

PARLAMENTOYER YAPI
KARŞISINDA

BAŞKANLIK SİSTEMİ

"Parlamentar sistemden Başkanlık Sistemi'ne geçerse, bu parlamentonun denetleme görevini, yani asli görevini yapması demektir. Bizim gibi ülkelerde, biraz da tabiatı icabı milli yapısı çok çeşitli yerlerden gelen bir ülkede parlamentoda birtakım tıkanıklıklar, zorluklar vardır. Gruplaşmaların çok olacağı bellidir. Hatta şehirlere, bölgelere dayalı gruplaşmalar da olabilir."

TURGUT ÖZAL

Mevcut sistemimiz bir anormallik halidir. Hem seçilmiş başbakan hem seçilmiş cumhurbaşkanıyla bu sistemin yürütmesi fevkalade güçtür. Hadi bugün biz aynı siyasi gelenekten gelen, uzun yıllar mesai arkadaşlığı yapmış Cumhurbaşkanı ve Başbakan olarak uyum içerisinde çalışıyoruz. Ama aynı siyasi gelenekten gelmemiş bir cumhurbaşkanıyla da ben çalıştım. Ne getirdiğini ne götürdüğünü biliyorum.

Biz, parlamentar sistemin ülkemizde miadını doldurduğuna inanıyoruz. Parlamentar sistemde, yasama ve yürütme iç içe geçtiği için güçler ayrılığı üç değil, iki ayak üzerine oturur. Hâlbuki başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı çok keskin hatlarla birbirinden ayrılmıştır. Güçler ayrılığı sistemi başkanlıkta çok daha sağlıklı ve etkin şekilde kurulabilir. Bu nedenle yeni Türkiye'nin inşası sürecinde yeni anayasaya ve onunla birlikte hayata geçirilecek başkanlık sistemine ihtiyaç olduğunu düşünüyoruz.

RECEP TAYYİP ERDOĞAN

"ışık...
biraz
daha ışık"



9 786059 348157



PARLAMENTOYER YAPI KARŞISINDA BAŞKANLIK SİSTEMİ Muhammed Hardalaç

104

Muhammed Hardalaç

PARLAMENTOYER YAPI
KARŞISINDA

BAŞKANLIK SİSTEMİ



ARK Kitapları : 104

Kitabın Adı : **Parlamente Yapı Karşılarında Başkanlık Sistemi**

Yazarın Adı : **Muhammed Hardalaç**

Editör : **Hasan Kurt**

Sayfa Düzeni : **Mürettibhane**

Kapak Düzeni : **Altamira Adworks**

Baskı & Cilt

Lord Matbaası

Topkapı / İstanbul

Tel: 0 212 674 93 54

Matbaa Sertifika No: 22858

© ARK Kitapları, 2016



ARK Kitapları,
ÖZGÜ Yayıncılık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri
San. Tic. Ltd. Şti.'nin bir ürünüdür.

Yayıncı Sertifika No: 13562

ISBN: 978-605-9348-15-7

Özgü Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.
Çatalçeşme Sok. Defne Han No: 27/18, Cağaloğlu/İstanbul
Tel.: 0212 511 38 26 - 511 75 52
info@arkkitap.com - www.arkkitap.com

Parlamenteer Yapı Karşıısında BAŞKANLIK SİSTEMİ

MUHAMMED HARDALAÇ





MUHAMMED HARDALAÇ

Yazarımız, 1982 yılında Elazığ'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Elazığ'da tamamladıktan sonra 2001 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesine girdi. 2005 yılında Hukuk Fakültesinin yanısıra İşletme Fakültesinden de diploma alarak çifte diploma ile mezun oldu.

Yüksek lisansını 2012-2014 yılları arasında MBA programı kapsamında İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde tamamlayan yazarımız, akademik hayatı boyunca pek çok yayına imza attı.

Halen serbest avukatlık yapmakta olan Muhammed Hardalaç, aynı zamanda bir çok sivil toplum kuruluşunun yönetiminde de yer almaktadır.

İyi düzeyde İngilizce bilen yazarımız, halen doktora çalışmalarına devam etmektedir.

İçindekiler

ÖNSÖZ	9
GİRİŞ	11
1. İSTİKRARLI YÖNETİM	13
2. İSTİKRARLI DEMOKRASİ.....	17
2.1 Çoğunlukçu Demokrasi–Çoğulcu Demokrasi	18
3. BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEMLERİ.....	21
3.1. Kuvvetler Ayrılığı	22
3.2. Denge (Check and Balance) Sistemi	24
4. YÜRÜTME.....	27
4.1. Parlamenter Sistemde Yürütme.....	27
4.2. Başkanlık Sisteminde Yürütme	34
5. YASAMA.....	43
5.1. Parlamenter Sistemde Yasama.....	43
5.2. Başkanlık Sisteminde Yasama.....	48

6. YARGI.....	55
6.1. Parlamenter Sistemde Yargı	55
6.2.Başkanlık Sisteminde Yargı	58
7. ÜÇÜNCÜ YOL OLARAK; YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ	61
8. YARI-BAŞKANLIK, BAŞKANLIK VE PARTİLİ CUMHURBAŞKANLIĞI TARTIŞMALARI.....	79
9. SONUÇ.....	87
10. KAYNAKÇA.....	91

Çizelgeler

Çizelge 1. Ülke Örneklerinde Başkanın Seçimi ve Adaylık Kriterleri	40
Çizelge 2. Başkanlık Sistemlerinde Yasama Organlarının Yapısı	53
Çizelge 3. Yarı-Başkanlık Sistemine Sahip Ülkeler	66

ÖNSÖZ

Bir demokratik sistemde, halkın seçtiği temsilcilerin hangi devlet organı veya organlarını oluşturduğuna bakıldığında, farklı türde hükümet sistemlerinin olduğu görülecektir. En iyi yönetim şeklinin ne olduğu birçok ülkede halen tartışma konusudur. Bu bağlamda siyasal ve demokratik istikrarı sağlayabilecek en iyi yönetim şeklini bulmak ve oluşturmak ülkelerin başlıca çalışmalarından biri olmuştur. Siyasal açıdan istikrarı olan ülkelerde, özellikle yürütmede hızlı karar alma ve uygulama ihtimalleri daha yüksektir.

Anayasa değişiklikleri ve yapılan düzenlemeler, siyasal istikrarı sağlamak ve dünyada değişen düzene uyum sağlamak için yapılmaktadır. Bu noktada farklı sistemlerin (parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri gibi) nasıl işlediği, bu sistemlerde yasama, yürütme ve yargı organlarının sorumluluk alanlarını bilmek ve iyi analiz etmek gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen hususlar bu çalışmanın konusu olan “İstikrarlı Yönetim Kapsamında Parlamenter Sistem Karşısın-

da Başkanlık Sistemi”ne yön vermiştir. Bu çalışmada, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem ve Yarı-Başkanlık sistemleri ile ilgili detaylı bir analiz yapılacak ve ülke örnekleri üzerinden bu sistemlerde yasama, yürütme, yargı organlarının çalışma şekilleri ortaya konacaktır. Çalışmanın sonunda ise Türkiye’de yapılan başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi tartışmalarına yer verilecektir.

GİRİŞ

G ünümüzdeki teknolojik, ekonomik ve siyasal gelişmeleriyle değişen, gelişen ve özellikle giderek küreselleşen dünya düzeni, etkilerini özellikle 70’li yıllardan itibaren şiddetli biçimde göstermeye başlamıştır. Bu küreselleşme dalgası ile 1974 ve 1990 yılları arasında en az 30 ülkenin demokrasiye geçmesi sonucunda, dünyadaki demokratik rejim sayısı yaklaşık olarak ikiye katlanmıştır.¹ Dolayısıyla küreselleşme ve demokratikleşme dalgaları yeni dünya düzenini şekillendirmeye başlamış, ülkeler daha hızlı karar alabilecekleri ve uygulayabilecekleri yönetim sistemleri arayışına girmişlerdir. Bu arayış son dönemlerde Türkiye gündemini de yakından ilgilendiren bir soruyu doğurmuştur: Demokratik rejim içerisinde uygulanabilecek en iyi yönetim sistemi hangisidir?

Bir demokratik sistemde, halkın seçtiği temsilcilerin hangi devlet organı veya organlarını oluşturduğuna bakıldığında,

-
1. ULUŞAHİN, Nur, ANAYASAL BİR TERCİH OLARAK BAŞKANLIK SİSTEMİ, YETKİN YAYINLARI, Ankara, 1999, s. 17.

farklı türde hükümet sistemlerinin olduğu görülecektir.² Bunlara ABD’de uygulanan başkanlık sistemini, İngiltere’de uygulanan parlamenter sistemi ve Fransa’da uygulanan yarı-başkanlık sistemini örnek verebiliriz. Bu sistemlerin her biri demokratik rejimler içerisinde değerlendirilir, fakat devlet organlarının dağılım ve görevleri açısından farklılık gösterirler. Örneğin başkanlık sistemi daha katı bir kuvvetler ayrılığını, özellikle yasama ve yürütmenin daha katı bir şekilde ayrılığını öngörürken, parlamenter sistemlerde bu ayrım daha esnekler. Bu bağlamda demokratik sistem farklı yönetim sistemleriyle bağdaşabilir ve farklı hükümet sistemlerinin demokrasiyle bir arada olabileceği söylenebilir. Ayrıca Fransa ve Almanya’da örneği görüldüğü üzere yarı başkanlık sisteminde de hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin bazı özellikleri bir arada görülmektedir.

En iyi yönetim şeklinin ne olduğu birçok ülkede tartışma konusudur. Türkiye’de de bir süredir gündemde olan başkanlık sistemi ve özellikle daha istikrarlı yönetim tartışmaları bu çalışmanın amacına yön vermiştir. Bu çalışmada öncelikli olarak istikrarlı yönetim ve demokrasi ilkeleri göz önüne alınarak parlamenter sistemler karşısında başkanlık sistemlerinin durumunun nasıl olduğu ve her iki sistemde yasama, yürütme, yargı organlarının işleyişi incelenecektir. Dünyada bu sistemleri uygulayan ülke örnekleri göz önünde bulundurularak çalışmanın sonunda Türkiye’de olan ve olması gereken hükümet sistemi üzerine bir değerlendirme yapılacaktır.

Çalışmamızı istikrarlı yönetim kavramı üzerine temellendirebilmemiz adına öncelikle bu kavramların temelde ne ifade ettiğine bakmamız gerekmektedir. Bu bağlamda bir ülkedeki siyasal istikrarı, istikrarlı yönetim ve istikrarlı demokrasi olarak ele alabiliriz.

2. KILINÇ, Doğan, TÜRKİYE’DE BİTMİYEN TARTIŞMA: HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, 2016, Sa. 1.

İSTİKRARLI YÖNETİM

Her şeyden önce istikrar kavramı, sözlük anlamı olarak, “aynı kararda, biçimde sürme, kararlılık, stabilizasyon” manalarına gelmektedir. O halde istikrarlı yönetimi veya istikrarlı hükümeti, “kararlı biçimde ilerleyen hükümetler” olarak algılayabiliriz. İstikrarlı yönetim kavramını her ne kadar hükümetin veya ülke yönetiminin etkililiği ve/veya verimliliği olarak algılamak yanılığa düşürücü olsa da, son dönemlerde yapılan çalışmalar, istikrarlı hükümetlerin veya siyasal istikrarın ülkelerin kalkınmışlık seviyelerini arttırdığını da göstermektedir. Örneğin bir ülkede yatırımcıların geleceği görebilmesi ancak siyasal istikrarla mümkün olabilir. Geleceğin rahat görüldüğü bir ortamda, daha çok yatırım yapılacaktır. Uzun vadeli ve kalıcı yatırımın yapılabilmesi, ancak yatırımcının uzun vadeli planlar yapabilmesi ile mümkün olur ki bu durumu ancak siyasal istikrar temin eder.³Ayrıca

-
3. AKINCI, Abdülvahap, DEMOKRASİ İLE SİYASAL İSTİKRAR VE KALKINMA ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ, Electronic Turkish Studies, 2015, s. 51.

siyasal açıdan istikrarı olan ülkelerde, özellikle yürütmede hızlı karar alma ve uygulama ihtimalleri/imbânları daha yüksektir. Bir ülkenin siyasî geleceğine dair belirsizlikler hem uluslararası arenada hem de kendi sınırları içerisinde güvensiz bir ortam yaratacağından, özellikle ülke içinde fazladan ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlar yaratabilir. Ayrıca uluslararası arenadaki diğer ülkelere karşı güvensiz ve istikrarsız bir profil çizmek, o ülke ekonomisindeki yabancı yatırımlar ve ülkenin uluslararası ilişkileri açısından sorunlu bir durum oluşturur. Bununla bağlantılı olarak geleceğe dönük ekonomik kararlardaki belirsizlik, hem reel hem de malî piyasaların istikrarlı bir şekilde işlemlerini zorlaştırır. Piyasalar geleceği görmek ve ona göre adım atmak isterler.⁴

Öte yandan siyasî istikrarı sadece ekonomik kalkınmışlıkla ilişkilendirmek de yanıltıcı olacaktır. İstikrarlı yönetimlerin -ki bu yönetimlere sağlam demokrasilere sahip kalkınmış devletleri de örnek verebiliriz- küresel siyasette söz sahibi olma ve kalkınma oranı düşük ülkeler üzerinde yaptırım uygulama gücü yüksek olur.

İstikrar ve siyasî istikrar kavramlarının önemi kadar karşıtı olan istikrarsızlık kavramının da doğuracağı sonuçları ortaya koymak ve bu kavram üzerinde durmak da çalışmamızda önemli bir noktayı oluşturuyor. Zira -daha ileride değineceğimiz gibi- Başkanlık sistemindeki istikrarlı veya stabil bir siyasal alana muhtemel parlamenter sistemlerin istikrarsız ve kaosa yatkın yapısı çalışmamızın asıl dinamiklerinden biridir.

Politik istikrarsızlığı ise kelime anlamı olarak, “istikrarsız olma durumu, kararlı olmayan, dengesizlik veya kararsızlık” ifadeleriyle tanımlayabiliriz. Demokratik rejimlerde yönetim kuralla-

4. AKINCI, Abdulvahap, DEMOKRASİ İLE SİYASAL İSTİKRAR VE KALKINMA ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ, *Electronic Turkish Studies*, 2015, s. 51.

ra dayalı olduğu için, siyasî istikrarsızlığı bu kuralların yanlış işleyişi, hatta işlemeyişi olarak da tanımlayabiliriz. Eğer bir ülkede hükümet karşıtı gösteriler, kısa aralı darbe yönetimleri, başarılı veya başarısız devrimler, sınır savaşları, soykırım katliamları, sivil savaşlar, sürekli kabine değişiklikleri sıkça yaşanıyorsa siyasî istikrarsızlık hüküm sürmektedir diyebiliriz. Fakat bu saydığımız etmenler genellikle gelişmişlik seviyesi oldukça düşük olan ve demokrasinin tartışma konusu olduğu ülkelerde görülür. Öte yandan demokrasi seviyesi yüksek ve gelişmekte olan, Türkiye gibi ülkelerde istikrarsızlık yaratacak etmenler, koalisyon hükümetleri, seçmenlerin kararsızlığı, politik kültürün oturmamış olması ve seçim sonuçlarının belirsizliğidir.⁵

Parlamente sistemine yöneltilen en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlığına yol açtığıdır. Oysa başkanlık sisteminde, başkan belirli bir dönem için seçildiğinden ve o dönem içinde parlamento tarafından görevden alınamadığından, yürütme organı istikrarı garantilemiş olmaktadır. Buna karşın parlamente sistemde hükümetin istikrarı hiçbir zaman garanti edilmemiştir. Zira bu sistemde hükümet, parlamentonun güvenine dayanır. Dolayısıyla parlamento tarafından her zaman görevden alınabilir. Bu nedenle parlamente sistemde, bu sistemin mantığı gereği potansiyel bir hükümet istikrarsızlığı saklıdır.⁶

-
5. ÖZTÜRK, Hüseyin, SİYASİ İSTİKRARSIZLIK VE EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: TÜRKİYE UYGULAMASI (1950-2003), İsparta, 2004.
 6. GÖZLER, Kemal, "Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine bir Deneme)," Türkiye Günlüğü, Sayı 62, s. 25-47, (www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm), Eylül-Ekim 2000.

İSTİKRARLI DEMOKRASİ

Yazının başında da değindiğimiz gibi demokratik rejim içerisinde farklı hükümet sistemleri var olabilir ve bu hükümet sistemlerinin istikrarı tartışmaya açıktır. Fakat asıl olan, demokrasinin ve demokratik rejimin istikrarıdır. Hükümetlerin değişmesi ve yerine yenilerinin kurulması, halkın değişen tercihlerinin iktidara yansması anlamına gelir. Oysa demokratik sistemin varlığı asıl önemli noktadır ki, zaten demokratik sistemin istikrarı, istikrarlı hükümetlerin varlığını zorunlu kılmaktadır.⁷

Bu noktada sistemlerin demokratik unsurlarla olan ilişkilerini anlayabilmek adına Arendt Lijphart'ın ortaya koyduğu iki farklı ideal demokrasi modelini incelemekte yarar var: Çoğunlukçu ve oydaşmacı (ortakçı) demokrasi.

7. ULUŞAHİN, Nur, 1999, s. 78.

2.1 ÇOĞUNLUKÇU DEMOKRASİ-ÇOĞULCU DEMOKRASİ

Demokrasi, en yaygın kullanımı ile halkın halk tarafından yönetilmesidir. Fakat bu tanıma ek olacak en önemli nokta, -Başkan Abraham Lincoln'un de dediği gibi- "halkın, halk tarafından, halk için yönetilmesi"dir. Buradaki "halk için" kavramı, halkın tercihlerini temsil etmektedir. Peki, halkı oluşturan tüm insanların tercihleri aynı doğrultuda olabilir mi? Bu soru siyaset bilimcileri ve idarecileri tarih boyunca ideal bir demokratik yönetim bulma çabasına itmiştir. Lijphart'a göre, böylesine halkın eğilimlerine tam olarak uyan bir yönetim biçimi hiçbir zaman var olmamıştır, belki de hiç olmayacaktır.

Günümüz demokratik rejimlerine baktığımızda çoğunlukla temsili demokrasi örneklerini görmekteyiz. Aslında Robert Dahl'a göre egemen çoğunluğun isteklerine hitap eden demokrasi rejimleri aslında birer "polyarchy"dir. Bu tarz demokratik rejimlerin özelliği, tam bir demokratik duyarlılık değil, nisbeten çok olan bir yurttaş grubunun uzun bir zaman boyunca arzularına cevap verebilmesidir.⁸ Bu noktada Lijphart'a göre taban tabana zıt iki demokrasi modeli vardır ki bu zıtlık, uygulama alanlarına, tutumlara ve kurumsal farklılıklara dayanır. Çoğunlukçu demokrasi homojen, yani türdeş toplumlara daha uygundur ve bu tip ülkelerde daha iyi işler. Oysa çoğulcu demokrasi modeli çoğulcu toplumlara daha uygundur.

Çoğunlukçu modelin özünde yürütme gücü dar bir çoğunluğun iktidarına dayanır. Ayrıca yasama ve yürütme organları fiili olarak birbirine oldukça yakındır. Bu modelin özgün ve en iyi bilinen örneği İngiltere'de görülür. İngiltere, çoğunlukçu demokrasi modeli içerisinde üniter devlet yapılanması ve parlamenter

8. LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin Yayınları, s. 11.

sisteme sahip bir ülkedir. Lijphart’a göre çoğunlukçu demokrasi modeli birbiriyle ilişkili dokuz ana unsurdan oluşmaktadır.

- I. Yürütme gücünün toplanması; Tek-parti ve dar çoğunluk kabineleri
- II. İktidarların birleşmesi ve kabine üstünlüğü
- III. Asimetrik iki meclislilik
- IV. İki partili sistem
- V. Tek boyutlu parti sistemi
- VI. Çoğunlukçu seçim sistemi
- VII. Tekçi ve merkezîyetçi yönetim
- VIII. Yazılı olmayan anayasa ve meclis egemenliği
- IX. Münhasıran temsîlî demokrasi⁹

İngiltere parlamenter sistemi, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan Avam Kamarası ve veraset yoluyla üyeliği kazanılan Lordlar Kamarası’ndan oluşmaktadır. Fakat Lordlar Kamarası’nın etkisi daha düşük seviyededir, öyle ki “parlamento” denilince halk tarafından anlaşılan, Avam Kamarası’dır. İngiliz siyasal hayatı temelde iki parti sistemi üzerinde işler. Bu iki partiden parlamentoda koltuk sayısı fazla olan parti içerisinden kabine oluşturulur. Koalisyon hükümetleri nadirdir. Teoride parlamentonun kabineyi denetleme yetkisi vardır, fakat iki parti sistemi pratikte buna engel olmaktadır, çünkü zaten kabine parlamentodaki koltuk sayısı fazla olan parti üyelerinden oluşmaktadır.

Öte yandan çoğulcu model; etnik, dinî, ideolojik ve kökensel yönlerden daha keskin ayrımlara sahip toplum yapılarına daha uygundur. Bu modele verilebilecek en iyi örneklerden ikisi Belçika ve İsviçre’dir. Bu tip toplumlarda parti ideolojileri ve savunulan politikalar da oldukça zıt unsurlar içerir. Lijphart’a göre, bu tip toplumlarda demokrasi kültürü çoğulcu modele ve büyük

9. LIJPHART, s. 16.

koalisyonlara dayanır. Bu tarz karma yapıya sahip çoğulcu toplumlarda çoğunluk yönetimi, demokrasi yerine çoğunluk diktatoryası ve iç çatışma anlamına gelebilir. Bu toplumlara gerekli olan şey, çatışmadan çok oydaşmayı (uzlaşmayı) vurgulayan, dışlayıcı değil kapsayıcı olan ve dar çoğunluk yerine yönetici çoğunluğun kapsamını genişletmeye çalışan bir demokrasi rejimidir.¹⁰ Lijphart bu modeli sekiz ana unsur ile açıklar:

- I. Yürütme gücünün paylaşılması: Büyük koalisyonlar
- II. Resmî ve gayri resmî kuvvetler ayrılığı
- III. Dengeli iki meclislilik ve azınlık temsili
- IV. Çok partili sistem
- V. Çok boyutlu parti sistemi
- VI. Nisbî temsil
- VII. Yerel ve yerel-olmayan federalizm ve yerinde yönetim
- VIII. Yazılı anayasa ve azınlık vetosu¹¹

10. LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin Yayınları, s. 26.

11. LIJPHART, s. 27.

BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEMLERİ

Demokratik rejim içerisinde var olan Başkanlık Sistemi, 1787 yılında yapılmış ve hâlâ yürürlükte olan Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'na dayanır. 1787 yılında toplanan Kurucu Meclis'in uzun süren müzakereleri sonucunda ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir. Başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin en önemli farklarından biri şudur: Başkanlık Sistemi ideolojik boyutta oluşturulmuş ve daha sonra yürürlüğe konmuştur. Ancak Parlamenter Sistem tarih içerisinde, tarihin bir ürünü olarak ortaya çıkmış, değişerek ve gelişerek bugünkü halini almıştır.

Çalışmanın ilk kısmında yardımcı kavramlara açıklık getirdikten sonra çalışmamızın ana kısmını oluşturan bu kısımda başkanlık ve parlamenter sistemlerin açıklamasını yapacağız. Açıklamamızı yaparken yardımcı olacak kavramlar şunlar olacaktır:

- Kuvvetler Ayrılığı
- Denge (check and balance) Sistemi

3.1. KUVVETLER AYRILIĞI

Kuvvetler ayrılığı ilkesi Fransız siyaset bilimci Montesquieu tarafından ortaya konmuş bir terim veya kuramdır. Aslında ondan önce Aristoteles ve Locke da bu kavram konusunda çalışmalar yapmıştır fakat bugünkü anlamıyla Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'na dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesi Montesquieu'nun düşüncelerinden etkilenilerek ortaya konmuştur. En geniş anlamıyla kuvvetler ayrılığı, bir ülke siyasetinin temel taşları olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin idarelerinin birbirinden ayrılması anlamına gelir. Montesquieu'ya göre bu erkler işleyiş ve idareleri konusunda birbirlerinden ayrılırlar, fakat birbirleri üzerinde denetim yetkileri vardır, bu da “denge sistemini” oluşturur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasilerin korunması ve rejimlerin totaliter bir hal almaması adına önemlidir.

Bu kurama göre erkler birbirinden tamamen olmasa dahi büyük oranda bağımsız olmalıdır ki demokratik rejim işlevselliğini koruyabilsin. Yasama, kanun yapar; yürütme, yapılmış kanunları uygulamakla yükümlüdür; yargı ise oluşan anlaşmazlıkları ve hataları/yanlışlıkları düzeltmekle mükelleftir. Yargı erki birçok hükümet sisteminde bağımsız bir özellik taşır, fakat yasama ve yürütme erklerinin arasındaki yakın veya uzak ilişki, genel olarak hükümet sistemlerinin özelliklerini oluşturur.

Anayasaların yapılmasındaki temel sorunlardan biri, yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin nasıl düzenleneceğidir.¹² Bu konuda Montesquieu şöyle demiştir: “...Kendisine yetki verilen her insan bu yetkiyi kötüye kullanmaya eğilimli-

12. KILINÇ, Doğan, TÜRKİYE'DE BİTMİYEN TARTIŞMA: HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, 2016, Sa. 1.

dir; bir sınırla karşılaşınca kadar kötüye kullanmaya devam eder...”¹³ Bu nedenle kuvvetlerin bölünmesi ve ayrı ellerde bulunması şarttır, çünkü ona göre erklerle mutlak hâkimiyeti olan kişi mutlaka bunu kötüye kullanacaktır. Kuvvetler ayrılığı, anayasal hak ve özgürlüklerin güvencesidir. Ayrıca özgürlük anlayışını siyasî özgürlük veya hukukî özgürlük üzerine temellendiren Montesquieu’ya göre “yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişi veya memurlar topluluğuna verilirse, ortada özgürlük diye bir şey kalmaz.”

Bir hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirinden ayrılmışsa “kuvvetler ayrılığı,” bu erkler tek bir organ-da toplanmışsa “kuvvetler birliği” ilkesi uygulanmaktadır. Ayrıca yasama ve yürütme keskin sınırlarla ayrılmışsa ve birbirlerine müdahale oranı azsa “Başkanlık hükümet sistemi,” yasama ve yürütme erkleri birbirlerine daha yakınsa “Parlamentar hükümet sistemi” hâkimdir. Demokratik rejimler içerisinde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş hükümet sistemleri temelde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak ikiye ayrılmıştır, fakat bugün Fransa’da örneği görülen yarı-başkanlık sistemi de bu iki sistemin karması olan üçüncü sistemdir.

Öte yandan Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı kuramına eleştiri yapan düşünürlere göre; Montesquieu’nun kastettiği, bu erklerin kısmen dahi olsa birbirlerinin yerine iş görmemesi ya da birbirlerinin eylemleri üzerinde hiçbir kontrole sahip olmaması değildir.¹⁴ Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan başkanlık sisteminin ideolojik temelinde, Montesquieu’dan esinlenildiği gibi kuvvetlerin mutlak surette ayrılığı değil, kuvvetlerin denge mekanizması (check and balance) içerisinde uyumlu işleyişini

13. MONTESQUIEU, Kanunların Ruhu Üzerine 1, Kitap 6, Bölüm 4, s. 294.

14. ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 73.

esas alan devlet yapılanması mevcuttur. Bu nedenle Uluşahin’in “Başkanlık Sistemi” kitabında belirttiği gibi bir sistemin kontrol ve dengelerle (check and balance) karakterize olduğunu söylemek, o sistemde kuvvetler ayrılığının uygulandığını söylemekten daha öte bir anlam taşır.¹⁵

Özetle, istikrarlı yönetim arayışı içerisinde önemli olan, iktidarın mutlak hale dönüşmemesi, herhangi bir hükümet organının ya da herhangi bir sınıfın tekeline düşmemesidir. Hükümet organlarının birbirinden mümkün olduğunca bağımsız fakat bir denge mekanizması içerisinde hareket etmesi gerekmektedir.

Anayasa hukukunda hükümet sistemleri konusu açıklanırken genellikle başkanlık hükümet sistemine Amerika Birleşik Devletleri (ABD), parlamenter hükümet sistemine İngiltere (Westminster Modeli), yarı-başkanlık sistemine ise Fransa örnek verilir.¹⁶

3.2. DENGİ (CHECK AND BALANCE) SİSTEMİ

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin açıklamasını ortaya koyduktan sonra, çalışmada sıkça kullanılacak olan “denge sistemi”ni açıklamakta fayda vardır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılması gerektiğinden ve bu durumun demokratik açıdan öneminden bahsettik. Demokratik açıdan önem taşıyan bir diğer husus da, bu organların birbirini nasıl dengeleyeceği ve denetleyeceği hususudur. Denge sistemi, iktidarın kullanımının çerçevesini belirleyen hükümet sisteminin karakterinde belirleyici bir role sahiptir. Bu şekilde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir elde toplanması veya birbirinin alanına

15. ULUŞAHİN, 1999, s. 74.

16. KILINÇ, Doğan, Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XX, 2016, Sa. 1.

girmesi engellenerek gücün tek bir organda merkezileşmesinin önüne geçilmesi amaçlanır.¹⁷ Demokratik rejimlerde denge sistemi kapsamında her kurumun,

- özgün birer işlevi vardır,
- kendi işlevini yerine getirmek için yetkisi vardır ve yetki açısından biri diğerinden bağımsızdır,
- diğerine karşı sorumluluğu vardır,
- eşit derecede önemi vardır,
- anayasaya ve uluslararası sözleşmelere bağlı olması gerekir,
- meşruiyetini vatandaşlardan alması gerekir.¹⁸

Başkanlık hükümet sistemi içerisinde bu denge sisteminin en özgün örneklerine rastlamak mümkündür. Kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılmasını öngören başkanlık hükümet sisteminde, yasama, yürütme ve yargı organları, birbirlerini frenleyerek dengelemekte ve bu şekilde birinin diğerinden daha fazla güç elde etmesi engellenebilmektedir. Öte yandan, bu sistemi yalnızca başkanlık sistemiyle bağdaştırmak da yanıltıcı olacaktır. Kuvvetlerin daha yumuşak bir şekilde ayrılığını öngören parlamenter hükümet sistemlerinde ve yarı-başkanlık sistemlerinde de denge ve denetim sistemi uygulanmaktadır. Fakat başkanlık sisteminin karakteristik özelliği gereğince kuvvetlerin birbirini etkileme kapasitesinin zayıflığı, gücün tek bir elde temerküz etmesi ihtimalini güçlendirdiğinden bu zaafın bir avantaja dönüştürülmesinin başarılı denge ve denetleme sisteminin kurulmasını zorunlu kıldığı söylenebilir.¹⁹

17. GÜLENER, Serdar, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, SETA Yayınları, 2016, s. 12.

18. <http://www.birarada.org/tr/16869/Denge-Denetleme-Nedir,Erişim:22.07.2016>.

19. GÜLENER, 2016, s. 13.

YÜRÜTME

4.1. PARLAMENTER SİSTEMDE YÜRÜTME

Parlamentoer sistem İngiltere’de ortaya çıkmış, daha sonra tarih içerisinde değışerek ve gelişerek diğer ülkelere de yayılmış olup şu an dünyada en yaygın olan hükümet sistemidir. Bu sistemde yasama, yürütme ve yargı erkleri “yumuşak” biçimde birbirinden ayrılmıştır.²⁰ Parlamentoer rejimler, devlet başkanının seçimle işbaşına gelmediğı meşrutî monarşilerde uygulanabildiğı gibi; devlet başkanının dolaylı bir şekilde veya doğrudan halk tarafından seçildiğı cumhuriyetlerde de uygulanabilmektedir.²¹

Demokratik rejim içerisinde uygulanan parlamentoer sistemde yürütme iki başlı bir yapılanma gösterir. Yürütme, siyasî açıdan

20. GÖZLER, Kemal, Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentoarizm Üzerine bir Deneme), Türkiye Günlüğü, Sayı: 62, Eylül-Ekim 2000, s. 26.

21. BURAN, Hasan, Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009, C. 14, Sa. 1, s. 81.

sorumsuz olan devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve seçimle halkın oyuyla seçilen temsilciler tarafından oluşturulmuş bakanlar kurulunun elindedir. Bakanlar Kurulu, kolektif bir organdır ve genellikle -koalisyon hükümetleri hariç- iktidar partisi üyelerinden oluşur. Öte yandan devlet başkanlığı makamı tek kişiden meydana gelmektedir.

Parlamente sistemler, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve parlamento tarafından seçildiği sistemler olarak ülkeler arasında farklılık gösterebilir. Örneğin Almanya, İtalya, Yunanistan ve İsrail gibi ülkelerde devlet başkanı parlamento tarafından seçilirken, Bulgaristan, Slovakya, Ukrayna ve Türkiye gibi ülkelerde halk tarafından seçilmektedir. Devlet başkanının parlamento tarafından seçildiği parlamente sistemlerde, halk tarafından seçildiği parlamente sistemlere nispetle seçim işlemi daha uzun zaman almaktadır. Bu nedenle devlet başkansız kalabilmekte ve yürütme sekteye uğrayabilmektedir. Yaşanan böyle bir sıkıntıya ülkemizden 12 Mart 1980-12 Eylül 1980 Cumhurbaşkanlığı seçimlerini örnek gösterebiliriz.

Parlamente hükümet sisteminde yürütmenin iki kolda toplanması, bu iki kolun da aynı ve eşit yetkilere sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Gözler'e göre, bu tür yürütme organlarında "hükümet" ve "devlet başkanı" olmak üzere iki ayrı baş vardır. Bu iki baş birbirinden bağımsız hareket ederse biri yürütme organına bir emir, diğeri karşı yönde bir emir verirse yürütme organı bloke olur. İki başlılık sorununa tarihî olarak iki ayrı çözüm getirilmiştir; birincisi başlardan birini koparıp atarak yürütme organını tek başlı hale getirmektir. Bu çözüm, başkanlık sisteminin çözümüdür. İkinci çözüm ise başlardan birini etkisiz bırakmak, daha doğrusu diğeri tabi kılmaktır. Bu çözüm ise parlamente sistemin çözümüdür.²²

22. GÖZLER, Kemal, Cumhurbaşkanlığı-Hükümet Çatışması, Ekin Yayınevi, Bursa 2000, s. 11.

Yürütme organını oluşturan iki baştan bakanlar kurulu siyasî açıdan geniş yetkilere sahiptir fakat parlamenter sistemin anavatanı olan İngiltere’de olduğu gibi devlet başkanının yetkileri semboliktir. Ayrıca devlet başkanı siyasî ve hukukî açıdan sorumsuzdur. Bakanlar Kurulu ise halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan parlamentoya karşı sorumludur. Yani yürütmenin esas yetkileri Bakanlar Kurulu’na aittir. İngiltere’de devlet başkanlığı koltuğu kraliyete aittir. Fakat daha önce de belirttiğimiz gibi yetkileri semboliktir. İngiltere’de kraliyetin üç gerçek yetkisi vardır; bilgilendirilme ve danışılma yetkisi, -ayrıca- gerek görülürse destek verme yetkisi ve sorumluları kendi deneyimlerinden yararlandırma, yani uyarma yetkisidir.²³ Öte yandan devlet başkanının siyasî sorumsuzluğu, ona, her istediğini yapma yetkisini vermez. Devlet başkanı sorumsuz ve semboliktir, fakat parlamento gerekli gördüğü hallerde devlet başkanını istifaya zorlayabilir. Örneğin devlet başkanının atadığı hükümetlere parlamento sürekli güvensizlik oyu verilerek veya başbakan ve ilgili bakanların devlet başkanının işlemlerine imza atmamaları gibi araçlar kullanılarak devlet başkanı istifa etmeye zorlanabilir. Ancak buradaki zorlama, hukukî olmaktan çok psikolojik bir zorlamadır.²⁴ Esasen zaten sembolik olan devlet başkanının bu tarz durumlarla yetkisi daha da kısıtlanarak yürütme etkisi daha da azaltılabilir.

Sonuç olarak; parlamenter sistemler içerisindeki devlet başkanlığı konumunun ister parlamento, isterse halk tarafından seçilmiş olsun, göstermelik ve işlevsiz bir konum olduğunu söyleyebiliriz.

Parlamenter sistemde kabinenin oluşması, parlamentonun güvenoyuna bağlıdır. Parlamento, gerekirse güvensizlik oyu ve-

23. EROĞLU, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri, Ankara 2010, s. 21.

24. KILINÇ, Doğan, Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, 2016, Sa. 1.

rerek kabineyi feshetme yetkisine sahiptir. Bu nedenle yürütme yetkisi, yasama yetkisine bağımlı kılınmıştır. Bu noktada kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkisinin azaldığını söylemek mümkündür. Yürütme yetkisine sahip olan kabinenin parlamentoya karşı sorumlu olması, hem onun bağımsızlığını zedeler hem de işlevselliğini azaltır. Parlamentonun kabineyi feshedebilmesine karşılık, kabine de parlamentoyu feshedebilir. İş bu noktaya gelince uyumsuzluklar halk seçimleriyle çözümlenmeye çalışılır. Fakat kısa aralıklar içerisinde yapılan seçimlerde halkın tercihleri büyük değişiklik göstermemektedir. Bu tarz durumlarda genellikle sistem tıkanır ve istikrarlı yönetim sekteye uğrar. Yasama yetkisine sahip parlamentonun yürütmeye bu denli müdahale edebilmesi, iktidar ve muhalefet partileri arasında yaşanan yasama-ya bağlı krizleri yürütmeye de taşımaktadır.

Konuyu detaylandırmak ve daha iyi anlamak adına parlamenter sistemlerde yürütmenin iki kanadını oluşturan devlet başkanı ve bakanlar kurulunun görevlerini sırası ile açıklayalım.

Parlamenter sistemde esasen hukukî ve siyasî açıdan sorumsuz olan devlet başkanının yürütmeye dair başlıca görevlerinden ilki kabinenin başı olan başbakanı atamaktır. Atama yetkisi ülkelerin anayasalarına göre çeşitlilik gösterebilir. Örneğin; 1929 Avusturya Anayasası (m.70, 71), Danimarka Anayasası (sek.14), 1946 Fransa Anayasası (m.45), 1958 Fransa Anayasası (m.8), 1983 Hollanda Anayasası (m.43), 1947 İtalya Anayasası (m.92-94), 1944 İzlanda Anayasası (m.17), 1976 Portekiz Anayasası (m.136-f, 190), 1982 Türkiye Anayasası (m.109-110) ve 1975 Yunanistan Anayasası (m.37, 84)'e göre; devlet başkanı başbakanı doğrudan doğruya atar. Ancak bu atama işleminden belirli bir süre sonra -bir hafta, on gün, on beş gün gibi- başbakan, parlamentoya programını okuyup parlamentodan güvenoyu almak zorundadır. Öte yandan bazı sistemlerde devlet başkanının başbakanı doğrudan atama yetkisi yoktur. Dev-

let başkanı önce parlamentoya bir başbakan adayı gösterir. Bu aday parlamentodan güvenoyu ister. Parlamento tarafından salt çoğunluk sağlanır ve onaylanırsa devlet başkanı tarafından atanabilir. 1978 İspanya Anayasası (m.99/1 ile Almanya, Japonya ve Finlandiya'daki sistem de buna verilecek örneklerdendir.

²⁵ Aksi durumda, yani eğer parlamentonun başbakan adayı için güvensizlik oyu vermesi durumunda; parlamento, ataması için devlet başkanına yeni bir başbakan adayı sunar. Böyle bir durumda devlet başkanı, parlamento tarafından önerilen başbakanı atamak zorundadır.

Devlet başkanının ikinci görevi ise başbakanı azletmektir. Esasen parlamenter sistemlerin özünde devlet başkanının başbakanı görevden alma yetkisi yoktur. Fakat bazı ülke anayasaları bu görevi devlet başkanına bağlamıştır. Bu tip durumlarda, yürütmelinin bir kanadını oluşturan kabine, hem parlamentoya hem devlet başkanına karşı sorumlu tutulmuş olur. Örneğin; 1929 Avusturya Anayasası, Federal Şansölyeyi sadece atama yetkisini değil, aynı zamanda görevden alma yetkisini de Federal başkana açıkça vermiştir. (m.70/1). Anayasaya bakılırsa, Cumhurbaşkanının bu konuda bir takdir yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı, başbakanı istediği zaman görevden alabilir.²⁶

Bakanları atamak ve azletmek ise parlamenter sistemlerde devlet başkanının üçüncü görevidir. Bazı ülke anayasalarına göre devlet başkanı bu görevi başbakan ile paylaşır, atamaları ve azletmeleri başbakanın önerisi üzerine yapar. 1982 Türkiye Anayasasına göre bakanlar başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından azledilirler (m. 109). Bazı ülke anayasalarının da ise bakanları atama ve görevden alma yetkisi doğrudan doğru-

25. GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s. 166.

26. GÖZLER, 2001, s. 172.

ya devlet başkanına verilmiştir. Fakat bu yetki yine de karşı-imza yetkisine tâbi tutulmuştur. 1994 Belçika Anayasasına göre, Kral (devlet başkanı), bakanları atar ve azleder (m. 96). Anayasa bu atama ve azil işleminin başbakanın önerisi üzerine olacağını belirtmemektedir. Bununla birlikte Belçika’da Kral’ın bu atama ve azil işlemlerini tek başına yapması mümkün değildir. Bu nedenle, Belçika’da Kral’ın bakan atama ve azil işlemi başbakanın karşı-imzasıyla olur.²⁷

Parlamente sistemde devlet başkanının dördüncü görevi, bakanlar kuruluna başkanlık etmektir. Fakat bu görev her ülke anayasasına göre farklılık gösterebilir. Bazı ülke anayasaları bu görevi öngörürken, bazıları ise bu görevi başbakanın istemine tâbi tutmaktadır. Örneğin 1958 Fransa Anayasasına göre bakanlar kuruluna her zaman, yani başbakanın istemine gerek duyulmadan devlet başkanı başkanlık eder. Öte yandan 1982 Türkiye Anayasası ise cumhurbaşkanına “gerekli gördüğü hâllerde bakanlar kuruluna başkanlık etme veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma” yetkisi vermektedir (m. 104).²⁸ Verdiğimiz örnekler gözönünde bulundurulurken Fransa’da yarı-başkanlık sistemi, Türkiye’de ise parlamente sistem uygulandığını bilmekte yarar var. O halde devlet başkanının yürütmeye daha fazla müdahil olabildiği, sembolik yetkiler yerine biraz daha aktif yetkilere sahip olabildiği sistemler parlamente sistemden, başkanlık sistemine doğru kaymış diyebiliriz.

Bazı ülke anayasaları, bazı yüksek kamu görevlilerini atama yetkisini devlet başkanına vermiştir. Örneğin 1982 Türkiye Anayasası, elçileri, genelkurmay başkanını, YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini atama yetkisini cumhurbaşkanına vermektedir. Fakat bu yetki karşı-imza kuralına tabi tutulmaktadır. Ya-

27. GÖZLER, 2001, s. 175.

28. GÖZLER, 2001, s. 179.

ni yukarıda da belirttiğimiz gibi yürütme çift başlı bir fonksiyona sahiptir.

Devlet başkanının diğer bir görevi ise, düzenleyici işlem yapmaktır. Anayasa hukukuna göre bu düzenleyici işlem yetkisini iki başlığa ayırabiliriz:

- Kanunların Uygulamasına İlişkin Düzenleme Yapma Yetkisi
- Teşriî Devir Yoluyla Düzenleme Yapma Yetkisi.

Birinci tür düzenleme yetkisi “kanunların uygulanması” için gerekli olan işlemleri yapmak için verilmektedir. Bu tür düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisinde kanun-altı bir düzeyde bulunurlar. Dolayısıyla kanuna aykırı olamazlar; kanunları askıya alamazlar veya onlara istisna getiremezler. İkinci tür düzenleme yetkisi ise, bir “teşriî devir”e dayanmaktadır. Devlet başkanı, parlamentonun çıkardığı bir yetki devri kanununa dayanarak, belli konularda, belli bir süre içinde kanun düzeyinde düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Bu işlemlerle mevcut kanunlarda değişiklik yapılabilir veya onlar ilga edilebilir veya kanun düzeyinde yeni bir hüküm konulabilir. Bu tür düzenleyici işlemler Türk hukukundaki “kanun hükmünde kararname”lere benzerdir. Bazı ülkelerde bu tür düzenleme yapma yetkisi devlet başkanlarına verilmiştir.²⁹

Ayrıca bazı anayasalara göre devlet başkanı bakanlar kurulu işlemlerini imzalama, orduya sembolik olarak başkomutanlık etme, silahlı kuvvetlere emir verme (bu yetki bazı anayasalarda karşı-imza kuralına tabidir.), silahlı kuvvetleri yönetme ve olağanüstü hal ilan etme yetkilerine de sahiptir.

Parlamentar sistemlerde genellikle yürütmenin ilk kanadını oluşturan devlet başkanı, monarşilerde veraset yoluyla cumhu-

29. GÖZLER, 2001, s. 186.

riyetlerde ise parlamento tarafından seçilerek başa gelir. Yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu ise parlamento tarafından belirlenir. Yani yürütme organının belirlenmesinde halkın doğrudan doğruya bir etkisi olmaz. Bu nedenle yürütme organı, halkın tercihleriyle bire-bir örtüşmeyebilir.

Parlamber hükümet sistemine yöneltilen en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlığına yol açmasıdır. Başkanlık sisteminde -aşağıda ayrıca görüleceği gibi- başkan belirli bir dönem için seçildiğinden ve o dönem içinde senato tarafından görevden alınmadığından, yürütme organının istikrarı garantilenmiş olmaktadır. Oysa parlamber hükümet sistemlerinde hükümetin istikrarı hiçbir zaman garanti edilmiş değildir. Zira bu sistemlerde hükümet, parlamentonun güvenine dayanır; dolayısıyla parlamento tarafından her zaman görevden alınabilir. Bu nedenle, parlamber hükümet sisteminde, bu sistemin mantığı gereği, potansiyel bir hükümet istikrarsızlığı saklıdır. Örneğin; parlamber sistemin uygulandığı Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinde, Alman Weimer Cumhuriyetinde, İkinci Dünya Savaşı sonrası İtalya’da ve 1961-1980 ve 1990 sonrası Türkiye’de yaygın bir hükümet istikrarsızlığı görülmüştür. Bu örneklerdeki ülkelerde kurulan hükümetlerin ortalama ömrü -genellikle- bir yılı nadiren geçmiştir.³⁰ Özellikle belirtmek gerekirse, Türkiye Cumhuriyeti’nin yaklaşık yüz yıllık parlamber sistem tarihinde yirmi tane hükümet görev alması gerekirken bu sayı altmış beşinci hükümete dayanmıştır.

4.2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YÜRÜTME

Tarihî süreç içerisinde oluşmuş parlamber sisteme karşı, başkanlık sistemi 1787 yılında Amerikan iç savaşından sonra

30. GÖZLER, Eylül-Ekim 2000, s. 28.

Philadelphia’da toplanan kurucu meclisin uzun tartışmalar sonucunda ortaya koyduğu, tamamen insan aklının ürünü olan bir hükümet sistemidir. Sistemin temel özelliği, demokrasi ile kişisel iktidarın birleştirilmesidir. Dünya üzerinde çoğulcu demokrasinin gelişmesinde başkanlık sisteminin önemli katkıları olmuştur.³¹

Başkanlık hükümet sisteminde kuvvetler sert ve keskin bir ayrıma tabi tutulur. Bu ayrımın temel amacı tüm devlet iktidarının bir kişi veya kurumun elinde toplanmasını önlemektir. Amerika’nın kurucularından Thomas Jefferson, başkanlık sisteminin temel dinamiklerini bize şu sözleri ile özetliyor: “Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet, seçimlik bir despotizm olmayıp özgür ilkelere dayanmanın yanında -aynı zamanda- güçlerin farklı organlar arasında bölünmesini ve dengelenmesini öngören bir hükümettir; öyle ki bu organların her biri diğerleri tarafından fiilen kısıtlanmalı ve kendi hukukî sınırlarını aşmamalıdır.”

Sartori’ye göre başkanlık sistemi; devlet başkanının halk tarafından seçildiği, önceden belirlenmiş görev süresi içerisinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılamadığı ve atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği sistemdir.³²

Başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin yanında, başkanın halk tarafından belirli bir süre için (genellikle 4 ile 8 yıl arası) seçilmesi ve başkanın yürütme organının başını oluşturması da önemli bir özelliktir. Ayrıca başkanlık hükümet sistemlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gerekliliği olarak yasama ve yürütme organları birbirinin görev-

31. KILINÇ, 2016, sa. 1.

32. GIOVANNI, Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 113.

lerine son veremez, yani birbirlerini feshetme yetkileri yoktur. Onun yerine bir denge (check and balance) sistemiyle birbirlerini kontrol ederler.

Başkanlık sisteminde yürütme/icra yetkisi devlet başkanına verilmiştir. Parlamenter sistemlerde görüldüğü gibi devlet başkanını sembolik yetkilere değil hakiki yetkilere ve bir nüfuza sahiptir. Kuzu, başkanlık sistemindeki devlet başkanını şu sözlerle tanımlıyor: “Başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilmektedir. Bu bakımdan parlamentoya karşı bir nevi minnet borcu altında ezilen, boynu bükük bir devlet reisi değildir. Zira onu bu makama parlamento seçmemiştir.”³³ Bu bağlamda başkan halk tarafından seçildiği için demokratik meşruiyeti ve aynı zamanda siyâsî vasfı da yüksek olacaktır.

ABD Anayasası’nın 2. maddesinin ilk bölümü yürütme yetkisinin devlet başkanına verildiği hükmünü içerir. Başkan; devlet başkanı (head of the state), yürütmenin başı (chief executive) ve ordunun başkomutanıdır. (commander-in-chief). Anayasaya göre, başkan olabilmek için ABD’de doğmuş olmak, ABD vatan-daşı olmak, en az 35 yaşında olmak ve en az 14 yıldır ABD’de ikamet ediyor olmak gerekmektedir. Başkanın seçilmesi sürecinde, siyâsî partiler öncelikle federe devletler bazında bir ön seçimle delegelerini belirlerler. Daha sonra, bu seçilen delegeler “Federal Genel Kurul”da kendi başkan adaylarını seçerler. Adaylar belirlendikten sonra, her dört yılda bir Kasım ayının ilk Salı günü seçmenler, başkanı seçecek delegeleri seçerler. Tüm seçmenler tarafından seçilen bu delegeler, hangi aday için seçilmişlerse başkanlık seçiminde o adaya oy vermek zorundadırlar. Bir adayın Başkan seçilebilmesi için, federe devletlerin, Kongre’de sahip oldukları Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının toplamı olan 538 delegenin yarısından bir fazlasının (270) oyunu al-

33. KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, 1996.

ması gerekir. Hiçbir adayın bu çoğunluğu sağlayamaması durumunda Temsilciler Meclisi en çok oy alan 3 adaydan birini başkan olarak seçer. Bu durumda her federe devletin bir oyu vardır ve bunların ekseriyetinin oyunu alan başkan seçilir.³⁴ Başkan, seçimi tamamlandıktan sonra göreve gelmeden önce şu metni okuyarak yemin eder:

“Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık makamını sadakatle yöneteceğime ve Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nı sürdürmek, korumak ve savunmak için elimden gelen her çabayı göstereceğime yemin ederim.”

ABD Anayasası’na göre, başkan, Birleşik Devletler silahlı kuvvetlerinin başkomutanıdır. Verilen bu yetki başkanın uluslararası arenada önemli bir rol oynamasını sağlamaktadır. Bu konuda başkan silahlı kuvvetleri federal hizmete çağırabilir. Savaş veya olağanüstü durumlarda başkanın yetkileri Kongre tarafından artırılabilir. Ayrıca başkana, yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleriyle ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebilme ve görevi kötüye kullanma olayları dışında, Birleşik Devletler’e karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisi de verilmiştir.

Başkanın bir yetkisi de Senato’nun tavsiye ve rızasıyla, mevcut senatörlerin üçte ikisinin de onayıyla antlaşmalar yapma ve büyükelçileri, diplomatik kişi ve konsolosları, Yüce Mahkeme yargıçları ile Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerme ve Senato’nun tavsiye ve rızasıyla bu kişilerin atamalarını yapabilmedir.

Anayasa’nın 2’nci maddesinin üçüncü bölümü, başkana, zaman zaman, ülkenin durumu hakkında Kongre’ye bilgi verme,

34. KOÇAK, Konur Alp, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2015, s. 45.

gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunabilme yetkisi de tanımıştır. Ayrıca başkan, olağanüstü hallerde her iki meclisi veya bunlardan herhangi birini toplantıya çağırabilir ve tatile girme konusunda aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, uygun gördüğü bir tarihe kadar onları tatil edebilir.

Ayrıca ABD Anayasası'na göre başkan, federal yürütme örgütünün başıdır ve yasama üzerinde de önemli yetkilere sahiptir. Parlamenter sistemlerde görüldüğü şekilde başkanlık sisteminde yürütme organı çift başlı değildir; devlet başkanı, yasama organı olan meclisin içerisinden çıkmaz.

Öte yandan yasama ve yürütmenin birbirlerini dengelemesi adına kontrol ve denge (check and balance) mekanizması uygulanmaktadır. Aslında anayasal olarak yasama gücü tamamen Kongre'ye verilmiştir; yürütme örgütü yasa tasarısı çıkaramasa dahi kontrol ve denge (check and balance) mekanizması gereğince başkanın kongreden gelen her yasa tasarısını veto etme hakkı vardır. Başkana tanınan veto yetkisi, Anayasa'nın 1. maddesinin yedinci bölümünde şöyle ifade edilmektedir:

“Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa teklifi yasalasmadan önce Birleşik Devletler Başkanı'na sunulur; eğer Başkan uygun görürse bunu imzalar, fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte bunu kaynaklandığı meclise geri gönderir; bu meclis, genel olarak, itirazları tutanaklara geçirir ve yasa teklifini yeniden görüşür. Yeniden görüşme sonunda yasa teklifi o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, teklifi itirazlarla birlikte yeniden görüşülmesi için öteki meclise gönderir. Yasa teklifi, bu Meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde, yasalır.”

Esasen ABD'de başkanlar Kongre'de yaptığı yıllık ve özel konuşmalarda, gerekli olduğunu düşündüğü yasaları da yaşama geçirmeyi önerebilirler. Fakat bu durum yasalardan temellenmek yerine kamuoyu oluşturmak ve Kongre üyelerini belli bir konuda yasama faaliyetine girişmeye teşvik etmekten ibarettir. Yürüt-

menin yasa tasarısı hazırlamak gibi bir yetkisi kesinlikle yoktur. Tüm yasalar kongre tarafından hazırlanır ve bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı bir şekilde uygulanmasının sonucudur.

Başkanın önemli yetkilerinden biri de “yürütme kararnamesi” çıkarabilmesidir. Anayasa’da ya da başka bir yasada başkanın yürütme kararnamesi çıkarabileceğine dair bir hüküm olmamakla birlikte, bu kararnamelerin ortaya çıkışının 1793’e kadar gittiği belirtilmektedir. Anayasa’nın 2’nci maddesinin tüm yürütme yetkisini kendilerine verdikleri gerekçesine dayanan başkanlar, federal yürütme kurumlarını bağlayıcı emirler verebilmektedir. Bu yetkinin dayanağına dair belirsizliğin olması, bu kararnameleri tartışmalı hâle getirmektedir. Yine de zaman içerisinde bu uygulamanın yaygınlaştığını ve normalleştiğini söylemek mümkündür. Zira yürütme kararnameleri, 18. yüzyıl boyunca, Kongre faaliyetlerini tamamlayan detaylara ilişkin olmuşken Theodore Roosevelt döneminden, özellikle de İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sayısı, kapsamı ve etkisi ciddi oranda artmıştır.³⁵

Özetle başkanlık hükümet sisteminde, başkan, oldukça geniş ve etkili yetkilere sahiptir. Hem devlet yönetimine ilişkin hem de hükümetle ilgili karar alma yetkileri vardır. Başkan genellikle oldukça saygın, karizmatik, otoriteye sahip kişilerdir ve sistemin ağırlık merkezidir. Bu da parlamenter sistemlerde olduğu gibi istikrarsızlığa oldukça yatkın çift başlı yönetim sistemine karşılık, özellikle uluslararası arenada istikrarlı ve kararlı bir yönetim ortaya çıkarmaktadır. Başkanın başlıca görevleri ise -yukarıda da belirttiğimiz gibi- devletin başı olmak, orduyu komuta etmek, idarî teşkilatı düzenlemek, kanunları uygulamak, yüksek yargıya ve yurt dışına büyükelçi atamaları yapmak, uluslararası platformda ülkeyi temsil etmek ve anlaşmalar imzalamaktır.

35. CONTRUBİS, John “Executive Orders and Proclamations,” Report for Congress, Congressional Research Service, 1999.

Çizelge 1. Ülke Örneklerinde Başkanın Seçimi ve Adaylık Kriterleri³⁶

	Seçim Sistemi	Seçim Periyodu ve Dönem Sayısı	Salt/Nitelikli Çoğunluk	Adaylık Kriterleri
ABD	İki turlu seçim sistemi	Dört yılda bir, en fazla iki dönem	Salt çoğunluk	35 yaş ve üzeri, ABD’de doğmuş ABD vatandaşı olmak, ABD’de kesintisiz en az 14 yıl geçirmiş olma zorunluluğu
Arjantin	İki turlu seçim sistemi	Dört yılda bir, üst üste en fazla iki dönem	Nitelikli çoğunluk (Eğer hiçbir aday geçerli oyların yüzde 45’ini alamazsa veya geçerli oyların en az yüzde 40’ını alan aday ile ikinci sıradaki aday arasında yüzde 10’luk bir fark olmazsa ikinci tur seçime girilir. Bir ay içerisinde yapılması gereken ikinci tur seçiminde basit çoğunluk esasına göre en yüksek oyu alan aday seçilmiş olur.)	30 yaş ve üzeri, doğuştan Arjantin vatandaşı olmak

36. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayyavaz ve Hazal Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, SETA Yayınları, İstanbul, s. 40.

Brezilya	İki turlu seçim sistemi	Dört yılda bir, en fazla iki dönem. (Ancak bir dönem seçildikten sonra en az bir dönem ara vermek zorundadır, bu aradan sonra seçilebilir.)	Salt çoğunluk	35 yaş ve üzeri, doğuştan Brezilya vatandaşı olmak
Meksika	Tek turlu seçim sistemi	Altı yılda bir, yalnızca bir dönem	Basit çoğunluk (Yüzde 50'nin altında oy almış olsa bile adaylar başkan seçilebilir; böylece başkan ilk turda belirlenebilmektedir)	35 yaş ve üzeri, doğuştan Meksika vatandaşı olmak
Şili	İki turlu seçim sistemi	Dört yılda bir, iki dönem üst üste seçilemez. (Ancak bir dönem ara verdikten sonra seçilebilir.)	Salt çoğunluk	40 yaş ve üzeri, Şili vatandaşı olmak
Güney Kore	İki turlu seçim sistemi	Beş yılda bir, yalnızca bir dönem	Salt çoğunluk. (İlk turda oyların salt çoğunluğu alan aday baş-kan seçilir. Şayet ilk turda iki veya daha fazla aday eşit oranda oy alırsa, seçimler mecliste milletvekillerinin çoğunluğunun katılımıyla yenilenir. Bu seçimde en fazla oy alan aday başkan seçilir. Başkanlık için tek bir adayın seçime girmesi söz konusu olursa, geçerli oyların en az üçte birini alması durumunda aday, başkan seçilebilir.)	40 yaş ve üzeri, Güney Kore vatandaşı olmak

5

YASAMA

5.1. PARLAMENTER SİSTEMDE YASAMA

Başkanlık sisteminin temelde dayandığı sert kuvvetler ayrılığı ilkesindeki tüm organların eşit statüsüne karşılık, parlamenter sistemlerde yasama en yüce organ olarak kabul edilmektedir. Parlamenter sistemlerde yürütme organı genellikle yasama organının denetimi altındadır.

Parlamenter sistemlerde yasama organı halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşan meclistir, fakat tek meclisli, iki meclisli ve çok nadiren üç meclisli olarak farklılık gösterebilir. Yasama organı, yani meclisin esasen üç temel görevi vardır. Bunlar; kanun yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçesini kabul etmektir. Detaylara yazının ilerisinde değineceğiz fakat buradan da anlayacağımız üzere parlamenter sistemlerde yürütme tamamen yasamaya bağlı kılınmıştır.

Yasama organı olan meclisin ilk yetkisi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. 1982 Anayasası'nın 87'nci maddesine göre "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak," Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkisidir.

İkinci olarak, meclisin hükümeti denetleme yetkisi vardır. Meclis, hükümeti, yani başbakan ve bakanları çeşitli "denetim yolları" ile denetler. Bu denetim yolları şu şekilde sıralanabilir:

- Soru: TBMM içtüzüğünün 96.maddesine göre;
"Soru, kısa ve gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önergeyle Hükûmet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan, açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir."
- Genel Görüşme: Anayasanın 98. maddesinin dördüncü fıkrasına göre;
"Toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesidir."
- Meclis Araştırması: Anayasanın 98. maddesinin üçüncü fıkrasına göre;
"Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir."
- Meclis Soruşturması: Meclis soruşturması Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezaî sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Bu denetim yolunun, başbakan ve bakanların suç teşkil edebilecek fiillerinin denetlenmesi için öngörülen yollardan biri olmakla beraber siyasî bir fonksiyonu da vardır. Meclis soruşturması sonucu yüce divana sevk edilen bakanın bakanlığı düşer. Başbakan yüce divana sevk edilirse hükümet istifa etmiş sayılır.

Bu yolla yasama organı olan Meclis, yürütme organı olan Hükümet kabinesini düşürebilir. Bu da aslında parlamenter sistemlerin özünde yatan istikrarsız yönetim iddiasını kuvvetlendirir nitelikte bir kuraldır. Yasamaya tabi tutulmuş ve onun boyunduruğu altında ezilen bir yürütme, sonucunda istikrarsız bir yönetime yol açacaktır.

- Gensoru: Parlamenter hükümet sistemlerinde, hükümetin ve tek tek bakanların parlamento karşısında siyasî sorumluluğu vardır. Bu, parlamentonun hükümetin ve tek tek bakanların görevlerine son verebileceği anlamına gelir. Aşağıda Bakanlar Kurulu’nun yapısını inceleyeceğimiz bölümde göreceğimiz gibi, Bakanlar Kurulu’nun bir bütün olarak parlamento karşısındaki siyasî sorumluluğuna “kolektif siyasî sorumluluk,” tek tek bakanların siyasî sorumluluğuna ise “bireysel siyasî sorumluluk” ismi verilir. Türk anayasa hukukunda Bakanlar Kurulu’nun ve bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisi karşısında siyasî sorumluluklarının nihaî müeyyidesi “gensoru”dur. Diğer bir ifadeyle, gensoru, Bakanlar Kurulu’nun veya bir bakanın siyasî sorumluluğunu doğuran bir denetleme yoludur. Gensoru, denetleme araçları arasında en etkili olanıdır. Başbakan veya bakanlar “gensoru” ile düşürülebilirler. Siyasî sorumluluğun kolektif ve bireysel olmak üzere ikiye ayrılmasına paralel olarak gensoru, Bakanlar Kurulu veya sadece bir bakan veya aynı anda birden fazla bakan hakkında verilebilir.³⁷

Parlamenter sistemlerde yasama organı olan meclisin üçüncü yetkisi, Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesidir.

37. GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 428.

Bir yetkisi de, bütçe ve kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmektir.

Meclisin altıncı yetkisi ise savaş ilanına karar vermektir. Meclis, ancak milletlerarası hukukun izin verdiği durumlarda savaş ilan edebilir.

Ayrıca yedinci olarak Meclis, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yetkisine sahiptir. Başkanlık sisteminde uluslararası antlaşmaları imzalama yetkisi başkana verilmiştir ve bu yetki başkanın uluslararası arenada otoritesini ve görünürlüğünü arttırmaktadır. Öte yandan parlamenter sistemde de antlaşmaları onaylama yetkisi devlet başkanına verilmiştir, fakat Meclis'in uygun bulmadığı ve onaylamadığı antlaşmalar devlet başkanı onaylasa dahi geçersiz sayılmaktadır. Bu nedenle yine nihaî bir istikrarsızlık söz konusu olacaktır.

Anayasanın 87. maddesi uyarınca Meclis'in sekizinci görevi genel ve özel af ilanlarına karar vermektir.

Meclisin diğer görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanabilir: İçtüzük yapmak, cumhurbaşkanını seçmek, anayasayı değiştirmek, kanun hükmünde kararnameleri onaylamak, olağanüstü hal ilan kararını onaylamak ve süresini her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatmak, olağanüstü hal süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı kanun hükmünde kararnameleri onaylamak.

Parlamenter sistemlerde kuvvetler ayrılığı yumuşak bir şekilde uygulandığından, hatta birçok çoğunlukçu demokrasi modelinin de dayandığı kuvvetler birliği ilkesi doğrultusunda, aslında yürütmenin başı olan devlet başkanının da yasama üzerinde sahip olduğu görev ve yetkileri vardır. Aslında başkanlık sisteminde de yürütmenin başı olan başkanın yasama üzerinde veto yetkisi vardır, fakat bu yetki daha çok kontrol ve denge mekanizması uyarınca kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Öte yandan parlamenter

sistemdeki devlet başkanının yetkileri hem sembolik niteliğiyle yürütmenin başı olan devlet başkanlığı makamını değersizleştirmekte hem de yasamaya tabi tutmaktadır. Bu nedenle istikrarlı yönetim anlayışının sekteye uğrama olasılığı başkanlık sistemine nazaran parlamenter sistemlerde daha yüksektir.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının ilk yetkisi, fesih yetkisidir. Fakat bu yetki genellikle anayasalarca karşı-imza kuralına tabi tutulmuştur ve yetki sahibi devlet başkanı gibi görülse de bu hakkın gerçek sahibi hükümetler, özellikle başbakanlar olmuştur. Devlet başkanları, kural olarak başbakanın fesih istemini reddedemez. Öte yandan bazı anayasalar bu kurala istisna getirmiştir. Örneğin 1958 Fransız Anayasası'nın 19. maddesine göre Cumhurbaşkanı (devlet başkanı), millet meclisini fesih yetkisini tek başına kullanır. Bu tip istisnalarla bazı ülkeler -yazının ileriki kısmında bahsedeceğimiz gibi- yarı-başkanlık sistemine adapte olmuşlardır.³⁸

Devlet başkanının yasamayla ilgili ikinci yetkisi ise, parlamentoyu toplantıya çağırma, toplantılarını erteleme ve toplantılarını kapatma yetkisidir.³⁹

Bir diğer yetkisi ise mesaj yetkisidir. Devlet başkanı kendi görüşlerini bildirmek üzere parlamentoya mesaj gönderebilir ve bu hakla ulusal meselelerde kendi görüşlerini açıklama imkânı bulur.

Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanının kanun yapım sürecinde de birtakım yetkileri vardır. Bunlardan ilki onay ve geri gönderme yetkisidir. Kanun yapım sürecinin son aşamasında, parlamentoda kabul edilen kanun yürürlüğe girmeden önce monarşilerde devlet başkanı olan krala, cumhuriyetlerde ise devlet başkanı olan cumhurbaşkanına gönderilir. Kralın

38. GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s. 124.

39. GÖZLER, 2001, s. 141.

“onay” yetkisi vardır, cumhurbaşkanı ise uygun görmediği kanun tasarılarını tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderir.

Bazı parlamenter sistemlerde devlet başkanının, kanun yayınlanmadan önce kullanılan “ısdar yetkisi” vardır. İsdar işleminin olduğu ülkelerde, resmî gazetede yayımlanmadan önce, parlamento tarafından kabul edilen kanunun üstü veya altı cumhurbaşkanı tarafından imzalanmakta ve imzanın yanına da “alttaki veya üstteki metnin parlamento tarafından kabul edilen kanun metni olduğu cumhurbaşkanı tarafından tasdik olunur” gibi bir ibare yazılmaktadır. Bu işleme de ısdar işlemi denmektedir.⁴⁰

Türk anayasasına göre kanunları yayınlama görevi Cumhurbaşkanına aittir. Kanun ısdar edildikten sonra o ülkenin resmî gazetesinde yayınlanmak zorundadır. Yayınlanmamış kanun mevcuttur, fakat icraî değildir. Kanunun bağlayıcı olabilmesi için yayınlanmış olması gerekmektedir. Ayrıca devlet başkanı birtakım konularda hazırlanan kanunları referanduma sunma yetkisine de sahiptir. Bu konuların hangi konular olduğu ülke anayasalarına göre farklılık göstermektedir.

Son olarak, devlet başkanlarının anayasa değişikliği sürecinde bazı görev ve yetkileri vardır. Bunlar; teklif yetkisi, karar yetkisi, bir defa görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, referanduma sunma yetkisi ve onama yetkisidir.⁴¹

5.2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA

Başkanlık hükümet sisteminde yasama yetkisi Kongre’ye verilmiştir. Kongre toplamda 535 üyeden oluşan iki farklı meclisten oluşmaktadır. Bunlardan biri Senato, diğeri ise Temsilciler Mec-

40. GÖZLER, 2001, s. 151.

41. GÖZLER, 2001, s. 163-164.

lisi'dir. Senato üyeleri ABD'nin her eyaletinden iki üye seçilerek oluşturulur ve toplamda 100 üyesi vardır. Senato'nun üçte biri 6 yılda bir değişir. Öte yandan, Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşur. 25 yaşını doldurmuş kişilerin üye olabileceği bir meclis-tir. Temsilciler Meclisi'nin üçte biri 2 yılda bir değişmektedir.

ABD Anayasası'nın 1. maddesi, Kongre'nin tanımını ve iş-leyişini belirtmektedir. Anayasaya göre, Senato üyelerinin en az 30 yaşında olması, 9 yıldır ABD vatandaşı olması ve aday olduğu eyalette yaşıyor olması gerekmektedir. Ayrıca başkan yardımcısı, Senato'nun başkanıdır. Ancak başkan yardımcısı oylarda eşitlik olmadıkça oy kullanamaz. Senato'nun, başkanın atadığı yüksek dereceli federal hükümet memurlarının ve büyükelçilerin atan-malarını kabul etmek ve tüm antlaşmaları üçte iki oy çokluğuyla onaylamak gibi özel yetkileri vardır. Bu iki konuda verilecek olumsuz bir karar yürütmeyi iptal eder.

ABD yasa yapım süreci çeşitli şekillerde olabilmektedir. Ba-zı yasalar sürekli komiteler tarafından oluşturulur, bazı yasalar için ise geçici komiteler kurulabilir. Bazen de başkan ya da diğer yürütme organı yetkililerinin önerisiyle yasa yapılabilir. Fakat bu öneri yazılı ve imzalı bir kanun teklifinden çok, Kongre'ye ileti-len mesajlarla öneri niteliğindedir. Zira başkan da, bakanlar da kanun teklifinde bulunamaz ya da Kongre'de kanun yapım mü-zakerelerine katılamazlar.⁴² Kongre dışındaki kişiler ve örgütler meclis üyelerine yasa önerilerinde bulunabilecekleri gibi, üyeler de bireysel olarak yasa teklif edebilirler. Kongre'de yasa yapım aşamaları şu şekilde ilerlemektedir:

1. Herhangi bir konuda yasa teklifinde bulunmak isteyen Kongre üyesi, teklifini yazılı hale getirerek, Kongre'de-ki resmî görevliye ya da bunun için hazırlanmış ve "hop-per" denen sandığa atar. Görevli, kanun teklifine bundan

42. KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, 1996.

sonra anılacağı numara ve kodu verir. Temsilciler Meclisi'ne sunulan tekliflerin başında "HR" harfleri, Senato'da görüşülenlerin başına ise "S" kodu verilir. Devlet Matbaa Ofisi (GPO), ilgili teklifi çoğaltarak tüm Kongre üyelerine dağıtır.

2. Temsilciler Meclisi Başkanı, teklifi ilgili komiteye havale eder. Komite ya da çoğunlukla gideceği alt komite, çok kez, yasa önerisini destekleyen ya da ona karşı çıkan kişilerin görüşlerini açıklayabilmeleri için bir dizi halka açık oturum düzenler. Birkaç hafta ya da birkaç ay sürebilecek bu oturumlar sayesinde, yasama sürecine halkın katılımı sağlanmış olur. Komite kendisine gönderilen bir öneriyi onaylayabilir, değiştirebilir, reddedebilir ya da gündemine almayabilir. Bir yasa taslağının, komite onayı olmadıkça Temsilciler Meclisi ya da Senato genel kurulunda görüşülmesi çok zordur. Bir yasa taslağı üzerindeki komite inceleme yetkisinin kaldırılması önergesi için Temsilciler Meclisi'nde 218 üyenin ve Senato'da tüm senatörlerin imzası gereklidir. Uygulamada, bu tür önergelerin yeterli desteği sağlaması pek seyrek gerçekleşir.
3. Komitenin, tehir etmediği bir teklif, açık görüşmeler yapılması için genel kurula gönderilerek kanunlaştırma sırasına girer. Burada devreye İç Tüzük (Rules) Komitesi girer. Kurallar Komitesi teklifin hemen oylanmasına karar verebilir, genel kuruldaki görüşmeleri sınırlandırabilir ya da tamamen engelleyebilir.
4. Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi kabul edilen tekliflerden salt çoğunlukla (218 oy) kabul edilenler, yasalaştırmanın ikinci ana durağı olan Senato'ya gider. Senato'da da yasa, ilgili komiteye gider. Aynen kabul edilebilir, reddedilebilir ya da değişikliğe uğrayabilir. Sonra Senato genel kurulunda görüşülmeye başlanır. Kurallar, Temsilci-

ler Meclisi'ndekinin aksine Senato'daki görüşme süresinin hemen hemen sınırsız olmasına izin vermektedir. Temsilciler Meclisi'nde üye sayısının çokluğu nedeniyle, İç Tüzük Komitesi genellikle süreyi belirler. Görüşmeler sonunda üyeler yasa taslağının onaylanması, reddedilmesi, oylamanın ertelenmesi (ki taslağın reddedilmesiyle hemen hemen aynıdır) ya da komiteye geri gönderilmesi yönünde oy kullanırlar.

Buna karşın, bir tasarı komiteden geçip Temsilciler Meclisi ya da Senato genel kurulları tarafından onaylandıktan sonra, iki meclis tarafından kabul edilen metinler arasında olabilecek farklılıkları uzlaştırmak için bir başka komite devreye girer. Her iki meclisin üyelerinden oluşan "Müzakere Komitesi," tasarıya tüm üyelerin kabul edecekleri bir biçim verir ve son kez tartışılıp onaylanmak için Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarına yeniden gönderir. Tasarı onaylanırsa, imzalanmak üzere Başkan'a sunulur.

5. Senato ve Temsilciler Meclisinden onay almış ya da müzakere (konferans komitesi) komisyonunda kabul edilmiş teklif, son olarak kanun haline dönüşebilmesi için başkanın onayına gönderilir. Başkanın teklifi imzalama (böylelikle teklif yasalaşır) ya da veto etme seçeneği vardır. Başkanın veto ettiği bir teklifin yasalaşması için her iki mecliste de yeniden oylanması ve üçte iki çoğunlukla onaylanması gereklidir.⁴³

Bazı durumlarda, başkan bir taslağı imzalamak ya da veto etmekten kaçınabilir. Bu gibi durumlarda, taslak, başkana eriştikten 10 iş günü sonra, onun imzası olmadan yasalaşır.

43. <http://amerikabulteni.com/2013/01/05/abd-kongresinin-yapisi-senato-ve-temsilciler-meclisi-nedir-yasa-nasil-yapilir/>

Yukarıda da belirttiğimiz gibi yasa yapım sürecinde Kongre'nin başta gelen özelliklerinden biri komitelerin büyük rol oynamasıdır. Komiteler bu yetkilerini anayasadan almazlar, yani ABD Anayasası'nda komitelere yönelik bir hüküm yoktur. Komiteler bu yetkilerini zaman içerisinde kazanmışlardır. Yasama sürecinde Temsilciler Meclisi'nde yaşanan uzun tartışmalar üzerine bu şekilde bir komite sistemi oluşturulmuştur. Başkanlık sisteminde yürütmeyi anlatırken Başkan'ın Kongre'ye karşı yetkilerinden bahsetmiştik. Bunlar, rapor vermek, mesaj göndermek, bazı yasaları veto edebilmek (bu veto hakkının detayları yürütme kısmında anlatılmıştı) ve olağanüstü hallerde toplantıya çağırmak gibi yetkililerdi. Öte yandan Kongre'nin de Başkan'a karşı bazı yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler parlamenter sistemdeki gibi kısıtlayıcı olmaktan çok denge (check and balance) sistemi kapsamındadır. Kongre'nin Başkan'a karşı yetkileri ise şu şekildedir:

- Kongre, başkanı yalnızca “impeachment” ile suçlayabilir.
- Kongre, icra ve idare işleri hakkında tahkikat açar.
- Kongre, bütçeye hakimdir.
- Senato, ABD'nin dış siyasetinde son karar merciidir.
- Başkanca yapılan tayinlerin tasdiki Kongre'ye aittir.⁴⁴

44. KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, 1996.

Çizelge 2. Başkanlık Sistemlerinde Yasama Organlarının Yapısı⁴⁵

Ülke	Tek/Çift Meclisli	Parlamento Üye Sayısı	Seçim Süresi
ABD	Çift meclisli Senato + Temsilciler Meclisi	100 Senatör 435 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri altı yıl için seçilir. İki yılda bir Senato'nun üçte biri yenilenir. Temsilciler meclisi seçimleri iki yılda bir yenilenir.
Arjantin	Çift Meclisli Senato + Temsilciler Meclisi	72 Senatör 257 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri altı yıl için seçilir. Temsilciler Meclisi dört yıl için seçilir. Yarısı iki yılda bir yenilenir.
Brezilya	Çift Meclisli Senato + Temsilciler Meclisi	81 Senatör 513 Temsilciler Meclisi Üyesi	Dördüncü yılda Senatörlerin üçte biri, sekizinci yılın sonunda ise üçte ikisi yenilenir. Dört yılda bir seçilir
Meksika	Çift Meclisli Senato + Temsilciler Meclisi	128 Senatör 500 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri altı yıl için seçilir. Temsilciler Meclisi üyeleri üç yıl için seçilir
Şili	Çift Meclisli Senato + Temsilciler Meclisi	38 Senatör 120 Temsilciler Meclisi Üyesi	Senato üyeleri sekiz yıl için seçilir ve dört yılda bir Senato'nun yarısı yenilenir. Temsilciler Meclisi üyeleri dört yıl için seçilir.
Güney Kore	Tek Kamaralı Ulusal Meclis	300 Temsilci	Dört yıl için seçilir.

45. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz ve Hazal Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, SETA Yayınları, İstanbul, s. 73.

YARGI

6.1. PARLAMENTER SİSTEMDE YARGI

Parlamentoer sistemlerde yargı en bağımsız organ olarak tanımlanabilir. Yasama ve yürütme çoğu zaman içiçeyken yargı denetim yolu olduğu için bağımsız olmak zorundadır. Bu bağlamda yargının üstünlüğü ve bağımsızlığı önemli bir noktadır. Bağımsız yargılama ilkesi kapsamında her ülkenin yargı sistemi kendi politik kültürüne göre farklılık gösterir. Örneğin; İngiltere’de üst düzey yargı mercii Yüce Mahkeme’dir (Supreme Court of United Kingdom). Yüce Mahkeme bir başkan, bir başkan vekili ve 10 üyeden oluşmaktadır. Yüce Mahkeme’nin tüm üyeleri eski hakim lordlardır. Yasama ve yürütmenin anayasal denetimi Yüce Mahkeme’ye aittir. Ayrıca, tüm mahkemelerin verdiği kararların en üst itiraz merciidir ve hukukî fikir beyan etme yetkisi vardır.⁴⁶

46. BİLGİN, Murat, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamentoer Sistem, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2015, s. 222.

Yüce Mahkeme'nin bir görevi de, insan haklarına ilişkin kanunlar ile diğer kanunların çelişkisini tespit etmektir. Bu yetki direkt olarak kanunun iptali yetkisi olmasa da, uygulamada yasama ve yürütme, Yüce Mahkeme tarafından çelişkili bulunan kanunları uygulamamakta ve olabildiğince kısa sürede değiştirmektedir.

İngiltere'de hakimlerin atanması bağımsız bir komisyon (Judicial Appointment Commision) tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴⁷ İngiltere'deki diğer yüksek mahkemeler ise, Yüce Mahkeme'den sonra gelen Temyiz Mahkemesi, Yüksek Adalet Mahkemesi ve Taç Mahkemesidir. Ayrıca İngiltere mahkemelerinde jüri sistemi uygulanmaktadır. Ceza davaları ve bazı davalarda hakim, duruşmayı yönetirken, kararı jüri vermektedir.⁴⁸

Yukarıda da belirttiğimiz gibi her ülkenin yargı sistemi kendi normlarına göre farklılık göstermektedir. Başka bir örnek olarak; Almanya'da yargı yetkisi Federal Anayasa Mahkemesi, Federal mahkemeler ve eyalet mahkemelerine verilmiştir. Anayasa Mahkemesi federal yargıçlar ve üyelerden oluşmaktadır. Bu üyelerin yarısını Federal meclis, yarısını ise Federal Konsey seçmektedir.

Anayasa yargıçları en az 40 yaşını doldurmuş olmalı ve yargıçlık görevini yerine getirebilme yeterliliğine sahip olmalıdır. Yargıçların görev süresi 12 yıldır; fakat 68 yaşına giren yargıçların görev süresi sona ermektedir. Tekrar seçilebilmek mümkün değildir. Mahkemenin kararları kesindir ve tüm devlet organlarını bağlar.⁴⁹

47. EROĞUL, Çağdaş Devlet Düzenleri, s. 42.

48. BİLGİN, Murat, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2015, s. 223.

49. "Das Bundesverfassungsgericht", Almanya Federal Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi, http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Service/Infothek/Faltblatt/faltblatt_node.html;jsessionid=CB19C2FD-8758C4FE93862C6CDF6611CA.2_cid383, Erişim: 15.07.2016; "The Federal Constitutional Court", Almanya Federal Anayasa Mah-

Alman Anayasa Mahkemesi “Temel Haklar Senatosu” ve “Devlet Meseleleri Mahkemesi” olmak üzere iki temel senatodan oluşmaktadır. Her birinin sekizer üyesi vardır. Temel Haklar Senatosu genellikle anayasal şikâyetlerle ilgilenmektedir. Devlet Meseleleri Mahkemesi ise federasyon ve eyaletler arası ihtilaflar, anayasal organlar arası ihtilaflar ve belirli anayasal şikâyetler konusunda karar vermektedir.⁵⁰ İki senatonun başkanları da Federal meclis ve Federal konsey tarafından seçilmektedir. Her senato kendi içinde üçer yargıçtan oluşan üçer daireye bölünmüştür. Senatoların dosya yükünü hafifleten daireler oy birliği ile karar alırlar. Her iki senatoda yer alan yargıçların bir araya gelerek (16 üye) oluşturduğu genel kurul, ağırlıklı olarak senatolar arası görev dağılımı ve mahkemenin bütçesi gibi idarî görevleri yerine getirir. Genel kurul, senatolardan birinin verdiği karar diğerinin içtihatları ile farklı olduğunda dava hakkında karar verir.⁵¹

Mahkeme’nin temel görevlerinden biri, soyut ve somut norm denetimiyle Federal devlet yasalarının anayasaya uygunluğunu incelemektir. Mahkemelerin başvurusu aracılığıyla somut norm denetiminin yanı sıra, soyut norm denetimi kapsamında federal hükümet, bir eyalet hükümeti ve Federal meclis üyelerinin en az dörtte birinin başvurusu üzerine federal hukukun veya eyalet hukukunun anayasaya uygunluğunu inceler. Bu hak cumhur-

kemesi İnternet Sitesi, http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Service/Infothek/Faltblatt/faltblatt_node.html, Erişim: 15.07.2016.

50. “Das Bundesverfassungsgericht”; Senatolar, Anayasa Mahkemesi Yasası’nın 15. maddesine göre en az 6 üye ile karar verebilir. Yine aynı maddeye göre bazı konularda davalı aleyhine karar verebilmek için senato üye sayısının üçte iki çoğunluğunun, bazı konularda ise yasa aksini öngörmedikçe karara iştirak eden üyelerinin çoğunluğunun kararı gerekmektedir. “Gesetz über das Bundesverfassungsgericht”.

51. “Das Bundesverfassungsgericht.”

başkanına tanınmamıştır.⁵² Parlamenter sistemin özünde var olduğu gibi bu noktada da cumhurbaşkanı sorumsuz bırakılmıştır.

Alman Anayasa Mahkemesi, ayrıca Federal devlet ve eyalet hukuku arasındaki uyumsuzlukları ve eyaletler arası hukukî uyumsuzlukları inceler.

Anayasa Mahkemesi belli kişi veya kurumların başvurusu üzerine hareket edebilmektedir ve anayasayı yorumlama yetkisi vardır. Bu yorumlar bağlayıcı niteliktedir. Alman yargı sistemine göre, Anayasa Mahkemesi'nin aldığı kararların hukuki sonuçları eğer yasaları etkiliyorsa, yasa gücündedir.

6.2.BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YARGI

Başkanlık hükümet sisteminin en iyi örneği olan ABD'nin yargı sistemini Yüce Mahkeme (Supreme Court) ve tüm ülkedeki mahkemeler oluşturmaktadır. Kongre tarafından bölgelere ayrılan ülkede federal mahkemeler bulunmaktadır. Bu bağlamda; federal seviyede, Yüce Mahkeme'nin yanı sıra 12 temyiz mahkemesi (court of appeals veya circuit court), 94 bölge mahkemesi (district court) ve özel görevli mahkemeler bulunmaktadır.⁵³ Federal mahkemeleri açma ve kapatma yetkisi Kongre'ye verilmiştir, fakat Kongre, yargının başı olan Yüce Mahkeme'yi kapatamaz.

ABD Anayasası'na göre federal mahkemelerin görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- “Anayasa’dan doğan” tüm hukukî uyumsuzlukları çözmek
- ABD'nin yasa ve antlaşmalarına, deniz kuvvetlerine ve deniz ticaretine ilişkin davalara bakmak

52. CANDAN, Kadir, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2015, s. 72.

53. KOÇAK, Konur Alp, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2015, s. 50.

- Yabancı devletlerin ABD’de görevli büyükelçilerini, elçilerini ve konsoloslarını ilgilendiren davalara bakmak
- ABD hükümetinin taraf olduğu anlaşmazlıkları çözmek
- Eyaletler (ya da vatandaşları) ile yabancı devletler (ya da vatandaşları ya da uyrukları) arasındaki uyuşmazlıkları çözmek.⁵⁴

Başkanlık hükümet sistemi uygulanan ABD’de yargı bağımsızlığı ve üstünlüğü önemli noktalardan biridir. ABD Anayasası’na göre, Yüce Mahkeme ve alt mahkeme yargıçları, iyi halleri sürdüğü sürece görevde kalırlar ve görevde bulundukları sürece hizmetleri karşılığında belli zamanlarda, azaltılamayacak bir maaş alırlar. Buradan da anlaşılacağı üzere Anayasa, yargı bağımsızlığı ve üstünlüğü ilkesini desteklemektedir.

ABD Yüce Mahkemesi Anayasa tarafından kurulan tek mahkemedir. Üye sayısı Kongre tarafından yıllar içerisinde değişiklik göstererek son halini almış ve dokuz olarak belirlenmiştir. Mahkeme üyeleri toplum içerisinde itibar sahibi insanlardır. Bu itibar anayasada açıkça belirtilmemiş olsa da, mahkemenin yasaların anayasaya uygunluğunu denetim yetkisinden gelmektedir. Alexis de Tocqueville, bir yorumunda ABD yargı sisteminin şöyle bahseder:

“Temsilî hükümetler Avrupa’da birçok ülkede kuruldu, ama şunun farkındayım ki dünyada hiçbir ulus şimdiye kadar ABD’de kine benzer bir yargı gücü oluşturamadı...”⁵⁵

Yüce mahkemenin temel görevi, yasaların anayasaya uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu denetimi ise birden çok yöntemle yapabilmektedir. En sık kullanılan yöntem, itiraz yöntemi

54. KOÇAK, Ankara 2015, s. 50.

55. HUGHES, Charles E. , “The Republic Endures and This is the Symbol of Its Faith,” U.S. Supreme Court, <http://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>, Erişim: 15.07.2016.

midir. Bu yöntemde, görülmekte olan bir davada taraflardan biri kendisi aleyhine sonuç oluşturabilecek olan yasaya, anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz edebilir. Öte yandan taraflardan biri itiraz etmese dahi mahkeme bu yasayı re'sen denetleyebilir. İtiraz yoluyla yapılan denetim sonucunda, bir yasanın anayasaya aykırı olduğu yönünde verilen karar, teorik olarak yalnız o davanın tarafları arasında bir sonuç doğurur ve anayasaya aykırılığı sonucuna varılan yasa, yalnızca o davada taraflara uygulanmaz.⁵⁶ Yani o yasa yürürlükten kalkmaz. Bunun temel sebebi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yargı organının, yasa yapan yasama organının yaptığı ve yürürlüğe koyduğu bir yasayı iptal etme ve ortadan kaldırma yetkisi yoktur. Bu gelenek aslında Başkanlık hükümet sisteminin esas karakterini oluşturmaktadır. Başkanlık hükümet sistemini, parlamenter sistemden ayıran nihai özellik -yukarıda da belirttiğimiz gibi- yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkilere dir. Örneğin; Başkan Harry Truman, savaş zamanında başkomutanlık yetkisinin kendisine çelik üretimini belirleyebilme yetkisi verdiği iddiasıyla, 1952'de ülkedeki çelik fabrikalarının yönetimine el koymuştur. Bunun üzerine açılan Youngstown Co. v. Sawyer davasında Yüce Mahkeme kararında başkanın yasama yetkisi olmadığına, ancak Kongre'nin çıkarttığı yasaları uygulamakla yükümlü olduğuna dikkat çekilmiş, başkanın ancak Kongre'ye tavsiyede bulunabileceği söylenmiştir. Kongre'de olayla ilgili bir yasa yapılmadıkça başkanın özel mülkiyete el koyma yetkisinin bulunmadığı, yapılan uygulamanın kanun dışı olduğu ortaya konmuştur. Yüce Mahkeme, güçler ayrılığı konusunda başkanın gücü ve otoritesine dair geniş yorumlar yapmışsa da bu davada gücünün bir sınırı olduğunu belirtmekten geri kalmamıştır.⁵⁷

56. KOÇAK, Ankara 2015, s. 53.

57. KOÇAK, Ankara 2015, s. 57.

ÜÇÜNCÜ YOL OLARAK; YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı-başkanlık siyasî kavramı, 1958 tarihli Fransız Anayasası'nda 1962 yılında yapılan değişiklikle öngörülmüş ve Duverger'in 1970 yılında yayınlanan siyasî kurumlar ve anayasa hukuku üzerine yazmış olduğu eseriyle siyasî rejime girmiştir. Kavram, hem başkanlık hükümet sistemi hem de parlamenter hükümet sistemiyle ilgili özellikler taşıması bakımından “yarı-başkanlık sistemi” olarak adlandırılmıştır. Yarı-başkanlık rejimi devlet başkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçildiği ve normal bir parlamenter rejimdeki devlet başkanının yetkilerini aşan bazı/belirli yetkilere sahip olduğu bir rejimdir.⁵⁸

Sistemin siyasî literatürdeki yaratıcısı Duverger'e göre, bir siyasî rejim, anayasasında şu üç unsuru barındırıyorsa yarı-başkanlık olarak tanımlanabilir:

58. ULUŞAHİN, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınevi, Ankara 2007, s. 32.

1. Başkan, halk tarafından seçilmelidir.
2. Başkan, oldukça önemli yetkilere sahiptir.
3. Yürütme ve idarî yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde kalırlar.⁵⁹

Bu tanıma göre bir ülkede devlet başkanının halk tarafından seçiliyor olması yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmasına yetmemektedir. Devlet başkanının parlamenter sistemlerde olduğu gibi sorumsuz olmaması, aksine etkili ve önemli yetkilerinin olması gerekmektedir. Devlet başkanının bu geniş yetkilerinin yanı sıra, parlamenter sistemlerde olduğu gibi başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabine de yürütme yetkisine sahiptir ve bu kabine parlamentonun oyuyla görevden alınabilmektedir.

Duverger'in yaptığı tanıma göre yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsemiş olan ülkeler Fransa, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Polonya'dır.

Öte yandan Sartori'ye göre bir ülkede yarı-başkanlık sisteminin olabilmesi için şu beş kıstas olmalıdır:

1. Başkan sabit bir süre için, doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmelidir.
2. Başkan, yürütme yetkilerini başbakanla paylaşır (iki başlı otorite yapısı).
3. Başkan, parlamentodan bağımsızdır, fakat yalnız ve doğrudan yönetme/hükümet etme yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla iradesi, hükümet kanalıyla hayata geçirilir.

59. ELGİE, Robert, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," *Taiwan Journal of Democracy*, Cilt 3, Sayı 2, 2007, <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf>, Erişim: 18.07.2016, s. 59.

4. Başbakan ve kabinesi, başkandan bağımsızdır, fakat parlamentoya bağlıdır. Hükümet, parlamentonun güven ve ya güvensizliğine tabidir. Her iki durumda da parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyar.
5. İki başlı otorite yapısı, her birimin özerklik potansiyeli devam etmek koşuluyla, yürütme içinde farklı dengelere ve güç ağırlıklarının kaymasına imkan verir.⁶⁰

Sartori'nin bu tanımına göre yarı-başkanlık sistemi olarak kabul ettiği ülkeler; Fransa, Finlandiya ve Sri Lanka'dır.

Yarı-başkanlık sistemini siyasî literatür içerisinde tanımlamaya çalışan bir diğer isim olan Robert Elgie'ye göre, yarı-başkanlık sistemi; anayasanın, doğrudan halk tarafından sabit bir dönem için seçilen devlet başkanını ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakanı ve kabineyi birlikte öngördüğü hükümet sistemidir. Ayrıca Elgie'ye göre 2010 yılı itibarıyla 54 ülke yarı-başkanlık sistemiyle yönetilmektedir.

1919 yılında kabul edilen Finlandiya Anayasası yarı-başkanlık sistemini kabul eden ilk ülke anayasasıdır. Daha sonra Avusturya, İzlanda, İrlanda yarı-başkanlık sistemini anayasal olarak kabul etmişlerdir. Fakat yarı-başkanlık sisteminin en iyi örneği 1962 yılında kabul edilen Fransa Anayasası'dır. Avrupa'daki oturmuş demokrasilerden Finlandiya, Avusturya, Fransa, Portekiz yaşanan siyasî krizleri aşmak, İrlanda ve İzlanda ise ulusal bağımsızlıklarını ilan etmek amacıyla yarı-başkanlık sistemini benimsemişlerdir. Yarı-başkanlık sistemini benimsemiş olan bu ülkelerde, aslında yıllarca parlamenter hükümet sistemi benimsenmiş, parlamentarizm geleneği ülke politik kültürüne yer etmiştir; kabinenin de parlamentoya hesap vermesi ilkesi demokrasinin temel yapıtaşı olarak görülmektedir. Öte yandan yarı-baş-

60. ELGİE, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", s. 60.

kanlık sistemini kabul etmeleri ve başkana önemli yetkiler vermelerinin sebebi, olağanüstü durumlarda acil çözümler üretmektir. Zaten var olan parlamenter sistem içerisindeki ikili yürütme yapılanması da bu ülkelerin kolaylıkla yarı-başkanlık sistemine adapte olabilmelerini sağlamıştır.

Öte yandan post-kolonyal ülkelerde de üçüncü demokratikleşme dalgasının etkisiyle yarı-başkanlık sistemi yukarıda belirttiğimiz ülkelerin eski kolonileri (özellikle Fransa ve Portekiz) tarafından da benimsenmiştir. Öyle ki bu ülkeler ve kolonyal güçler arasında anayasal bir bağ oluşmuş, 1980'lerin sonunda bağımsızlığına kavuşan birçok ülkenin anayasası Fransız hukukçuları tarafından kaleme alınmıştır. Ayrıca, 1960'larda bağımsızlıklarını kazanan ve uzun süre dikta rejimleriyle yönetilen Portekizce konuşan ülkeler, 1990'lardaki demokratikleşme dalgası süresince Portekiz yarı-başkanlık modelini örnek almışlardır.⁶¹

Yarı-başkanlık sistemini benimseyen diğer ülkeler ise Sovyetler Birliği'nin dağılması ile ortaya çıkan post-Leninist ülkelerdir. Fakat bu ülkeler parlamenter gelenekten gelmedikleri için benimsedikleri hükümet sistemi başkanlık hükümet sistemine daha yakındır.

Özetle Avrupa'da oturmuş demokrasiler ve uzun yıllar parlamenter geleneği sürdürmüş ülkelerin yarı-başkanlık sistemi parlamenter sisteme, bağımsızlığını yeni ilan etmiş kolonyal gelenekten gelen veya Sovyetler'den ayrılan ülkelerin yarı-başkanlık sistemi, başkanlık hükümet sistemine daha yakındır.

Siyasî sonuçları göz önüne alındığında yarı-başkanlık hükümet sistemi yürütme erkini güçlendirmek ve güçlü liderlik koşullarını hazırlamak açısından uygun bir model olarak görülmektedir.⁶² Par-

61. ERDEM, Kasım, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2014, s. 8.

62. ERDEM, Kasım, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2014, s. 9.

lamenter hükümet geleneğinden gelen (örneğin Fransa) ülkelerde, yukarıda da belirttiğimiz gibi, yarı-başkanlık sistemine geçiş süreci, oluşan siyasî istikrarsızlık ve kriz dönemlerinin çözümü için benimsenen bir sistem olmuştur. Buradan çıkaracağımız sonuç şu doğrultuda olabilir: Ülkeler, kolonyal dönemin bitmesi ve küreselleşmenin etkisiyle, dünya siyasetine karşı yürütme erkini güçlendirme politikasını benimsemişlerdir. Yürütmenin güçlendirilmesi, uluslararası siyasette güçlü bir devlet başkanı profili oluşturulması, ülkelerin istikrar arayışı açısından hayati önem taşımaktadır. Bu durum, mevcut anayasalarını değiştirerek seçimle iş başına gelmiş bir cumhurbaşkanı/devlet başkanı öngören ülke örneklerinde açıkça görülmektedir. Mısır, Fransa, Polonya, Singapur, Tayvan, Sri Lanka, Türkiye ve Yemen’de değişik tarihlerde yapılan anayasa değişiklikleriyle cumhurbaşkanının halk tarafından benimsenmesi öngörülmüş ve çoğunda görevdeki cumhurbaşkanının/devlet başkanının veya genelde bu makamın güçlendirilmesi amaçlanmıştır.⁶³

Yarı-başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin demokratik istikrarı, o ülkenin sosyo-ekonomik durumuyla ilişkilendirilebilir. Öyle ki Elgie’ye göre, Batı Avrupa’da bulunan ve yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsemiş ülkelerde bu sistemin başarılı olması, bu ülkelerin sosyo-ekonomik düzeylerinin yüksek olması, oturmuş demokrasiye sahip olmaları ve uzun yıllardan beri süregelen güçlü bir parlamenter geleneğe sahip olmalarıdır. Öte yandan yeni kurulmuş ülkelerde, örneğin Afrika veya post-Leninist ülkelerde bu sistemin başarısız olması, demokrasi ve parlamenter gelenekten gelmemelerinden kaynaklanmaktadır. Elgie’nin yorumuna göre bu ülkeler başka bir hükümet sistemini benimseseler yine başarısız olacaklardı.⁶⁴ Çünkü sosyo-ekonomik yapıları ve politik kültürleri elverişli değildi.

63. ERDEM, Ankara 2014, s. 9.

64. ELGIE, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies,” s. 71.

Çizelge 3. Yarı-Başkanlık Sistemine Sahip Ülkeler⁶⁵

Orta/ Doğu Avrupa	Afrika	Batı Avrupa	Amerika	Orta/ Doğu Asya	Kafkaslar	Diğer
Belarus	Cezayir	Avusturya	Haiti	Doğu Timor	Ermenistan	Yemen
Bulgaristan	Angola	Finlandiya	Peru	Tayvan	Azerbaycan	Türkiye
Hırvatistan	Kamerun	Fransa		Moğolistan	Gürcistan	
Litvanya	Çad	İzlanda		Kazakistan		
Makedonya	D. Kongo	İrlanda		Kırgızistan		
Karadağ	Cum. (Kinshasa)	Portekiz		Sri Lanka		
Polonya	Kongo Cumh.					
Romanya	Mısır					
Rusya	Gabon					
Sırbistan	Kenya					
Slovakya	Ruanda					
Slovenya	Tanzanya					
	Togo					
	Tunus					
	Cape-Verde					
	Comoros					
	Guinea-Bissau					
	Mali					
	Namibya					
	Sao Tomee					
	Principe					
	Senegal					
	Burkina Faso					
	Orta Afrika C.					
	Moritanya					
	Mozambik					

65. ELGiE, Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance, s. 24.

Yarı-başkanlık sistemini genel hatlarıyla ortaya koyduktan sonra yazının devamında sistemi detaylı olarak ortaya koyabilmek için Fransa örneği kullanılacaktır. Şüphesiz ki, yarı-başkanlık sistemini uygulayan birçok ülkeye bakıldığında Fransa'nın bu sistemi başarıyla yürüttüğü gözlemlenmektedir. 1958 Anayasası'nın öngördüğü Fransız yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte, bunun yanında parlamentonun güvenoyuna tabi bir hükümet bulunmaktadır.

Fransa'da 1789 Fransız Devrimi'nden bu yana beş cumhuriyet dönemi ve -ayrıca- cumhuriyet olmayan dönemler yaşanmıştır. Anayasal rejimlerin tümünün belki de tek ortak özelliği, hepsinin bir öncekine tepki olarak ortaya çıkmış olmasıdır.⁶⁶ Yine devrim sonrasında günümüze kadar Fransa'nın sosyo-ekonomik yapısı ve toplumsal sınıf ayrılıkları zaman zaman büyük değişiklikler göstermiştir. Bu değişen toplum yapısı ve ayrıca yaşanan siyasal, toplumsal ve anayasal krizler her seferinde değiştirilen anayasal rejimlerle çözülmeye çalışılmıştır. 1958 Fransız Anayasası da kendinden önceki krizi çözmek amaçlı hazırlanmış ve bu amaçta büyük oranda başarı sağlamıştır. Çelişkilerin, çatışma üretme potansiyelleri büyük oranda bu anayasa ve yarı-başkanlık sisteminin kabulü ile ilga edilmiştir.

1946-1958 yılları arasında, Fransa'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan yeni çıkmış bir devlet olması ve bu dönemde yaşanan siyasal ve demokratik istikrarsızlık dönemi yeni bir sistem arayışını doğurmuştur. 1946 yılında yürürlüğe giren Dördüncü Cumhuriyet Anayasası (1946), Üçüncü Cumhuriyet döneminin tecrübelerinden de ders alarak parlamentarizmin kurumlarını ölçülü hale getirmeye çalışmıştır. Ancak hem savaşın yıkımlarıyla

66. ARON, Raymond, *Demokrasi ve Totalitarizm*, İstanbul: Kültür Bakanlığı, 1976, s. 207.

ve sömürgelerde ortaya çıkan büyük sorunlarla baş etmek hem de ülkede iç siyasî istikrarı tesis etmek zorunda olan Fransa’da 1946-1958 yılları arasında bu sorunları çözüme kavuşturacak bir hükümet sistemi kurulamamıştır.⁶⁷ Bu siyasal çekişmelere ve iki dünya savaşı sonrası yaşanan zorluklara ek olarak, Fransız hükümetinin Cezayir politikasını beğenmeyen generaller 13 Mayıs 1958’de ayaklanmış, Cezayir’deki kamu kurumlarını işgal etmiş ve Fransız hükümetine karşı bir darbe gerçekleştirmişlerdir. Darbecilerin isteği doğrultusunda General De Gaulle başbakan olarak atanmıştır. De Gaulle’ün kurduğu hükümet, olağan üstü bir hükümet olduğu için, parlamento, “altı aylığına” yetkilerini kabineye vermiştir. Yani yeni bir anayasa yapma ve ülkeyi içinde bulunduğu durumdan çıkarma sorumluluğu kabineye verilmiştir. Bu koşullar altında kriz yönetimine, krizi çözmek ve siyasal istikrarı sağlamak adına, parlamento görevlerini devrederken, anayasa yapım sürecinde altta belirteceğimiz maddelere uyulmasını şart koşmuştur:

- Siyasî gücün (yasama ve yürütme yetkilerinin) kaynağı “genel oy” olacaktır.
- Yasama ile yürütme arasında “güçler ayrılığı” ilkesi esas alınacaktır.
- Hükümet, parlamentonun önünde siyaseten sorumlu olacaktır.
- Fransız Devrimi’nin temelini oluşturan 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile 1946 Anayasası’nın “Başlangıç” bölümünde belirtilen temel hak ve özgürlükleri koruma yolunda yargı bağımsız kalacaktır.

67. ŞENCAN, Hüdei, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2014, s. 37.

- Yeni anayasa, Fransa ile ortaklık kurmuş halklarla (eski sömürge imparatorluğu mensuplarıyla) ilişkileri de düzenleyecektir.⁶⁸

Yeni anayasa yapım sürecinde, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerindeki siyasî istikrarsızlıklar ve yukarıda belirtilen beş şart göz önüne alınarak, yürütme erkinin güçlendirilmesine karar verilmiştir. Referanduma sunulan 1958 Anayasa'sı halk oylamasında % 80 oy oranı ile kabul edilmiş olup 4 Ekim 1958'de yürürlüğe girmiş ve Beşinci Cumhuriyet kurulmuştur.

1958 yılında kabul edilen ve hala yürürlükte olan Fransız Anayasası bugüne kadar toplam 24 kez değiştirilmiştir.⁶⁹ Bu değişikliklerin en önemlisi ve bizim konumuzla alakalı olan kısmı, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmesine ilişkin 1962 değişikliğidir. Bu değişiklik, bugüne kadar parlamenter sistem geleneğini sürdürmüş Fransa hükümet yapısını değiştirerek yarı-başkanlık haline getirmiştir.⁷⁰

Fransa, yarı-başkanlık sistemine, 1958 yılında kabul ettiği Beşinci Cumhuriyet Anayasası ile geçmiştir, fakat sistemi oturtma işlemini yıllar içinde yaptığı anayasa değişiklikleriyle sağlamıştır. Bu anayasa değişiklikleri Fransa'da yarı-başkanlık hükümet sisteminin işlevsel hale gelmesi ve aynı zamanda yürütme organının güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

68. ARON, 1976, s. 207.

69. ROGOFF, Martin A. "Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amendments And Beyond," The Financial Crisis Of 2008: French And American Responses içinde, Martin Rogoff ed. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2013401_code625254.pdf?abstractid=1793210&mirid=1, Erişim: 20.07.2016, s. 9.

70. ŞENCAN, Hüdaî, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2014, s. 41.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, anayasada yapılan değişikliklerin en önemlisi 1962 yılında yapılan ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin yolunu açan değişikliktir. Öte yandan 1974 yılında yapılan anayasa değişikliğinde ise, 60 milletvekili veya senatöre Anayasa Konseyi'ne başvurabilme hakkı tanınmıştır.⁷¹ Bu değişikliklerle birlikte, yeni anayasa ile kısıtlanan parlamenter sistemin en azından denetime ilişkin olarak genişletilmiş ve yürütmenin denetim boşluğu giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca 1995, 2000, 2003 ve 2008 yıllarında yapılan önemli değişikliklerle cumhurbaşkanının seçimi, görev süresi, yetkileri ve parlamenter sistemin görev ve yetkilerine yönelik yeni düzenlemeler getirilmiş, sisteme adapte sağlanmaya çalışılmıştır.

Fransız yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı olan cumhurbaşkanı doğrudan halk oylaması ile seçilir. Başkanlığa aday olabilmenin ilk şartı 23 yaşını doldurmuş olmaktır. İkinci şart ise, cumhurbaşkanlığına aday olacak kişinin parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları gibi seçilmişler arasında 500 kişi tarafından aday gösterilmesi gerekmektedir ve aday gösterme başvurusunun Anayasa Konseyi tarafından incelenerek kabul edilmesi şarttır.⁷² Seçimlere giren kişiler arasında cumhurbaşkanı, geçerli oyların mutlak çoğunluğu ile seçilir. Eğer birinci turda bu çoğunluğa ulaşılamazsa, birinci turdan iki hafta sonra, en yüksek oyu alan iki aday ikinci turda tekrar yarışır. Fransız yürütme yapısı, parlamenter sistemlerde olduğu gibi iki başlıdır. 2000 yılında yapılan bir anayasa değişikliğiyle, parlamento seçimlerinin, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin hemen ardından yapılması kuralı getirilmiş olup bu kuralla cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi parla-

71. Assamblé Nationale, The National Assembly in French Institutions, s. 6.

72. ŞENCAN, Hüdayi, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2014, s. 44.

mento seçimlerinde de kamuoyu desteğini artırarak güçlü bir çoğunlukla hükümette bulunması amaçlanmıştır.

Fransız yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin önemli kanadını oluşturan cumhurbaşkanının iki türlü yetkisi vardır. Bunlar yalnızca cumhurbaşkanına ait olup münhasıran kullanabileceği yetkilerle bakanlar kuruluyla paylaşılan yetkililerdir.⁷³

Cumhurbaşkanının yalnızca kendisine ait olan yetkilerin başında ulusu temsil yetkisi gelmektedir. Bu yetki başta parlamentoya aitken, 1958 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu yetkinin yanında yalnızca cumhurbaşkanına ait olan yetkiler anayasada şöyle sıralanmıştır;

- Arabuluculuk ve garantörlük yetkileri;
 - Cumhurbaşkanı Anayasa’ya saygı duyulmasını gözetir.
 - Anayasa Konseyi üyelerinin üçte birini atar.
 - Kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağlar ve devletin devamlılığını temin eder.
 - Ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün ve uluslararası antlaşmalara saygının garantörüdür.
 - Yüksek Yargı Konseyi’nin başkanlığını yapar ve dokuz üyesinin tamamını atar.
- Olağanüstü hallerde uyguladığı yetkiler: Cumhurbaşkanı anayasaya göre bu yetkileri, “Cumhuriyetin kurumlarına, ulusal bağımsızlığa, ülke bütünlüğüne ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik ağır tehdit durumunda” ve “kamu gücünün düzgün işleyişi sekteye uğradığında,” başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi’nin görüşlerini aldıktan sonra kullanabilir.⁷⁴

73. ŞENCAN, 2014, s. 46.

74. ŞENCAN, 2014, s. 47.

Olağanüstü hallerde, cumhurbaşkanı siyasî istikrarı tekrardan temin edebilmek için yürütme ve yasama organlarının yerine geçerek gerekli gördüğü her türlü önlemi alabilir. Bu yetkiler parlamento denetimine tabi değildir.

- Referanduma gitme yetkisi
- Kanunları yayımlama/geri gönderme yetkisi
- Parlamentoyu feshetme yetkisi
- Hükümete ilişkin yetkileri:
 - Başbakanı atamak
 - Başbakanın istifasını isteyebilmek (cumhurbaşkanı, başbakanı görevden alamaz fakat hükümetin düzenleyici işlemlerini imzalamayarak istifaya zorlayabilir. Bu durumda hükümetin görevine son vermiş olur.)
 - Bakanları atamak ve görevden almak
 - Bakanlar kuruluna başkanlık etmek
- Diğer organlara/kurumlara ilişkin yetkileri;
 - Parlamento mesaj gönderme
 - İkinci derece adlî yargıçları, subayları, kaymakamları, rektörleri atama yetkisi⁷⁵

Cumhurbaşkanının münhasıran yetkilerinin haricinde, parlamento ile paylaştığı yetkileri de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı bu yetkileri karşı-imza ile kullanabilmektedir. Bu sebeple, cumhurbaşkanının kullandığı bu yetkilerde sorumluluk başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. Karşı-imza kuralına tabi olan yetkiler şunlardır:

- Karar ve kararnameleri imzalama yetkisi
- Parlamento olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi

75. ŞENCAN, 2014, s. 47-50.

- Uluslararası sözleşme ve antlaşmaları görüşme ve onaylama yetkisi
- Başkomutan vasfıyla nükleer silah kullanma kararı verme, Ulusal Yüksek Savunma Konseyi ve komitelerine başkanlık etme yetkisi
- Özel/bireysel af ilan etme yetkisi ⁷⁶

Ortaya koyduğumuz yetkilerden de anlaşılacağı üzere, yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının pozisyonu, kamuoyunda ve uluslararası arenadaki görüntüsü parlamenter sistemden oldukça farklıdır, başkanlık sistemine daha yakındır. Özelikle siyasî istikrarsızlık ve kriz dönemlerinde ülkeyi refaha erdirmeye görevi cumhurbaşkanına tanınmıştır. Parlamenter sistemlerde görüldüğü gibi devlet başkanlığı pozisyonu sorumsuz bir pozisyon değil, aksine meşruiyetini doğrudan halk oylaması ile kazanan, temsil ettiği halka karşı sorumlu ve geniş yetkilere sahip bir pozisyonudur.

Bu noktada yarı-başkanlık sistemini başkanlık sisteminden ayıran temel nokta ise, devlet başkanının geniş yetkileri ve doğrudan halk oylaması ile seçilmesine karşılık, yürütmenin parlamenter sistemlerde görüldüğü gibi iki başlı olması, hükümet (başbakan ve bakanlar kurulu) ve devlet başkanından oluşmasıdır. Ayrıca yasama organı olan parlamento ile yürütme organı olan devlet başkanı ve hükümetin birbirlerine karşı olan sorumluluk ve bağılılığı bulunmasıdır. Yani, yarı-başkanlık sisteminde, başkanlık hükümet sisteminde görüldüğü gibi tam bir kuvvetler ayrılığı görülmemektedir.

Yarı-başkanlık sistemini, başkanlık sisteminden ayıran en temel özellik ise güçlü bir devlet başkanının yanında parlamento-
nun da bulunmasıdır. Fransız parlamentosu çift meclisli bir par-

76. ŞENCAN, 2014, s. 50-52.

lamentodur; Millet Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Millet Meclisi ile halkın temsili, Senato ile yerel yönetimlerin temsili sağlanmaktadır.⁷⁷ Yasama yetkisi parlamentoya aittir, fakat 3. ve 4. Cumhuriyet dönemleri (yani 1958 öncesi) boyunca yaşanan siyasî istikrarsızlıkların ve krizlerin giderilmesi amacıyla yasama yetkisi ve hükümeti denetim yetkisi oldukça sınırlandırılmıştır. Özellikle, yasama faaliyetlerinin Anayasa Konseyi denetimine tabi tutulması bu sınırlamanın en güzel örneğidir.

Fransız Millet Meclisi toplamda 577 üyeden oluşmaktadır, görev süreleri 5 yıldır ve bu süre için meclis başkanını üyeler seçmektedir.⁷⁸ Milletvekili olma şartı ise, seçmen niteliğine sahip olmak ve 18 yaşını doldurmuş olmaktır. Çift başlı parlamentonun diğer kanadı Senato'nun üye sayısı ise 348'dir. Senatörler altı yıllığına seçilmektedir. Senatör olabilme yaş sınırı 24'tür. Parlamentonun bu iki kanadını oluşturan Millet Meclisi ve Senato'nun her ikisi de benzer yasama yetkilerine sahiptir. Bir kanun tasarısının yasallaşabilmesi için her iki meclisin de onayından geçmesi gerekmektedir. Fransız Anayasası'na göre parlamentonun yasamaya, denetime ve atamaya ilişkin yetkileri vardır. Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkileri kapsamında düzenleme yapabileceği konular şu şekilde sıralanmıştır:

- Medenî haklar ve kamusal özgürlüklerin kullanılması için yurttaşlara tanınmış temel güvenceler; ulusal savunmanın yurttaşların malları ve şahısları üzerine yüklediği yükümlülükler
- Kişilerin yetenek, şahsî hal ve uyrukluğu; evlilik rejimleri, miras ve bağışlar
- Suç, cürüm ve kabahatlerin ve bunlara ilişkin cezaların belirlenmesi

77. ŞENCAN, 2014, s. 58.

78. ŞENCAN, 2014, s. 60.

- Ceza yargılama usulü, af, yeni bir yargı yerinin kurulması ve yargıçların statülerinin düzenlenmesi
 - Her türlü verginin tabanı, oranı ve tahsil biçimi ve koşulları, para emisyon rejimi
 - Parlamentoyu oluşturan iki meclisin ve yerel yönetim meclislerinin seçim sistemleri
 - Kamu kurumları kategorilerinin kurulması
 - Devletin sivil ve askerî memurlarına temel güvence tanınması,
 - Özel işletmelerin devletleştirilmesi ve işletmelerin mülkiyetinin kamusal sektörden özel sektöre devredilmesi
 - Ulusal savunmanın genel örgütlenmesi
 - Yerel yönetim birimlerinin serbest yönetimi, yetkileri ve gelir kaynakları
 - Eğitim ve öğretim
 - Mülkiyet rejimi, aynı haklar, medenî ve ticarî zorunluluklar
 - Çalışma hakkı, sendika hakkı ve sosyal güvenlik.⁷⁹
- Parlamentonun yasama yetkilerinin dışında, denetim yetkileri de bulunmaktadır. Fransa Anayasası parlamento hükümeti denetleme yetkisi vermektedir. Parlamento bu yetkisini hükümete güvenoyu veya güvensizlik oyu verecek kullanabilmektedir. Bu yetkileri, daha iyi kavramak adına şu şekilde sıralayabiliriz:
- Hükümet göreve başlarken parlamentodan talep edebileceği güvenoyu ve hükümet programının onaylanması
 - Hükümet görevine devam ederken verilebilecek güvensizlik oyu

79. ŞENCAN, 2014, s. 62.

- Parlamento gündeminin ayda en az bir haftasının “denetim işleri”ne ayrılması
- Önerge ve layihalar
- Meclis çalışma alt komisyonları
- Özel durumlarda oluşturulan meclis soruşturma komisyonları⁸⁰
- Tartışma öncesi yol gösterici değerlendirmeler.⁸¹

Parlamentonun cumhurbaşkanının denetimine ilişkin tek yetkisi ise, Fransız Anayasası’nın 68. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının görevini açıkça ihlal etmesi üzerine, parlamentonun yüksek mahkeme görevi üstlenerek üçte iki çoğunlukla cumhurbaşkanını görevden alabilme yetkisidir.

Özetle, yarı-başkanlık sistemini değerlendirecek olursak, bu sistemin ortaya çıktığı ülkelerde, özellikle Fransa Beşinci Cumhuriyeti’nde, oluşan siyasî istikrarsızlığı istikrara kavuşturmak amaçlı oluşturulduğunu görebiliriz. Başkanlık sisteminin uzun müzakereler sonucunda insan aklına dayanarak yaratılmış bir sistem olmasına, parlamenter sistemin ise tarihin içerisinde yoğrularak ve değişerek aldığı bugünkü haline karşılık, yarı-başkanlık sistemi hem uzun müzakerelerle tartışılarak hem de parlamenter sistemlerde olduğu gibi tarih içerisinde anayasa değişiklikleriyle gelişerek bugünkü halini almıştır.

Esasen parlamenter sistem içerisinde çıkmış olan bu sistem, birtakım anayasa değişiklikleriyle ve özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi üzerine başkanlık sistemine yaklaştırılmıştır. Burada asıl amaç, yürütme erkini güçlendirmek, 3. ve 4. cumhuriyet döneminde olduğu gibi hükümetin sürekli is-

80. Assamble Nationale, National Assembly in French Institutions, s. 256-258.

81. ŞENCAN, 2014, s. 64.

tifa ederek ülkenin siyasî istikrarsızlığa sürüklenmesinin önüne geçmektir. Bu bağlamda, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ona belirli sorumluluklar yüklemiş, halka karşı sorumlu olan cumhurbaşkanı yürütmenin başı haline getirilmiştir. Esasen yarı-başkanlık sisteminde yürütme çift başlıdır, fakat cumhurbaşkanının yürütmeye dair yetkileri özellikle uluslararası arenada itibarını arttırma amaçlı arttırılmıştır. Yine, 3. ve 4. Cumhuriyet dönemlerindeki istikrarsızlığa ve aşırılıklara karşılık yasama yetkisi ve parlamentonun yürütmeyi denetim araçları, hükümetin istikrarını ve otoritesini korumak için iyice sınırlandırılmıştır. Ortaya çıkan sistem ise, “ölçülü parlamentarizm” veya “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” olarak adlandırılmıştır.⁸²

Yukarıda ortaya koyduğumuz açıklamalara dayanarak söyleyebiliriz ki, özellikle Fransa’da ortaya konmuş bu sisteme, cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliyor olmasına rağmen başkanlık değil de yarı-başkanlık deniyor olmasının nihaî sebebi, yürütmenin iki başlı olmasıdır.

82. Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, Türk Anayasa Hukuku İnternet Sitesi, <http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>, Erişim: 25.07.2016.

YARI-BAŞKANLIK, BAŞKANLIK VE PARTİLİ CUMHURBAŞKANLIĞI TARTIŞMALARI

Daha önce de değindiğimiz gibi hükümet sistemlerine ait farklılıklar yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Yargı genel olarak bu ilişkilerin dışında tutulur. Çoğu diktatörlük durumlarında bile yargı kısmî ölçüde de olsa bağımsız kalmayı başarabilmiştir.⁸³

1789 Fransız Devrimi'nden sonra birçok ülkede baskıcı ve diktatör krallık yönetimlerine karşı, halkların devrimi ile (İngiliz ve Amerikan Devrimleri örnek verilebilir.) devletin yetki alanı sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde öne çıkan, birey olmuş, devletin bireylerin temel hak ve özgürlüklerini koruyan, iç ve dışta güvenliği sağlayan fakat bireyin önüne geçemeyen bir kurum olması gerektiği anlayışı tüm dünyaya yayılmıştır. Devletin pasifleştirilmesi ve yetki alanlarının daraltılması ile bireyler

83. KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, 1996.

daha özgür olabilecek, ayrıca devletler, kurulan liberal kapitalizme hizmet edebilen kurumlar haline gelebilecektir. Bu nedenle özellikle Fransa ve İngiltere’de parlamenter sistemler kurulmuş, demokrasi bir nevi parlamenter sistemle özdeşleştirilmiştir.

19. yüzyıldan itibaren, bu oldukça bireyci parlamenter sistemlerin değişen dünya düzeniyle uyum sağlamadığı düşünceleri doğmaya başladı. Gerçekten bu zihniyetin devlete yüklediği pasif rol, yani devletin bireylerin hayatına müdahale edememesi, pratik alanda, türlü maddi ihtiyaçlar ve yokluk içinde bulunan bireylerin tamamen kendi hallerine bırakılmaları demek oluyordu. Bu durumda, nazari olarak bütün insanlar için kabul edilmiş olan hak ve hürriyetlerden sadece maddi yönden varlıklı küçük bir zümre faydalanabiliyordu.⁸⁴

Günümüz dünya düzenine baktığımızda devletin ve yürütme organının giderek güçlenen bir hal aldığını görmek mümkündür. Bu güçlenmenin sonucu olarak özellikle uluslararası platformda güçlü bir devlet imajı yaratma hususunda parlamenter sistemin giderek değişime uğradığını söylemek doğru olacaktır. Yarı-başkanlık sistemini anlatırken de bahsettiğimiz gibi, devletler, içinde bulundukları siyasî istikrarsızlığı parlamenter sistemin rasyonelleştirilerek, yürütmenin güçlendirilmesiyle çözmeye çalışmışlar, daha sonrasında yarı-başkanlık ve başkanlık hükümet sistemleri dünyada daha fazla tercih edilmeye başlanmıştır. Üç yüzyıl önce insanların ve devletlerin taleplerine cevap veren parlamenter sistem bugünkü dünya düzeniyle uyum sağlayamamakta ve sistem tıkanıklıkları meydana gelmektedir.

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de hükümet sistemi uzun zamandır tartışılan bir konudur. Başkanlık sistemine ait ilk tartışma, 1980 yılında Tercüman Gazetesi’nin düzenlediği Anayasa seminerinde ve Yeni Forum dergisinin önerdiği Anayasa

84. KUZU, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, 1996.

projesinde yer almıştır.⁸⁵ Düzenlenen bu seminerde başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem içerisinde cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması konuları tartışılmıştır. Bu akademik tartışmaların ardından 1982 Anayasası'nın yapım sürecinde de tartışmalar devam etmiştir. Tartışma zaman zaman küllense de ateşi hiç sönmemiştir.⁸⁶ İlk olarak, DYP ve RP tarafından ortaya atılmış olan başkanlık sistemi tartışmaları o dönemde bu kanatta pek yankı uyandıramamış, yalnızca söylem olarak kalmıştır.

Öte yandan, başkanlık sistemi, 1982 Anayasası yapım sürecinde dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından da gündeme getirilmiş, fakat aldığı yoğun tepkiler nedeniyle geri adım atılmıştır.⁸⁷ Daha sonra Cumhurbaşkanı olduğu dönemde Özal, başkanlık sistemi çalışmalarına yoğunluk vermiştir. O dönemde Özal'ın başkanlık sistemine inancı çok yüksekti. Hatta kendisinin son dönemlerde baş danışmanlığını yapan Prof. Dr. Hikmet Özdemir, bir röportajda durumu şöyle ifade ediyor:

“Turgut Bey, Türkiye için daha iyi olacağına inandığı için başkanlık sistemini istiyordu. Hatta dönemin Genelkurmay Başkanı Doğan Güreş Paşa ile başkanlık sisteminin Türkiye için neden daha iyi olacağını konuşmuş, Paşa da ikna olmuştu.”⁸⁸

85. KILINÇ, Doğan, TÜRKİYE'DE BİTMİYEN TARTIŞMA: HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, 2016, Sa. 1, s. 466.

86. KÜÇÜKOBA, Gamze, “Başkanlık sistemi ve Türkiye'ye Uygunluğu sorunsalı,” Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır 2014, s. 60.

87. KILINÇ, Doğan, TÜRKİYE'DE BİTMİYEN TARTIŞMA: HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, 2016, Sa. 1, s. 467.

88. <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/04/12/turgut-ozal-da-baskanlik-sistemi-istiyordu>, Erişim:26.07.2016.

Dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal, yine ölümünden birkaç ay evvel katıldığı bir panelde başkanlık sistemiyle ilgili görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Başkanlık sistemi tartışılmalıdır. Benim bu konuda biraz daha netleşmiş fikirlerim var. Tartışılсын, toplum bu konudaki fikirlerini açıkça ortaya koysun. Çünkü tartışılmayan fikirler sanki birileri tarafından empoze ediliyormuş gibi bir his verir. Bu doğru değil ama bazıları daha başından karşı.”⁸⁹

Özal, parlamenter sistemin artık işlemediğine, sistemin bu şekilde tıkanık olduğuna inanıyordu. Ona göre Türkiye’nin içinde bulunduğu siyasî bölünmüşlük koalisyon hükümetlerine yol açmaktaydı ve bu koalisyonlar da yönetimde ve siyasette istikrarsızlıklara sebep oluyordu. Bu nedenle siyasî istikrarı sağlamak, ancak başkanlık sistemiyle mümkün olacaktı. Esasen, Özal’ın kastettiği şey, yürütmenin, tamamen olmasa da parlamenter sistemlerde olduğu gibi ağır işleyen bürokrasiden koparılmasıydı. Politikacılar, bakan olduğunda üzerlerinde siyasî baskı hissediyorlar, bu nedenle özgür çalışamıyorlardı. Bu nedenle bakanlar meclis dışından atanmalıydı. Ayrıca bizim de değindiğimiz gibi, değişen teknoloji ve dünya düzeni hızlı karar almayı gerektiriyordu ve parlamenter sistem buna engel oluyordu.⁹⁰

Turgut Özal’dan sonra da Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları devam etti. Nitekim 1999 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, TBMM’de yaptığı açılış konuşmasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini şöyle dile getirmiştir:

“Cumhurbaşkanı, iki türlü seçimle halk tarafından seçilmelidir. Bana göre yedi sene cumhurbaşkanlığı uzundur ve cumhurbaşkanı beş sene için seçilmelidir. Eğer, Meclisiniz muvafık gö-

89. <http://www.tha.com.tr/turgutozal/sayfa292.htm>, Erişim:26.07.2016.

90. <http://www.tha.com.tr/turgutozal/sayfa293.htm>, Erişim:26.07.2016.

rürse, iki defa seçilebilmelidir, ama mutlaka halk tarafından seçilmelidir. Bunun birtakım mahzurları vardır, ama maksadınız eğer demokrasiyi güçlendirmekse, demokrasinin kurumlarına daha çok otorite kazandırmaksa, mutlaka halkın rızasına ve yetkisine cumhurbaşkanlığı makamını bırakmak lazımdır.”⁹¹

Yine 15 Haziran 1998 tarihli Milliyet Gazetesi’nin, dönemin İstanbul Belediye Başkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın danışmanı Ömer Çelik ile yaptığı bir röportajda Başkanlık Sistemi tartışmalarına vurgu yapılıyor. Fazilet Partisi’nin mitinglerinde “Başbakan Tayyip Erdoğan” sloganlarının atıldığı günlerde, “Arşivler incelense Tayyip Erdoğan’ın Siirt konuşmasından daha sert konuşmaları bulunabilir. Niçin şimdi bir dava açıldı?” sorusuna Ömer Çelik’in yanıtı şöyle oluyor:

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı için Erdoğan’ın oy oranına yetiyecek bir lider bulunamadı. Önümüzdeki seçimlerde Erdoğan’ın bertaraf edilmesiyle ilgili bir dava bu. İkincisi de Türkiye’nin gizli gündemi, siyasî çalkantılarının nedeni başkanlık sistemine geçme çabaları. Bu sisteme geçildiği zaman zinde güçler kendilerini rahatlatacak birini görmek istiyorlar. Başkanlık sistemi yarışında da Erdoğan’ın önemli bir figür olduğu görülüyor. Erdoğan hakkındaki dava da bir mühendislik faaliyeti sonucu ortaya çıktı. FP’yi küçülten bir operasyonda bu kadar büyüyen bir Erdoğan’a tahammül edilemeyeceği görülüyor.”

Tüm bu süreçlerden sonra 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi ile başkanlık sistemi tartışmalarında yeni bir döneme girilmiştir. 14 Mart 2003 tarihinde Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan ile tartışmalar tekrardan alevlenmiştir.⁹² AK

91. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil2/bas/b001m.htm>, Erişim:26.07.2016.

92. BECEREN, Ertan, KALAĞAN, Gökhan, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemi: Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları, İstanbul Tica-

Parti, genel başkanı Recep Tayyip Erdoğan ve AK Parti temsilcilerinin söylemlerinde her fırsatta yer verdiği başkanlık sistemi tartışmaları bu sayede medyada oldukça yer bularak Türkiye gündemine oturmuş, özellikle 2004 yılında dönemin Adalet Bakanı Cemil Çiçek'in söylemleri ile hız kazanan gündem günümüze kadar olanca yakıcılığıyla gelmiştir. 7 Aralık 2004 tarihli Hürriyet Gazetesi'nin haberinde Çiçek'in sözleri şöyle kaydedilmiştir:

“12 Eylül sonrasında yüzde on barajının gelmesinin amacı Türkiye’de istikrarın sağlanmasıdır. Ekonomik istikrar da siyasî istikrar kadar önemlidir. Bunun için de siyasî istikrar şarttır. İstikrar ya seçim kanunları ile temin edilir ya da demokratik sistemle. Demokratik sistem başkanlık olarak tercih edildiğinde orada siyasî istikrar vardır. Toplum olarak tercihimiz siyasî istikrarın ve buna bağlı olarak ekonomik istikrarın sağlanması ise tercih edilecek model başkanlık sistemidir. Başkanlık sistemi federatif sistemi getirmez. Her yerde bunun tabî sonucu federatif sistem değildir. Böyle olanlar var şüphesiz ama otomatik olarak bu böyle olacak diye bir husus kesinlikle yok.”⁹³

21 Ekim 2007 tarihli Anayasa değişikliği referandumu ile, Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları yeni bir boyut kazanmış oldu. Bu referandumla birlikte cumhurbaşkanının beş yıllık süre için halk tarafından doğrudan bir oylama ile seçilmesine karar verilmiştir. Bu değişiklik, Türkiye’de parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi için önemli bir adım olmuştur. 10 Ağustos 2014 yılında doğrudan halk oylaması ile Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiş ve aslında yetki ve görevlerin kullanımı açısından olmasa da Türkiye’de kısmî yarı-başkanlık sistemi uygulanmaya başlamıştır.

ret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 6, Sa. 11, Bahar 2007/2, s. 175.

93. <http://www.hurriyet.com.tr/baskanlik-sistemi-siyasi-istikrar-getirir-279249>, Erişim:26.07.2016.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sisteme geçiş için atılmış en önemli adımlardan biridir. Halkın geniş kitlesinden aldığı oylarla cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturmuş bir kişinin sorumsuz olmasını beklemek demokrasinin önüne konulacak en büyük engellerden biri olacaktır. Halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı meşruiyetini ortaya koymuştur, bu nedenle de halkın oylarıyla kendisine yüklediği sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdür.

SONUÇ

Dünyada birçok ülkede başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem örneklerini görmek mümkündür. Türkiye’de de hükümet sisteminin ne olacağına dair yapılan tartışmalar -yukarıda da örneklerini verdiğimiz üzere- oldukça eskiye dayanmaktadır. Esasen cumhuriyetin kurulduğu günden bu yana hükümet sisteminin ne olacağı tam bir tartışma konusudur. Sanılının aksine Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bu yana yalnızca parlamenter sistemle yönetilmemiştir. 1921 Anayasası döneminde Kuvvetler Birliği’ne dayanan Meclis Hükümeti Sistemi benimsenmiş, daha sonra 1982 Anayasası’na kadar gelen süreçte, kuvvetler birbirinden ayrılmaya çalışılmış ve yürütme her anayasa döneminde biraz daha güçlendirilerek bugünkü halini almıştır.

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları maalesef hiçbir zaman sağlıklı bir zemin üzerinde yapılamamıştır. Örneğin; Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk anayasaları olan 1921 ve 1924 anayasaları savaş döneminde hazırlanması ve devletin yeni kurulma-

sı sebebiyle sağlıklı ve demokratik bir zemin üzerinde hazırlanan anayasalar değildi. Zaten demokrasinin işleyişinde önemli rol alan kuvvetler ayrılığına da dayanmamıştır. Kuvvetler Birliği sistemi uygulanıyordu. Öte yandan 1961 ve 1982 Anayasaları ise, askerî darbeler üzerine hazırlanmış anayasalardır. Zaten milletin demokratik iradesine ket vuran darbe sürecinin kontrolü altında hazırlanan anayasalar ne derece sağlıklı ve demokratik olabilir ki?!

Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti parlamenter yapısı, Batı ülkelerinde, örneğin İngiltere’de görülen parlamenter sistem gibi sağlam temeller üzerine oturmuş bir sistem de değildir. Değişik anayasa dönemlerinde değişik sistemler uygulanmış, hatta 1961 Anayasası döneminde çift meclisli parlamenter yapı benimsenmişken, 1982 Anayasası döneminde tek meclis sistemi benimsenmiştir.

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarının sağlıklı bir zemin üzerinde temellenememesinin sebeplerinden biri de başkanlık sistemine karşı çıkanların bu konunun tartışılmasına bile sıcak bakmaması, başkanlık sisteminin diktatör bir rejime dönüşebileceğini öne sürmeleridir. Oysa merhum Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın da dediği gibi, tartışılmayan fikirler birileri tarafından empoze ediliyormuş gibi bir his yaratır. Şu an Türkiye’de başkanlık sistemine karşı çıkan, muhalif kanadın kamuoyunda yaratmak istediği düşünce de bu yönde ilerlemektedir. Başkanlık Sistemi tartışmalarının sanki AK parti tarafından dayatılan bir ideolojiymiş gibi lanse edilmesi kamuoyunu yanıltmaktan başka bir şeye hizmet etmemektedir.

Bugün geldiğimiz noktada Türkiye’de parlamenter sistem, tikanıklıklara yol açmaya başlamıştır. Bizim kanaatimize göre, uluslararası arenada aktif rol alabilmek ve değişen dünya düzeyine ayak uydurabilmek için yürütmenin daha güçlü olduğu başkanlık hükümet sistemi tercih edilmeli ve Türkiye yeni yapılacak

sivil bir anayasa ile daha demokratik, uluslararası arenada daha güçlü bir ülke haline getirilmelidir.

Oluşan tikanıklıkları çözüme kavuşturmak ve olası siyasî krizleri önlemek amacıyla daha hızlı karar alabilen ve uygulayabilen bir sistem Türkiye'nin istikrarlı yönetimi açısından hayati önem taşımaktadır. 15 Temmuz darbe girişiminde de görüldüğü üzere, parlamenter sistemin yürütmenin başı olan başbakan ve cumhurbaşkanının yetkilerini kısıtlaması sebebiyle, saldırıları sona erdirmek adına alınacak bazı kararlar ivedilikle alınamamış, bu sebeple demokrasi şehitleri verilmiş, telafisi güç ve imkansız zararlar meydana gelmiştir.

Türkiye jeopolitik konumu ve gelişmekte olan yapısı ile oldukça stratejik bir ülkedir. Ortadoğu'ya yakınlığı sebebiyle bir Asya ülkesi, Batı ile olan stratejik ilişkileri sebebiyle de bir Batı ülkesidir. Dolayısıyla Türkiye, uluslararası arenada her zaman kilit bir ülke olmuştur.

Tüm bu sebepler göz önüne alındığında, bizim kanaatimizce, Türkiye'nin içte ve dışta büyüyen, gelişen bir ülke pozisyonunu devam ettirmesi, yani durağan olmaması ve yine kendi geleceğini kendisi inşa eden bir ülke olabilmesi için başkanlık hükümet sistemini benimsemesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları
2. Kılınç, D. (2016) *Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler*
3. AKINCI, A. (2015). *Demokrasi İle Siyasal İstikrar Ve Kalınma Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği*, Electronic Turkish Studies 10 (10).
4. Öztürk, H. (2004). *Siyasi istikrarsızlık ve ekonomi üzerindeki etkileri: Türkiye uygulaması* (Doctoral dissertation, Sosyal Bilimler).
5. Gözler, K. (2000). Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? *Türkiye Günlüğü*, 62 (25.47).
6. Lijphart, A. (1984). *Çağdaş demokrasiler: Yirmi bir ülkede çoğunlukçu ve oydaşmacı yönetim örüntüleri*, Türk Demokrasi Vakfı.

7. Montesquieu, C. L. D. S. (2004). *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. F. Batlaş, İstanbul, Seçkin Yayınları
8. Gülenler, S. (2016), *Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme*, Seta Yayınları
9. Buran, H. (2009). *Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (1).
10. Gözler, K. (2000). *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*. Bursa: Ekin Yay.
11. Eroğul, C. (2010). *Çağdaş devlet düzenleri: İngiltere, Fransa, Amerika, Almanya*, Kırılancık Yayınevi.
12. Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi, Bursa.
13. Sartori, G. ve Özbudun, E. (1997). *Karşılaştırmalı anayasa mühendisliği: Yapılar, özendiriciler ve sonuçlar üzerine bir inceleme*, Yetkin Yay.
14. Kuzu, B. (1997). *Türkiye için başkanlık sistemi*, Fakülte-ler Matbaası.
15. *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi* (2015), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları
16. Contrubis, J. (1999). *Executive orders and proclamations*, Congressional Research Service, Library of Congress.
17. Miş N. & Aslan A. & Ayyaz M. & Duran H. (2015), *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, SETA Yayınları.
18. Gözler, K. (2010). *Türk anayasa hukukuna giriş*, Ekin Basım Yayın.
19. *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem* (2015), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
20. Uluşahin, N. (2007). *Saf hükümet sistemleri karşısında iki başlı yürütme yapılanması*, Yetkin Yayınları.

21. Erdem, K. (2014). *Yarı-başkanlık sistemi: Karşılaştırmalı hükümet sistemleri: Fransa, Polonya ve Rusya örnekleri.*
22. Aron, R. (1976). *Demokrasi ve totalitarizm.* Kültür Bakanlığı Devlet Kitapları.
23. Assamble Nationale, The National Assembly in French Institutions.
24. Küçükoba, G. (2014). *Başkanlık sistemi ve Türkiye’ye uygunluğu sorunsalı.*
25. Beceren, E. & Kalağan, G. (2007). *Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi; Türkiye’de uygulanabilirliği tartışmaları.*
26. <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/04/12/turgut-ozal-da-baskanlik-sistemi-istiyordu>, Erişim:26.07.2016
27. <http://www.tha.com.tr/turgutozal/sayfa293.htm>, Erişim:26.07.2016
28. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil2/bas/b001m.htm>, Erişim:26.07.2016
29. <http://www.hurriyet.com.tr/baskanlik-sistemi-siyasi-istikrar-getirir-279249>, Erişim:26.07.2016
30. <http://www.birarada.org/tr/16869/Denge-Denetleme-Nedir>, Erişim:22.07.2016
31. <http://amerikabulteni.com/2013/01/05/abd-kongresinin-yapisi-senato-ve-temsilciler-meclisi-nedir-yasa-nasil-yapilir/> Erişim:09.08.2016
32. “Das Bundesverfassungsgericht”, Almanya Federal Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi, http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Service/Infothek/Faltblatt/faltblatt_node.html;jsessionid=CB19C2FD8758C4FE93862C6CDF-6611CA.2_cid383, Erişim:15.07.2016; “The Federal

Constitutional Court”, Almanya Federal Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi, http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Service/Infothek/Faltblatt/faltblatt_node.html, Erişim: 15.07.2016

33. HUGHES, Charles E. , “The Republic Endures and This is the Symbol of Its Faith,” U.S. Supreme Court, <http://www.supremecourt.gov/about/constitutional.aspx>, Erişim: 15.07.2016
34. ELGİE, R.(2007) “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies,” Taiwan Journal of Democracy , <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> , Erişim:18.07.2016.
35. ROGOFF, M. “Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amendments And Beyond,” The Financial Crisis Of 2008: French And American Responses içinde, Martin Rogoff ed. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2013401_code625254.pdf?abstractid=1793210&mirid=1, Erişim: 20.07.2016