aslında sayılan bütün bu sebeplerin de birleştiği ortak payda, demokrasi kültürünün benimsenmesi düzeyinin ABD'de gerçekten üst seviyede olduğu gerçeğidir. Demokrasinin siyasi bir tanımdan çok hayatın bir parçası olduğunu ABD örneği yansıtabilmektedir. Tam da bu noktada Türkiye'ye baktığımızda, demokratikleşme yolunda son yıllarda önemli adımlar atılmış olmasına rağmen, hala istenilen düzeye ulaşılamadığı yadsınamaz bir gerçektir. En basitinden parti içi demokrasi kavramının siyasal kültürümüze yerleşememiş olması bile, demokratikleşme yolunda hala önemli mesafeler kat etmemiz gerektiğini ortaya koymaktadır.

Türkiye siyasetinde yönetimden kaynaklanan asıl sorun, kanaatimce başkanlık sisteminin olmayışı değil; ulusal iradeyi yansıtan ve toplumun

her kesimince benimsenen bir anayasanın hala yapılmamış olması ve maalesef parti içi demokrasinin olmayışıdır. Başkanlık sistemi gelecekse öncelikli olarak bu iki sorunun çözülmesi, gelecek olan sistemin daha sağlam temeller üzerinde yürümesini sağlayacaktır.

Kısaca belirtmeye çalıştığımız bu çerçevede içinde yapılması gereken; üzerinde tüm kesimlerin uzlaşabileceği, dolayısıyla toplumsal sözleşme niteliği taşıyacak bir anayasanın hazırlanmasıdır. Ancak yıllardır süregelen bu sivil anayasa tartışmalarında kat edilen mesafeye bakıldığında, Türkiye'nin hala darbe döneminde hazırlanan anayasayla yönetildiğini görmekteyiz. Türkiye'nin bu sivil anayasa konusunda öncelikli çözüm yolu, nelerde uzlaşıp nelerde uzlaşamayacağı konusunda bir değerlendirme yapıp, buna ne tür çıkış yollarıyla çare bulunabileceğinin ortaya konulmasıdır. Bu bağlamda "hangi kurumlar aracılığıyla, hangi problemleri, nasıl çözeceğiz?" sorusuna yanıt verip, bunda mutlaka uzlaşılması gerekmektedir.

Son tahlilde, Türkiye'deki siyasal istikrarsızlıktan çıkış, demokratik bir sistem öncülüğünde, demokrasi kültürünün alt yapısının hazırlandığı siyasal toplumsallaşma projesiyle mümkün gözükmektedir. Bundan kasıt ise toplumsal-siyasal çevre ile birey arasında yaşam boyu süren dolaylı ve doğrudan etkileşim sonucunda, bireyin siyasal sistemle ilgili görüş, davranış ve değerlerinin gelişmesidir. Bu da siyasal değerlerin, inançların, kuralların, eğilimlerin ve demokrasi kültürünün gerektirdiği davranış kalıplarının siyasal topluma katılan üyelere aktarılmasıyla mümkündür.

Parti içi demokrasi sorunun çözülmesi için, bir an önce seçim sistemi değiştirilmelidir. Örneğin, dar bölge-çoğunluk sistemine geçilmesinin temsil açısından daha olumlu sonuçlar verebilme ihtimali mevcuttur. Bu sayede milletin temsilcileri, koltuklarına taht kuran parti başkanlarının lütuflarıyla değil de liyakatleri ve halka yakınlıkları sayesinde meclise girebileceklerdir. Halk hiç tanımadığı vekiller yerine bildikleri ve güvendikleri temsilcileri meclise göndererek, demokrasi ve temsil kültürünün en az birkaç kademe yükselmesini sağlayacaktır. Bu hem parti

içi demokrasi kültürünün artmasına sebep olacak, hem de çok katı şekilde uygulanan parti disiplinin zayıflayıp, yasama organının gerçek manada bir yasama organı kimliğine bürünmesini zemin hazırlayacaktır.

Günümüzde artık, başkanlık sistemi hakkındaki fikirler geçmişe oranla daha da netleşmeye başlamıştır. Eskiden başkanlık sistemine olumsuz bakanlar ve Türkiye'ye uymayacağını söyleyen kesimler bile 1990'lı yıllardaki koalisyonlar ve 2000'lerin başındaki siyasal krizleri yaşadktan sonra başkanlık sistemini tartışır hale gelmişlerdir. Özellikle 2007'deki anayasa değişikliğiyle beraber bundan sonra Cumhurbaşkanını doğrudan halkın seçecek olması, yürütmenin her iki başının da halk tarafından seçilmesine sebep olacaktır. Ancak cumhurbaşkanı ve başbakan arasında ileriki yıllarda bir siyasal kriz meydana gelirse, bu sefer her ikisi de kendisinin meşruiyetini doğrudan halktan aldığını ve milletin asıl temsilcisinin kendisi olduğunu öne sürerek yeni kilitlenmelere sebep olacağı ihtimali bir kenara yazılmalıdır. Yürütmedeki bu çift başlılığın da negatif manada artması halinde bundan sonraki süreçte başkanlık tartışmalarını daha çok duyabiliriz.

Ancak unutulmamalıdır ki, hangi sistem uygulanırsa uygulansın bu sistemlerin başarısında, erdemli ve görevinin gerektirdiği sorumlulukları yerine getiren liyakatli yöneticilerin önemli bir rol üstlendiği reddedilemeyecek bir gerçektir. Ülkemizde karşılaşılan sorunların çözümünde salt sistem tartışmalarıyla boğulmaktan ziyade, ona işlerlik kazandıran ve sistemden bağımsız olarak ortaya çıkan eğitim, siyasal bilincin oluşturulması, uzlaşma kültürünün daha üst seviyelere getirilmesi, kamu yararı konusunda partiler üstü tavırlar takınılmasının sağlanması gibi öğelerin iyileştirilmesi yoluna gidilmelidir. Böylece ülkede demokrasi daha iyi işleyecek, anayasal organlar arasındaki ilişki daha sağlıklı bir zemine oturacak ve hangi hükümet sistemini uygularsak uygulayalım sistem bize daha başarılı sonuçlar verecektir.

KAYNAKÇA

ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal; (2013) "*Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa*", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti, AR-GE Başkanlığı, Ankara, ss. 209–224

AKARTÜRK, Ekrem Ali; (2013) "*Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli Mi?*", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:51, ss. 692–697

AKYOL, Taha; (1997), "*Çözüm Başkanlık*", **Aksiyon Dergisi**, 6–12 Aralık, s. 157

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

ALDIKAÇTI, Orhan;(1960), **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul

ALKAN, Haluk; (2013), "*Latin Amerika Ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme*", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:51, ss.779–789

ARCENEUX, Craig; (2012), **Democratic Latin America**, Pearson Education, New York

ARI, Tayyar; (1997), **Amerika'da Siyasal Yapı, Lobiler ve Dış Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul

ASİLBAY, Halil; (2013), "*Parlamenteer Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*", **TBB Dergisi**, S.104, ss.247–264

BAL, İdris; (2013), "*Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Sorunlarını Çözer Mi?*", **Yeni Türkiye Dergisi**, S.51, ss.127-139

BAŞGİL, Ali Fuat; (1966), **27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**, Yağmur Yayınevi, İstanbul

BAŞGİL, Ali Fuat; (1960), **Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul

BATUR, Işık Fato;(1993), **Amerikan Devriminde İnsan Haklarının Anayasal Gelişimi**, İstanbul

BAYRAMOĞLU, Nisa;(1985), **Amerika Birleşik Devletleri'nde Lobi Faaliyetleri**, Dış Politika Enstitüsü, Ankara

BİLİCİ, Abdülhamit;(1995), "*Sistem Tıkandı İstikamet Başkanlık Sistemi*" **Aksiyon Dergisi**, 7-13 Ocak 1995

BİLİR, Faruk; (2013), "*Başkanlık Sistemi: ABD*", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, ss. 141-162

BRAND, Paul; (2009), "*The Development of Parliament*", **A Short History of Parliament: England, Great Britain, the United Kingdom**, (Ed. by Clyve Jones), The Boydell Press, UK

CAN, Osman; "*Başkanlık*", http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=209 (Erişim 04.09.2014)

CORVIN, Edward; (1976), **Presidential Power and the Constitution**, Cornell University Press, USA

ÇAĞLAR, Bakır; (1989), **Anayasa Bilimi**, İstanbul

ÇAM, Esat; (1993), **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul

ÇAM, Esat; (1990), **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul

DERELİ, Esen; (1998), **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul

DEMİR, Fevzi; (2014), "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/23-Fevzi-DEM%C4%B0R.pdf>, ss.831,876 (Erişim: 20.05.2014)

DURAN, Lütfi; (1988), **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul

DUVERGER, Maurice; (1993), **Siyasi Partiler** çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara

DUVERGER, Maurice; (1980) "*A New Political System Model: Semi-Presidential Government*", **European Journal of Political Research**, Paris

DUVERGER, Maurice; (1975), **Seçimle Gelen Krallar**, Konuk Yayınevi, İstanbul

DUVERGER, Maurice; (1966), **Siyasi Rejimler** çev. Yaşar Gürbüz, Remzi Kitabevi, İstanbul

EDWARD, King – HAWLEY, Joseph;(1960), "*Amerikan Hükümet Sisteminin Umumi Hatları*", (çev. İlhan Lütem), **AÜHFD**, c.17, S.14

ERDOĞAN, Mustafa; (2012), **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte Yayınları, Ankara

ERDOĞAN, Mustafa; (1997), **Anayasal Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara

ESAISSON, Peter - HEIDAR, Knut; (2011), "*The Age of Representative Democracy*", **Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience**, (Ed. Peter Esaiisson / Knut Heidar), The Ohio State University Publishing, USA

ESAISSON, Peter; (2011), "*How Members of Parliament Define Their Task*", **Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience**, (Ed. Peter Esaiisson / Knut Heidar), The Ohio State University Publishing, USA

FENDOĞLU, Hasan Tahsin; (2012), "*Başkanlık Sistemi*", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2 S.2, ss.39-60

GÖZLER, Kemal; (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C.I-II, Ekin Kitabevi, Bursa

GÖZLER, Kemal; (2010), **Türk Anayasa Hukuku Pratik Çalışmaları**, Ekin Kitabevi, Bursa

GÖZLER, Kemal; (2004), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi

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

GÖZLER, Kemal; (2000), **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, Ekin Kitabevi, Bursa

GÖZLER, Kemal; (2000), "*Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş*

Parlamentarizm Üzerine bir Deneme”, **Türkiye Günlüğü**, Eylül-Ekim 2000, S. 62, ss.25–47

GÜRBÜZ, Yaşar; (1987), **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, İstanbul

GÜRBÜZ, Yaşar; (1981), **Anayasalar**, İstanbul

HUNTINGTON, Samuel P.; (1996), **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma** çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara

KALAYCIOĞLU, Ersin; (1998), *"Koalisyonlara Mecburuz"*, Milliyet, 27 Ağustos 1998.

KALAYCIOĞLU, Ersin; (1999), *"Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi"*, **İktisat Dergisi**, S. 4, ss. 5–20.

KALAYCIOĞLU, Ersin; (2005), *"Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı"*, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara

KARATEPE, Şükrü; (2013), *"Hükümet Sistemleri ve Türkiye"*, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.51, ss.223-235

KARATEPE, Şükrü; (1997), **Darbeler Anayasalar ve Modernleşme**, İz Yayıncılık, İstanbul

KARATEPE, Şükrü; (1991), *"Parlamentar Sistem"*, **Sosyal Bilimler Ansiklopedisi**, Risale Yayınları, İstanbul, ss. 237–249

KARPAT, Kemal; (1996), **Türk Demokrasi Tarihi**, Afa Yayıncılık, İstanbul

KAPANI, Munci; (2013), **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Ankara

KENNETH, J. Meier; (1992), **Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government**, Brooks/Cole, California

KIŞLALI, Ahmet Taner;(1990), **Siyaset Bilimi**, Ankara

KOCAHANOĞLU, Osman Selim;(1993), **Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa**, İstanbul

KUBALI, Hüseyin Nail;(1971), **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul

KUZU, Burhan; (2011), **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, BKY Yayınları, İstanbul

KUZU, Burhan; (2000), *"Neden Başkanlık Hükümeti"*, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu Yayını**, Ankara

KUZU, Burhan; (1998), *"Cumhuriyetin 75. Yılında Siyasi Sistemdeki Tikanıklıklar"*, **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 17, ss. 903–910.

LIJPHART, Arend; (1986), **Çağdaş Demokrasiler** çev. Ergun Özbudun-Esin Onulduran, Ankara

LINZ, Juan; (1995), **Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri** çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara

LINZ, Juan; (1993), **Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları** çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara

MADDICOTT, John; (2009), "*Origins and Beginnings to 1215*", **A Short History of Parliament: England, Great Britain, the United Kingdom**, (Ed. Clyve Jones), The Boydell Press, UK

MAINWARING, Scott; (1993), "*Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*", **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, s. 204

MCILWAIN, Charles Howard; (2012), **The High Court of Parliament and Its Supremacy: An Historical Essay on the Boundaries Between Legislation and Adjudication in England**, Hard Press, UK

MONTESQUIEU; (1998), **Kanunların Ruhu Üzerine I.** (çev. Fehmi Baldaş), İstanbul

NISKANEN, William A.; (1971), **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine/Atherton, Chicago, s.92

OLIVIER, The Hon Justice Pire; (1999) "*Parliamentary Sovereignty and Judge Made Law; Judicial Review of Legislation*", **Parliamentary Supremacy and Judicial Independence: A Commonwealth Approach**, Cavendish Publishing, UK

ONAR, Erdal; (2005), "*Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara

ÖZBUDUN, Ergun; (2005) "*Başkanlık Sistemi Tartışmaları*", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara

ÖZBUDUN, Ergun; (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara

ÖZBUDUN, Ergun; (1993), **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara

ÖZBUDUN Ergun; (1968), **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, AÜHF Yayını, Ankara

ÖZDEMİR, Hikmet; (1995), **Türkiye Cumhuriyeti**, İz Yayıncılık, İstanbul

ÖZER, Attila; (2003), **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara

PARLA, Taha;(1995), **Türkiye’nin Siyasi Rejimi**, İstanbul

POLATOĞLU, Aykut; (2013), *"Egemenlik Kayıtsız Şartsız Başkanındır Mı Olsun İsteniyor?"*, **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C.4, S.1, ss.2-17

POWELL, G. Bingham; (1990), **Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet**, (çev. Mehmet Turhan), S Yayınları, Ankara

SARTORI, Giovanni; (1997), **Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku**, çev. Ergun Özbudun. Yetkin Yayınları, Ankara

SARTORI, Giovanni; (1976) **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis**, Cambridge University Pres, UK

SIAROFF, Alan; (2003), *"Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction"*, **European Journal of Political Research**, Vol. 42, Issue 3, ss 294-302

SKIDMORE, T.E, – SMITH, H.P; (1989), **Modern Latin America**, Oxford University Press, New York

SOYSAL, Mümtaz; (1986), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi

SOYSAL, Mümtaz; (1964), **Dış Politika ve Parlamento**, Sevinç Matbaası

ŞAHİN, Kemal; (2013), *"Yarı Başkanlık Sistemi: Güney Afrika"*, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri*, AK Parti, AR-GE Başkanlığı, Ankara

ŞAHİN, Kemal; (2012), *"Yeni Anayasa Hazırlık Çalışmaları, Kuvvetler Ayrılığı ve Halk Egemenliği Üzerine"*, Hukuk Biliminin Güncel Sorunları III. Uluslararası Kongre, 4-6 Mayıs 2012, (Erdal Abdulhakimoğulları ved. Editörler), Adalet Yayınevi, Ankara

ŞAHİN, Kemal; (2001), *"Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu"*, Prof. Dr. Vecdi Aral'a Armağan, KOU Hukuk Fakültesi Yayını, Kocaeli

ŞAHİN, Kemal; (2001), **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı: Yaşlı ve Fakat Faal Bir Anglo-American Kurumu, Impeachment**, Beta Yayıncılık, İstanbul

TANIYICI, Şaban - AKGÜN, Birol; (2013) *"Başkanlık Sistemi: Latin Amerika Ülkeleri ve Brezilya Örneği"*, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, ss. 163-192

TANÖR, Bülent; (1986), **İki Anayasa: 1961-1982**, İstanbul, Beta Yayınları

TATAROĞLU, Muhittin; (2006), *"Parlamente ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme"*, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.13, S.1, ss. 97-119

TEZİÇ, Erdoğan; (2013), *"Başkanlık Rejimini Anlamak"*, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.51 ,ss.366-371

TEZİÇ, Erdoğan; (1994), "*Sorun Siyasi Rejim Yapılanması Mı?*", **Yeni Türkiye Dergisi**, S.4, ss.7-12.

TEZİÇ, Erdoğan; (1991), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul

TOCQUEVILLE, Alexis;(1962), **Amerika'da Demokrasi**, (çev. Taner Timur), İstanbul

TOKER, Metin; (1970), **Tek Partiden Çok Partiye**, Milliyet Yayınları, İstanbul

TUNAYA, Zafer; (1980), **Siyasal Kurumlar Ve Anayasa Hukuku**, İstanbul

TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent; (2009), "*Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*", **TBB Dergisi**, S.81, ss. 1-39

TUNÇ, Hasan; (2011). "*Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*", <http://www.haberhareket.com/turkiyede-baskanlik-sistemitartismalari> makale,332.html (Erişim Tarihi: 04.07.2014)

TURHAN, Mehmet; (1995), "*Parlamente Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi?*", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 19, S:179–180, s.78–82.

TURHAN, Mehmet; (1993), **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınları, Ankara

TURHAN, Mehmet; (1989), **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Diyarbakır

ULUŞAHİN, Nur; (1999), **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara

ÜRER, Levent; (1998), *"Kriz Çözümlemesi ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarına Tarihsel Bir Bakış"*, **Minerva: İ.Ü. Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Araştırma Merkezi Bülteni**, S. 4, ss. 8-11.

ÜSKÜL, Zafer; (1991), **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, Afa Yayınları, İstanbul

VERNON, Manfred; (1961), **Devlet Sistemleri**, (çev. Mümtaz Soysal), Ankara

YANIK, Murat; (2013), **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Adalet Yayınevi, Ankara

YAVUZ, Bülent; (2013) *"Parlamenter Sistem: İngiltere"*, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, AK Parti AR-GE Başkanlığı, Ankara, ss. 17-49

YAVUZ, Bülent; (2008), *"2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları"*, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, Ankara, ss.1173-1214

YAVUZ, Filiz; (2012), *"Alemin Kralı"*, **Birgün Gazetesi**, 3 Aralık

YAZICI, Serap; (2010) *"Başkanlık Sistemi Türkiye'yi Olumsuz Etkiler"*, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25086300/> (Erişim Tarihi: 24.08.2014)

YAZICI, Serap; (2009), **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul

YAZICI, Serap; (2005), *"Başkanlık Sistemleri"*, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara

YAZICI, Serap; (2002), **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul

YAZICI, Serap; (1999), "*Yapıcı Güvensizlik Oyu*", Milliyet, 16 Şubat 1999.

YILDIZ, Hüseyin; (2013), "*Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları*", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S.1, ss.183-216

WILSON, Woodrow; (1961), **Kongre Hükümeti** (çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, ss. 48-58

DİĞER KAYNAKLAR

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası için: <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm> (Erişim: 18.05.2014)

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası için: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (Erişim: 22.05.2014)

İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi için: http://tr.wikisource.org/wiki/%C4%B0nsan_ve_Yurtta%C5%9F_Haklar%C4%B1Bildirisi (Erişim: 28.05.2014)

TEPAV Hükümet Sistemleri Araştırması, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1353054491.Baskanlik_Yari_Baskanlik_ya_da_Parlamenter_Sistem_1_.pdf (Erişim: 20.05.2014)

<http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa> (Erişim: 29.08.2014)

<http://www.house.gov/representatives> (Erişim: 25.08.2014)

<http://www.myfloridahouse.gov/sections/representatives/representatives.aspx> (Erişim: 25.08.2014)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Parliament> (Erişim: 01.09.2014)

<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Parlement.htm> (Erişim: 01.09.2014)

ÖZGEÇMİŞ

İbrahim Cihat KURT, 1989 yılında Ankara’da doğdu. İlköğretimi 2003 yılında, lise öğrenimini 2006 yılında İstanbul’da tamamladı. Aynı yıl Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nü kazanarak üniversite eğitime başladı. Lisans eğitimini 2012 yılında tamamladıktan sonra, aynı yıl Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda yüksek lisans eğitime başladı. Halen bu enstitüde eğitime devam etmektedir.