

TBMM KÜTÜPHANESİ

BAŞKANLIK SİSTEMİ
PARLEMANTER SİSTEM
MECLİS HÜKÜMETİ
SİSTEMLERİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI
ve
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

FAHRİ BAKIRCI
TBMM
YASAMA UZMAN YARDIMCISI

UZMANLIK TEZİ

ANKARA, 1994

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	1
ÖNSÖZ	6
GİRİŞ.....	9
BİRİNCİ BÖLÜM.....	11
I. KAVRAMSAL ANALİZ.....	11
A. Kuvvetler Ayrılığı	11
B. Parti Sistemi.....	16
1. Saf Çift Parti Sistemi.....	17
2. İkibuçuk Parti Sistemi	17
3. Çok Partili Sistem	18
4. Saf Çok Partili Sistem.....	18
C. Parti Yapısı	19
1. Parti Disiplini Yönünden	20
a) Disiplinli Partiler	20
b) Disiplinsiz Partiler	21
2. Parti Tabanı Yönünden	21
a) Kitle Partileri.....	22
b) Kadro Partileri	22

İKİNCİ BÖLÜM	23
II. PARLEMANTER SİSTEM	23
A. Tarihi Gelişim	24
B. Kurumsal Yapı ve İşleyiş	26
1. Parlemanın Kapsayıcılığı	27
2. Parlemanın Ustunluğu	28
3. Çoğulcu Siyasal Hayat	30
4. İki Başlı Yürütme	34
a) Sorumsuz Kanat	34
b) Sorumlu Kanat	38
5. Başbakanın Devlet Başkanınca Atanması	39
6. Bakanların Başbakanca Seçilmesi	40
7. Hükümetin Ortak Sorumluluğu	41
8. Fesih ve Güvenoyu	45
C. Parlemanterizmin Krizlerinin Aşılması Teknikleri	48
1. Dualistleştirme Teknikleri	49
2. Rasyonelleştirme Teknikleri	50
a) Kurucu Güvenlik Oyu Tekniği	50
b) Çoğunluk Karinesi Tekniği	52
3. Karma Teknikler	53

UÇÜNCÜ BÖLÜM	54
III BAŞKANLIK SİSTEMİ'	54
A. Tarihi Gelişim	55
B. Kurumsal Yapı ve İşleyiş	57
1. Meclisin Homojenliği	58
2. Yürütmenin Tek Başlılığı	59
3. Devlet Başkanının Hükümet Başkanı Oluşu	60
4. Kabinenin Başkan Tarafından Atanması	61
5. Güçlerin Organik Ayrılığı	61
6. Güç odağı bulunmayışı	62
7. Fren ve Denge Mekanizmaları	63
8. Başkanın Anayasal Sorumluluğu	64
9. Meclisin Feshedilemezliği	66
10. Gevşek Parti Disiplini	66
C. Avantaj ve Dezavantajlar	67
1. Avantajlar	68
a) İstikrarlı Yürütme	68
b) Demokrasi	69
c) Sınırlı Hükümet	70
2. Dezavantajlar	71
a) Yasama-Yürütme Kilitlenmesi	71
b) Geçici Esneksizlik	72
c) Kapsayıcı Olmayan Hükümet	72
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	74
IV. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ	74
A. Tarihi Gelişim	76

B. Türkiye Örneği	81
C. Kurumsal Yapı ve İşleyiş	81
1. Meclisin Üstünlüğü	82
2. Meclisin Barışa Bırakılma Gücü Tarafından Feshedilemezliği	83
3. Meclisin Denetiminde İcra Heyeti	83
4. Devlet Başkanı Bulunmaması	84
5. Başbakan Bulunmaması	85
6. Yargının Bağımsızlığı	86
D. Sisteme Yöneltilen Eleştiriler	87
1. Temel Hak ve Hürriyetler Açısından	87
2. Devlet Görevlerinin Yürütülmesi Açısından	87
3. Uygulandığı Dönemler Açısından	88

BEŞİNCİ BÖLÜM 89

V. SİSTEMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI 89

A. Siyasal Sistem Farklılıkları	90
1. Meclis	90
2. Yasama ve Yürütme Görevlileri	91
3. Yürütme	93
4. Hükümet Başkanı	93
5. Hükümetin Atanması	94
6. Meclisin Feshedilmesi	95
7. Hükümetin Sorumluluğu	95
8. Güç Merkezi	96
B. Toplumsal ve Örgütsel Farklılıklar	97
1. Toplumsal Farklılıklar	97
2. Siyasal Parti Sistemi Farklılıkları	100

ALTINCI BÖLÜM	103
VI SONUÇ	103
A. Genel Değerlendirme	103
B. Türkiye Açısından	107
 YARARLANILAN KAYNAKLAR	111

ÖNSÖZ

Türkiye'de zaman zaman yaşanmakta olan sistem krizleri, beraberinde, krizlerin aşılması için gerekli çözüm önerilerini de türetmiştir ve türetmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan, 1950' de Demokrat Parti'nin iktidarı ele geçirmesine kadar geçen süre içinde sistemde çeşitli krizler yaşanmış; bu krizler, tek parti iktidarı yoluyla çözülmeye çalışılmış, ancak bu süre içinde sürekli olarak Anayasal Sistemin değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 1950-1960 yılları arasında Demokrat Parti'nin hukuk tanımaz olarak nitelendirilen eylem ve işlemlerine karşılık, bu döneme bir tepki olarak, 1961 Anayasası'nda, Anayasa Mahkemesi, çift meclisli yasama kurulmuş; temel hak ve özgürlükler v.b. konularda ayrıntılı düzenlemeler yapılmış ve sistem, Meclis Hükümeti Sisteminden Parleментар Systeme kaydırılmıştır. 1961-70 yılları arasında sistemin yine krize girmesi sonucu, askeri müdahale yoluyla kriz aşılmaya çalışılmış, krizin nedeni olarak gösterilen Anayasa, çeşitli değişikliklere tabi tutulmuştur. Ancak bu çözümler de uzun süreli etkili olamamış ve 1980 askeri müdahalesi ile Anayasa yürürlükten kaldırılarak yerine yeni bir Anayasa getirilmiştir. Aradan 12 yıl gibi kısa bir süre geçmiş olmasına rağmen, her kesimin hatta kendi yapımcılarının bile eleştirilerine maruz kalan 1982 Anayasasının değiştirilmesi, oldukça güncel konulardan biri haline gelmiştir.

Görüldüğü gibi, bütün sistem krizlerinin temelinde yatan etken olarak, Anayasa gösterilmiş ve çözüm önerisi olarak da Anayasanın değiştirilmesi

gerektiği ileri sürülmüştür. Bu çerçevede, yürütmenin güçlendirilmesi, Anayasada değiştirilecek konular arasında sürekli vurgulanmıştır. Nitekim 1982 Anayasasında, 1961 Anayasası döneminde, hükümetin kurulamaması ve sistemin sürekliliğini sağlayacak istikrarlı çoğunlukların sağlanamaması gerçeğine karşılık, yürütme güçlendirilmiş; istikrarlı çoğunlukların sağlanması için çeşitli mekanizmalar öngörülmüştür. Bu Anayasa'dan sonra da, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ve sistemde etkin rol üstlenmesi yönünde çeşitli öneriler sunulmuştur. Bu önerilerin, artık, sık sık tekrarlanmakta olan en önemli ve uç örneği Başkanlık Sistemine geçiştir.

Bugün değişik ülkelerde uygulanmakta olan farklı sistemlerin herbirinin kendine özgü kurumsal yapı ve işleyişleri söz konusudur. Bu kurumsal yapılar, belirli tarihsel gelişimin sonucu olarak oluşmuş bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkelerin toplumsal-siyasal-ekonomik ve kültürel yapılarıyla, uygulamakta oldukları siyasal sistemleri arasında çok kuvvetli ilişkiler bulunmaktadır. Bir siyasal sistem değişikliği yapılabilmesi için toplumsal-siyasal-ekonomik ve kültürel yapının, uygulanacak olan yeni sisteme uyarlanaabilir olması gerekir. Siyasal sistemle, toplumsal sistem arasında uyumsuzluk olduğu takdirde, sistemin felce uğraması kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla, Başkanlık Sistemine geçiş konusunda, bilimsel düzeyde, toplumsal yapı ve siyasal sistem uyarlamasının tahlil edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de Başkanlık Sistemine geçilebilir mi? sorusunun cevabı, yukarıda izah edilen bilimsel analizler yapıldıktan sonra verilebilir. Bu hipotez, ancak bilimsel yöntemlerle sınanarak tahlil edilebilir. Bu çalışmada iddia edilen tez, Türkiye'de Başkanlık sisteminin gerektirdiği toplumsal-kültürel ve ekonomik yapıların siyasal yapıyla bağdaşmayacağı yönündedir. Bu amaçla çalışmanın ilk bölümünde sık sık kullanılacak ve çalışmanın anlaşılmasında gerekli olan kavramlar analiz edildikten sonra, 2, 3 ve 4. bölümlerde Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem ve Meclis Hükümeti Sistemleri, ayrı

ayrı, hem tarihsel gelişim çizgileri açısından, hem de kurumsal yapı ve işleyiş yönünden incelenecektir. Bu suretle, sistemlerin işlemesi için gerekli olan işleyiş mekanizmalarının neler olduğu ve bunların nasıl bir tarihi gelişim sonucu hangi ihtiyaca karşılık geliştiği; ne tür toplumsal yapılara gerek olduğu bu bölümlerde açıklığa kavuşturulmuş olacaktır. 5 inci bölümde sistemler topluca karşılaştırılacak, aradaki farklılıklar ana hatlarıyla ortaya konulacaktır. Böylece, ortaya atılan tezin doğruluğu veya yanlışlığı biraz daha yakından tahlil edilmiş olacaktır. Son bölümde, çalışmanın tümünden bir sonuca ulaşılmağa çalışılacaktır.

Türkiye' de, uygulanabilir nitelikteki devlet sistemini saptamaya yönelik olan bu çalışmanın, güncel tartışmalara da ışık tutabileceği umuyorum.

GİRİŞ

Demokratik Devlet Sistemleri, anayasalarda ve uygulamalarda birtakım farklılıklar göstermekle birlikte 3 ana başlıkta toplanabilir. Bunlar Parlementer sistem, Başkanlık sistemi (Presidential) ve Meclis Hükümeti (Conventional) sistemleridir. Bu sistemlerin her birinin - uygulamada bazı farklılıkları olmakla birlikte- kendine özgü kurum ve kuruluşları vardır. Bir sistemin belirli bir kurumunu başka bir sisteme aktaran sistemler sistemin özünü değişikliğe uğratabilirler. Örneğin bir parlementer sistem olan Fransa'da, Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçiliyor olması, sistemi yarı başkanlık sistemine dönüştürmüştür. Fakat bu değişiklikler sistemi her zaman özü itibarıyla değiştirmemektedir. Dolayısıyla bir sistemi tahlil ederken sistemin içinde olması gereken temel unsurların neler olduğunun saptanması ve eğer bu unsurlarda sapma varsa sistemin işleyişini önemli ölçüde etkileyip etkilemediğine bakmak gerekmektedir.

Devlet sistemlerinin ve bunların işleyişlerinin kuşkusuz ülkenin sosyal sistemi ve yapısıyla çok yakından ilişkisi vardır. Örneğin ABD'de başkanlık sistemi çok hassas bir fren ve denge (Checks and balances) mekanizması üzerine kurulmuştur ve sistem uzlaşmacı bir toplumsal yapıyı gerektirmektedir. ABD'deki sistemin farklı etnik, dini grupları barındıran bir yapıya olduğu gibi oturtulması sistemin tıkanmasına yol açabilecektir. Bazen bir sistem değişikliği rejim değişikliğine varan beklenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, devlet sistemlerini incelerken, toplumsal yapıyı da

birlikte tahlil etmek ve bu yapının belirlediği siyasal parti sistemi ve yapısını gözönünde tutmak gerekir.

Yukarıda söylenenlerin ışığında bakılacak olursa, karşılaştırmalı olarak devlet sistemlerini inceleyen bu çalışmada bir taraftan sistemlerin özünü oluşturan temel mekanizmalar incelenirken, diğer taraftan, bu sistem ve mekanizmaların toplumsal yapı, siyasal parti yapı ve sistemleri ile olan karşılıklı ilişkileri tahlil edilecektir. Sonuçta Türkiye'de uygulanmakta olan sistemin neden seçilmiş olduğu; bu sistemin Başkanlık Sistemiyle değiştirilip değiştirilemeyeceği soruları yanıtlanmaya çalışılacaktır. Çalışmaya başlarken, ortaya atılan tez, Başkanlık Sisteminin Türkiye'de uygulanmasının çok güç ve riskli olacağı yönündedir. Ancak bu sonuç hemen ifade edilmelidir ki, Türkiye'nin bugünkü toplumsal-kültürel-ekonomik ve siyasal yapısı için geçerlidir. Her toplumsal yapı gibi, Türkiye'nin toplumsal yapısı da durağan (statik) değil, devingen (dinamik) 'dir. Nasıl ki, 1920'li yıllarda uygulanan Meclis Hükümeti Sistemi, o zamanki koşulların ve atmosferin uygun yapıda olması nedeniyle oldukça başarılı denebilecek bir şekilde uygulanmıştır ve nasıl ki koşullar değiştiğinde önce sistem üzerinde düzenlemeler yapılmış sonra da tamamen Parlementer Sisteme geçilmiştir; bugün uygulanmakta olan sistemin de koşullar değiştiğinde, değişmesi mümkün olabilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. KAVRAMSAL ANALİZ

Parlamenteer Sistem, Başkanlık Sistemi ve Meclis Hükümeti Sistemlerinin karşılaştırıldığı bu çalışmada herşeyden önce kullanılacak kavramların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Çalışmadaki sonuçların daha iyi değerlendirilebilmesi ve kullanılan kavramların yanlış anlaşılması için, kavramlardan ne anlaşılması gerektiği ve sınırları mümkün olabildiğince açıklıkla bu bölümde açıklanacaktır.

A. Kuvvetler Ayrılığı

Bu çalışmada incelenecek olan sistemler arasındaki farklar, yasama, yürütme ve yargı güçleri arasındaki ilişkilerin farklılığından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, kuvvetler ayrılığının, teorik temellerini incelemek, çalışmanın anlaşılması için büyük önem göstermektedir.

Kuvvetler ayrılığı teorisini, Siyasal Düşünceler tarihinde ilk olarak ortaya atan siyasal teorisyen *Aristoteles*'tir.¹ Aristo teorisinde, üç tip yönetim biçimi öngörmektedir: *Monarşi*, *Aristokrasi* ve *Cumhuriyet*. Aristo'ya göre, devletin yüksek iktidarını temsil eden hükümet² tek kişinin elindeyse Monarşi, küçük bir insan topluluğunun elindeyse Aristokrasi; büyük bir insan topluluğunun elindeyse Cumhuriyet söz konusudur. Bunlar olumlu hükümet biçimleridir.

hükümet biçimlerinin yozlaşmasıyla ortaya *Tirani*, *Oligarşi* ve *Demokrasi* çıkar. Aristo'ya göre her üç yönetim biçiminde de üç erk söz konusudur. Bunlar *Yasama*, *Yürütme* ve *Yargı* erkleridir. Bu erklerin birincisi, devlet işlerini belirleme ve düzenleme kuvvetidir. İkincisi, alınan kararların uygulanmasını sağlayan kuvvet ve üçüncüsü, kararların uygulamasından doğacak uyuşmazlıkları çözümleyen kuvvettir. Devletten sözedilebilmesi için bu üç kuvvetin iyi ayarlanması gerekir.³

Kuvvetler ayrılığı teorisini, kuram ciddiyeti ve bütünlüğü içinde, ilk defa inceleyen, siyasal liberalizmin teorisyeni olarak da tanınan *John Locke*'dir.⁴ Locke de, Aristo gibi üç tip yönetim biçimi öngörmektedir: İktidarın bütün toplumda olduğu *Demokrasi*; Yasalama yetkisinin bir azınlığın elinde olduğu *Oligarşi* ve iktidarın tek kişide olduğu *Krallık*. Locke bu üç yönetim biçiminin birleşmesiyle ortaya bir de *Karma yönetimin* çıkabileceğini öngörmektedir. Locke'a Bir yönetim biçiminin adını koyabilmek için, yasalama yetkisinin kimde

¹Server Tanıllı Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, İstanbul: Say Yayınları, 1982 (s 375)

²Burada "Hükümet" kavramı yasama, yürütme ve yargıyı kapsayacak biçimde geniş anlamda yönetimi ifade etmek için kullanılmıştır

³İlhan Akın, Kamu Hukuku: Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1983 (s 11-23)

⁴Tanıllı (s 275-276)

olduğuna bakmak gerekecektir. Ancak yönetimi biçimine bakmaksızın, her toplumda üç güçten bahsedilebilir: *Yasama*, *Yürütme* ve *Federatif kuvvetler*. Bu güçlerin en kuvvetlisi cezaları koyan ve yasal sınırlamalar getirebilen yasama kuvvetidir. Yasaların uygulanmasını sağlayan yürütme kuvveti ile savaş, barış, andlaşma imzalama gibi uluslararası işlemleri yürüten federatif kuvvet diğer organlardır. Locke uluslararası ilişkilerin, ülke içi ilişkilerden farklılık arzemesi nedeniyle, özü itibarıyla yürütme görevi niteliğinde olan federatif kuvveti, yürütmeden ayırmıştır. Ancak uygulama alanında bu kuvvetleri birleştirerek tek elde toplamıştır.⁵

Yukarıdan anlaşılabileceği gibi, 18 inci yüzyıla gelinceye kadar, kuvvetler ayrılığı teorisi değişik düşünürlerce işlenmiştir. Fakat bugün, kuvvetler ayrılığı dendiğinde akla ilk gelen düşünür, *Montesquieu*'dür. Montesquieu'nün kullanmış olduğu bilimsel yöntem şöylece özetlenebilir: Aklın ışığında olayları incelemek, deneylerden çıkarılan sonuçları aklın süzgecinden geçirmek.⁶ Kuvvetler ayrılığı teorisini de aynı metotla elde ediyor Montesquieu: "Yığınla deneyim göstermiştir ki, önünde engel bulunmuyorsa, her yönetici yetkilerini aşar, özgürlükleri çiğner ve sınır tanımaz bu konuda... Anayasa'da öyle bir mekanizma yaratmalı ki, her güce karşı bir güç olsun. Güç gücü durdursun. Güç, gücü durdurmazsa, yetkiler kötüye kullanılır."⁷ Montesquieu'nun gözlemlediği ülke İngiltere'dir. iktidarlar arasındaki dengeyi en iyi İngiltere'nin sağladığını düşündüğü için bu ülkeyi gözlemlemiştir. Montesquieu kendisinden önceki siyasal düşünürlerinin yaptığı gibi yönetim biçimlerini 3'e ayırarak incelemiştir: *Cumhuriyet*, *Krallık* ve *Zorbalık*. Cumhuriyet egemenliğin toplumun bütününde ya da bir bölümünde

⁵Akın. (s.126-139)

⁶a g e (s 140-155)

⁷Tanıllı. (s 375-276)

bulunmasıyla ortaya çıkar. Eğer eger-tek tek kişideyse Krallık söz konusudur. Bir tek kişinin, herhangi bir yasa ve kural tanımadan devleti kendi keyfine ve isteğine göre yönettiği yönetim biçimine de Zorbalık denmektedir. Eğer Cumhuriyet yönetimi söz konusuysa ve egemenlik toplumun butunundeyse demokrasi kurulmuş demektir. Cumhuriyette egemenlik bir azınlığın elindeyse Aristokrasi kurulmuş demektir. Montesquieu yönetim biçimlerini ilkin bu incelemesinden sonra, en iyi yönetim biçiminin, halk, soylular ve kralın katıldığı Karma yönetim olduğunu olduğunu iddia etmektedir. Fakat hangi yönetim biçimi olursa olsun kuvvetlerinin birbirini dengelemesi gerekmektedir. Montesquieu, Locke'un ayrı bir güç olarak incelediği federatif kuvveti de yürütmenin içine dahil etmekte ve şemaya bir de yargı kuvvetini eklemektedir. Montesquieu "siyasal özgürlük" kavramına büyük önem vermekte ve siyasal özgürlüğün, ancak, birbirini dengeleyen ve frenleyen sistemlerde geçerli olabileceğini ifade etmektedir. Bir toplumdaki en büyük korku, vatandaşın hükümetten çekincesidir. Bu korkuyu gidermenin en kolay yolu yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırmakla olur. Bu ayırım yapılmadı mı bir hükümdarın eşitsiz yasalar koyup zorbalığa kalkışması işten bile değildir. Ama yasama ile yürütmenin ayrılması vatandaşın korkusunu gidermeye yetmez. Yargılama gücünün de ayrı bir elde bulunması gerekir.⁸

Montesquieu gözlemden hareket ederek kuvvetler ayrılığı prensibini elde etmiştir ama çalışmasının herhangi bir yerinde bu prensibin adını anmamaktadır. Kuvvetleri ayrılığı, kavram olarak, onun çalışmalarının incelenmesi sonucu ortaya çıkarılmıştır. Bundan başka bu çalışmaların incelenmesi sonucu demokrasiye ilişkin bazı sonuçlar çıkarılmıştır. Ancak Montesquieu'nun özlemlediği siyasal düzende, kuvvetler ayrılığını savunup savunmadığı, demokratik bir yönetim biçimini isteyip istemediği halen tartışma

⁸Akın (s 140-155)

konusudur. Ortada olan gerçek şudur ki, Montesquieu ne söylemiş olursa olsun, dediklerinin kuvvetler ayrılığı teorisini çağrıştıran biçimde yorumlanması, ve bunlardan uygulamada sonuçlar çıkarılmış olmasıdır. Nitekim bu düşüncelerin, 1789 Fransız İhtilali'nde etkili olduğu 1789 "*İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi*"nin 16 ıncı maddesine bakılınca anlaşılmaktadır. " Bir toplum ki, içinde yurttaş hakları güven altına alınmamış ve güçler ayrılığı gerçekleştirilmemiştir, o toplumun anayasası yoktur."⁹

Kuvvetler ayrılığı, uygulamada sistemden sisteme farklılıklar göstermiş, bu nedenle kuvvetler ayrılığının biçimine göre de sistemler farklı adlarla adlandırılmıştır: Sert kuvvetler ayrılığına dayanan rejimler ve yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan rejimler. Başkanlık Sistemi ve Yarı Başkanlık Sistemi sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı demokratik rejimlerdir. Monarşik Sistemler ve Başkancı Sistemler yine, sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı meşruti veya despotik rejimlerdir. Yumuşak veya esnek kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemler ise Parlementer Sistemlerdir. Kuvvetler ayrılığı sisteminin karşısında yer alan sistemler ise kuvvetlerin karışımı sistemleridir. Bu grup içinde yer alan sistemler, yasamanın üstün olduğu ve bütün yetkilerin mecliste toplandığı Meclis Hükümeti Sistemi ile yürütmenin üstün olduğu ve bütün devlet yetkilerinin tek kişide toplandığı mutlak monarşi ile diktatörlük rejimleridir.¹⁰ Bu çalışmada incelenecek olan Sistemlerin ortak özelliği, hepsinin kuvvetler ayrılığı prensibine dayanıyor olmaları değil, hepsinin demokratik esaslara dayanıyor olmalarıdır. Başkanlık Sistemi, sert kuvvetler ayrılığına, Parlementer Sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığına, Meclis Hükümeti Sistemi de demokratik kuvvetlerin karışımı rejimlerine örnek olması

⁹Tanilli (s 376-378)

¹⁰Tarık Zafer Tunaya Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982 (s 388-411)

bakımından, kuvvetlerin değişik biçimlerdeki kompozisyonu da incelenmesi gerekmektedir.

Kuvvetler ayrılığı, kendi başına çok fazla anlamlı bir mekanizma değildir. *Maurice Duverger*'in deyişiyle, "...gerçek kuvvetler ayrılığı, parti sistemiyle anayasal çerçevenin bir bileşkesidir .. Kuvvetler ayrılığının derecesi, anayasa hükümlerinden çok, parti sistemine bağlıdır. Örneğin, anayasa, açık bir (kuvvetler) ayrılığı öngörmüş olsa bile, tek-parti, çok sıkı bir kuvvetler toplanmasına yol açar; parti,hükümetin çeşitli organlarını birbirine sıkıca bağlar."¹¹ Dolayısıyla, parti sistemi, çalışmada sıkça başvurulacak kavramlardan biri olduğundan, kısa bir tahlil gerekli görülmüştür.

B. Parti Sistemi

Parti sistemi, parti sayısını ifade etmek için kullanılır. Parti sistemi, toplum yapısından etkilenerek oluşur ve aynı zamanda toplumun bölünme derecesini de ifade eder. Dolayısıyla parti sisteminin oluşumu ile toplumsal yapı arasında çok sıkı bir bağlantı vardır. Parti sistemi, toplumsal yapıyı yansıtmakla, siyasal sistemin tipi ve işleyişi üzerinde bir bağlantı görevi görür. Çünkü siyasal sistem, toplumsal yapı tarafından belirlenir. Bu ifadeler, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde açıklığa kavuşturulacaktır. Burada parti sistemleri teorik bazda incelenecektir. Parti sistemleri, çok değişik açılardan sınıflamaya tabi tutulabilir. Burada kullanıma daha elverişli ve anlaşılır olması

¹¹Maurice Duverger. Siyasi Partiler, Çev. Ergun Özbudun İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1986 (s.502)

İsminden dolayı siyasal parti türüne göre *İngiltere*’nin yapmış olduğu tasnif kullanılacaktır. Buna göre, parti sistemleri, 4 ana kategoride toplanabilir.¹²

1. Saf Çift Parti Sistemi

İki büyük partinin almakta oldukları oylar toplamı, ülkede kullanılan oylar toplamının %89 ile %99'u arasında değişmektedir. Bu sistemde siyasal alan iki büyük parti ile doldurulmuştur ve boş bir alan söz konusu değildir. İngiltere ve A.B.D. saf çift partili sisteme örnek olarak gösterilebilir.

2. İkibuçuk Parti Sistemi

İkibuçuk parti sisteminde iki büyük partinin almakta oldukları oylar toplamı %75 ile %80 arasında değişmektedir ve zayıf bir üçüncü parti söz konusudur. Siyasal alan iki büyük partinin denetimindedir. Ancak, siyasal arenada, üçüncü bir siyasal parti mevcuttur. Bu üçüncü parti, zaman zaman, gücünün üstünde bir ağırlığa sahip olabilmektedir. İki büyük partiden birinin, iktidar olmak için yeterli çoğuluğu sağlayamadığı durumlarda üçüncü parti, koalisyon yoluyla, iktidara ortak olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, büyük partilerin iktidar veya muhalafette olmaları, üçüncü küçük partiye bağlıdır. Üçüncü partinin gücüyle orantılı olmayan konumundan dolayı, gazete literatüründe, bu partiye , *anahtar parti*” denmektedir. Bu sistemin örneği Federal Almanya Cumhuriyeti'dir.

¹²Bakır Çağlar. Anayasa Hukukuna Giriş. Ders Notları, İstanbul, 1983

3. Çok Partili Sistem

İki partinin almakta oldukları oy oranları %62 ile %66 arasında değişmektedir. Bu sistemde artık siyasal alan iki büyük parti tarafından doldurulmamıştır. Bunların dışında diğer partiler için de boş bir alan bulunmaktadır. Ancak bu kategoride önemli bir özellik var: Diğer partilere oranla, siyasal üstünlükten yararlanan bir partinin ortaya çıkması durumunda, *Hakim Parti Sistemi* olarak bilinen sistem ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle partilerden birinin çoğunluğu sağlayabildiği sistemlerde sistemde çok parti olmasına rağmen tek bir parti sisteme hakim olabilmekte ve sistemin çok partili olmasına rağmen Hakim Parti Sistemi olarak adlandırılmasına yol açmaktadır.

4. Saf Çok Partili Sistem

Saf Çok Partili Sistemlerde, iki büyük partinin kapladığı alan çok küçüktür. Sistemde çok sayıda parti mevcuttur ve iktidar için koalisyon kaçınılmaz bir yoldur.

Burada hemen şunu ifade etmek gerekir ki, her ülkede uygulanmakta olan parti sistemi zamanla değişebilir. Örneğin toplumsal yapıdaki ve seçmen davranışındaki bir değişiklik ya da seçim sistemindeki bir değişiklik parti sisteminin zamanla değişmesine yol açabilecektir.

Bir sistem, çok partili sistem olduğu halde, sistemde istikrarlı çoğunluklar sağlanması ve kriz ortamı yaratılmaması da mümkündür. İskandinav ülkelerinde (Norveç, İsveç, Danimarka) bu duruma rastlamak mümkündür. Bu nedenle bu tür çoğunluklu sistemlere, *İskandinav tipi*

çoğunluklu parlementer sistem ya da *İki Kutuplu Çok Partili Sistem* denilmektedir. Söz konusu sistemlerde çok sayıda parti mevcuttur ve hiçbir parti tek başına iktidara gelecek güçte sahip değildir. Ancak partiler i'ı kutup etrafında birleşmiştir. İskandinav ülkelerinde görülen kutuplar, Sosyal Demokrasi kutbu ile köy'ü, liberal ve muhafazakarların oluşturduğu kutuptur. Böylece sistem çok partili olduğu halde partilerin iki kutupta toplanmasıyla , sistemin koalisyon yoluyla kızıden kurtulması mümkün olmaktadır. Bunun dışında, Çift Parti Sistemlerinde parti disiplininin bozulması durumunda sistemin çoğunluğu sağlayamaması ve istikrarsızlığa düşmesi mümkündür. Bu tür durumlarda sistem çok parti ya da çift parti değil **Çift Parti Benzeri** olarak adlandırılmaktadır.¹³

"Partilerin kuvvetler ayrılığı üzerindeki etkisi, bunların sadece sayılarına değil, iç yapılarına hatta karşılıklı güçlerine de bağlıdır. Genellikle, zayıf ve ademi-merkeziyetçi örgüt, bazı istisnalarla, kuvvetler ayrılığını artırır..."¹⁴ Dolayısıyla, parti sistemi gibi parti yapısının da tahlil edilmesi gerekmektedir.

C. Parti Yapısı

Tarihi gelişim çizgisinde siyasal parti yapıları farklılıklar göstermiştir. Yapı açısından siyasal partiler önceleri dernek kimliğini taşımışlar, siyasal parti olarak ortaya çıktıklarında, önce disiplinsiz kadro partisi görünümünde olmuşlardır. Zamanla yapı değiştirerek disiplinli kitle partileri haline dönüşmüşlerdir. Ancak bugün de disiplinsiz kadro partilerine ya da disiplinsiz

¹³ a g e

¹⁴ Duverger (s 502)

partilere rastlamak mümkündür.¹⁵ Bu ifadelerden ortaya çıkan sonuç şudur ki, parti yapısı açısından partiler aşağıdaki şekilde tasnif edilebilir.

1. Parti Disiplini Yönünden

Parti disiplini yönünden partiler disiplinli partiler ve disiplinsiz partiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

a) Disiplinli Partiler

Disiplinli partilerde, sıkı bir merkezçilik vardır. Parti yönetiminin emir ve direktiflerine uymama ağır disiplin cezalarıyla yaptırıma bağlanmıştır. Milletvekilleri, parti grubunun almış olduğu kararlara uymak zorundadır. Parti üyeleri de, parti disiplinine uymakla yükümlüdürler.¹⁶

Disiplinli partilerin, parti içi demokrasiyi uygulamayan partiler olduğu sanılmasın. Totaliter rejimlerdeki disiplinli partilerde parti içi demokrasi yoktur. Fakat demokratik sistemlerde, parti içi demokrasi, disiplinli partilerde de vazgeçilmez bir koşuldur. Diğer bir ifadeyle parti içi demokrasi kavramı ile parti disiplini birbirleriyle uyuşmayan kavramlar değildir.¹⁷

¹⁵Bu gelişime paralel olarak Parleментар Sistemler de, *Ulusun Temsilcileri Parleментарizmi*nden (Yumuşak Parleментарizm), *Yapılı Parleментарizm* ya da diğer adıyla, *Partiler Parleментарizmi*ne dönüşmüşlerdir.

¹⁶A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Ankara: Genel Dağıtım, 1989. (s.71-73)

¹⁷Çağlar.

Disiplinli partiler, yumuşak kuvvetler ayrılığının geçerli olduğu Parlamente Sistemlerin vazgeçilmez unsuru olmuştur. Parlamente Sistemlerin sürekliliği için gereken istikrarlı çoğunlukları sağlama, bir taraftan sistemdeki parti sayısına bağlı iken, diğer taraftan sistem içindeki partilerin disiplinli oluşuna bağlıdır. Belli bir konuda, disiplin mekanizmasını işleterek parti grubunu yönlendiremeyen parti yapısı, sistemin istikrarını bozacaktır. Halbuki Başkanlık sistemleri için tam tersi bir mekanizma geçerlidir. Zıt kutuplu bir Yürütme ile Yasama arasındaki bir uzlaşmazlık, disiplinli partilerin varlığı halinde sistemi çıkmaza götürecektir. Şu halde, Başkanlık Sistemi disiplinsiz bir parti yapısını gerektirmektedir.

b) Disiplinsiz Partiler

Her alanda üyelerini, adaylarını, seçmenlerini serbest bırakan partilere, disiplinsiz partiler ya da *(yumuşak) Serbest Disiplinli Partiler* denir. Disiplinsiz partiler, bugün sayıca sınırlı sistemlere mevcuttur. Yukarıda da izah edildiği gibi Başkanlık Sisteminin işleyişinde önemli bir etkiye sahiptirler.¹⁸

2. Parti Tabanı Yönünden

Partiler parti tabanı yapısı yönünden, Kadro Partileri ve Kitle Partileri olarak ikiye ayrılmaktadır.¹⁹

¹⁸Gözübüyük. (s.71-73)

¹⁹a.g.e., (s.71-73)

a) Kitle Partileri

Kitle partileri, olabildiğince seçmeni parti üyesi yapmaya çalışan, geniş tabanlı, kitlelere seslenen partilerdir. Seçim zamanında olduğu kadar seçim dışında da taraftar toplamaya çalışan ve genellikle disiplinli parti olan kitle partileri, önceleri sosyalist partiler iken, zamanla diğer partiler de bu şekilde yapılanmaya başlamışlardır. Kitle partileri, ülkenin en küçük yerleşim biriminden en büyük yerleşim birimine kadar hiyerarşik olarak örgütlenen partilerdir. Bugün çoğunlukla geçerli olan parti yapısı, kitle partisi yapısıdır.

b) Kadro Partileri

Kadro partileri belirli bir kesimin öncülüğüyle örgütlenmiş bulunan ve tabanı sınırlı olan partilerdir. Bu partiler bir tür *seçim makinası* gibi hareket ederler. Seçim dönemlerinde etkinliklerini arttıran kadro partileri, seçim dönemleri dışında faaliyette bulunmazlar. Disiplinsiz ve ademi-merkeziyetçi olarak örgütlenen kadro partileri, bugün sınırlı sayıdadır.

Görüldüğü gibi, parti yapısı açısından kadro partileri genellikle disiplinsiz partilere denk düşerken, disiplinli partiler disiplinli partilere denk düşmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

II. PARLEMENTER SİSTEM

Parlementer Sistem, siyaset bilimi literatüründe çok sayıda siyaset bilimci tarafından tanımlanmış bulunmaktadır. Bu tanımların içerikleri, aşağı yukarı aynı öğelerle doldurulmuştur. Buna göre, "Parlementarizm, meşuliyetsiz Devlet başkanının riyasetindeki icra organı ile teşri organı arasındaki kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu, organlar arasındaki hukuki münasebetin müsavat ve muvazeneye dayandığı bir temsili rejimdir."¹ Bu tanımın içerdığı öğeler, yasama ile yürütme arasında yumuşak bir kuvvetler ayrılığı, iki organ arasında hukuki eşitlik ve denge, sorumsuz bir Devlet Başkanı, Devlet Başkanının başkanlığında bir yürütme organı veya kabine ve yasama organıdır.²

Bugün birçok ülkede uygulanmakta olan parlementer sistemin birbirinden farklı uygulamalarına rastlamak mümkündür. O halde nedir parlementer sistemin ayırıcı özellikleri ? Bu soruyu cevaplandırmak için önce

¹Orhan Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul: Doçentlik Tezi, 1960. (s.50)

²a.g.e., (s.50-51)

parlamentar sistemin tarihî gelişimine kısaca bir göz atmak ve ardından da bu gelişim içinde oluşturulmuş bulunan kurum ve mekanizmaları incelemek yerinde olacaktır. Bu suretle, parlamentar sistemin ayırıcı özelliklerinin neler olduğu ortaya konarak sistemden sapmalar ve uygulamadaki sorunların teşhisi olanaklı hale gelecektir.

A. Tarihi Gelişim

Klasik Parlementerizmin ana yurdu İngiltere'dir.³ İngiliz adalarında tarıma dayalı yerleşik topluma geçiş altıncı yüzyılda başlamış ve tarıma dayalı toplum yapısı 11' inci yüzyıldan itibaren bütün kurumları ile yerleşmiştir. Bu toplumda soylular toprakları ve üretimi kontrol ederek vergi toplamakta ve topladıkları verginin bir kısmını Kral'a devretmektedirler. Kral'ın bu vergilerin oranını artırmak istemesi soylular ile çatışmaya yol açmış ve sonuçta 1215 yılında Kral I. John ile soylular arasında dünyanın ilk yazılı anayasal belgesi olan "*Büyük Ferman*" (Magna Carta) imzalanmıştır. Buna göre, Kral'ın vergi koyabilmesi için öncelikle soyluların onayını alması gerekecekti.⁴ Böylece mutlak krallığa sınırlamalar getirilerek, İngiliz siyasi sisteminin temelleri atılmış olmaktadır. Kralın vergi koyabilmesi için soylulara danışması için oluşturulan Büyük Konsey (Magnum Conciliurn) zamanla kilise temsilcilerinin de katılımıyla parlamentoya dönüşmüştür. Parlemonun yapısı içinde beş tür üye bulunmaktadır. Bunlar baron, yüksek rütbeli din adamı, şövalye, burjuva ve kilise temsilcileridir. Baronların ve yüksek rütbeli din adamlarının bir grupta ve

³Tank Zafer Tunaya. Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul: Ekin Yayınları, 1982.

(s. 398)

⁴Gencay Saylan. Çağdaş Siyasal Sistemler, Ankara: Sevinç Matbaası, 1981 (s 37 vd)

şövalyeler ile burjuvaların diğer grupta gruplaşmaları sonucunda "*yukarı meclis*" ile "*aşağı meclis*" oluşmuştur ki bunlar bugünkü *Lordlar Kamarası* ile *Avam Kamarası*'nin orijinal biçimleridir. Başlangıçta Lordlar Kamarası haklar ve prestij bakımından Avam Kamarasına karşı üstün bir durumda idi. Avam Kamarası vergi koyma hakkı ile bildiri hakkını titizlikle kullanmış ve zamanla önemini artırarak Lordlar Kamarası ile birlikte yasama organı görüntüsüne bürünmüştür. XVI yüzyıla kadar olan bu gelişmeler, mutlak monarşinin sınırlandırılması ve parlamentonun kurumlaşması ile sonuçlanmış ve bundan sonraki hareketlerin başlangıcını teşkil etmiştir. Bu dönemde kabul edilen " Act Habeas Corpus " (1679), "Bill of rights" (1689) parlamenter sistemin temel taşlarını oluşturmuştur.⁵

Alt Meclis'in (Avam Kamarası) 1694 yılından itibaren seçimle oluşturulmaya başlanması, Tories (bugünkü Muhafazakarlar) ile Whigs (bugünkü Liberaller)'in iki ayrı siyasi parti olarak ortaya çıkmasına neden olmuş ve parlamenter sistem gerek seçilen bir meclis içermek gerekse çoğulcu bir yapıyı barındırma noktasıyla da belirginleşmiştir.⁶

Yasamanın yapısındaki bu değişimlere paralel olarak yürütmenin yapısında da bazı değişiklikler olmuştur. Parlamento önceleri yürütmeyi denetleme yetkisine sahip değildir. Krala yardımcı olan ve danışmanlarından oluşan Özel Konsey, zamanla meclisçe yapılan baskı sonucunda yaptığı işlerin sorumluluğunu üstlenmiştir. Impeachment denilen ve zamanla nitelik değiştiren bu mekanizmaya göre Avam Kamarası'nca suçlandırılan bir kişi Lordlar Kamarası'nca ölüm cezası hükmünü giyebilmektedir. Konseydeki danışmanların böylesine ağır bir yaptırım tehdidiyle karşı karşıya bulunmaları

⁵Esat Çam, Devlet Sistemleri, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982. (s.16 vd)

⁶a.g.e. (s.22)

aralarındaki dayanışmayı arttırmış ve Avam Kamarasının ithamı durumunda topluca istifa etmişlerdir. Buna karşılık kabine de seçmenlerin hakemliğine başvurma amacıyla Kral'a başvurarak meclisin feshini istemiştir.⁷

Kısaca özetlersek İngiliz Parleментар Sistemi, belirlenmiş bir doktrine dayanmadan pragmatik yaklaşımla oluşturulmuş ve kendi içindeki dengelerini zaman içinde oluşturarak sağlam bir yapıya oturmuştur. Son şekliyle *"Yüksek Meclis(Lordlar Kamarası) ile yasama gücünü elinde bulunduran ve seçime dayanan Aşağı Meclis'in (Avam Kamarası) bir araya gelmesiyle oluşan bir parlamento; ulusal birliği sembolize etmekle beraber siyasi sorumluluğu olmayan ve reel kudreti azaltmakta devam eden bir kral; başbakanın otoritesi altında meclisi feshetme hakkına rağmen, alt meclis önünde sorumlu olarak yürütme gücünü elinde tutan bir kabine ve nihayet iki parti arasında bölünmüş bir kamuoyu."* oluşmuş bulunmaktadır.⁸

Parleментар sistemin kurumlarının tarihi oluşumuna kısaca bir göz attıktan sonra, şimdi, bu kurumların yapı ve işleyişinin incelemesine geçebiliriz.

B. Kurumsal Yapı ve İşleyiş

Parleментар sistemin ayırıcı kurumları, iki başlı bir yürütme, yürütmeyi denetleyen ve yürütme tarafından feshedilebilen bir yasama ile bağımsız mahkemelerden oluşan yargı gücüdür. Bu kurumları ve kurumların işleyişine egemen olan ilkeleri aşağıdaki noktalarda inceleyebiliriz.

⁷a.g.e.(s.23)

⁸a.g.e.(s.24)

1. Parlemlentonun Kapsayıcılığı

Parlemlenter sistemde, yasama fonksiyonu parlemlento tarafından yerine getirilir. Anayasa Hukuku literatüründe parlemlentonun hangi organları kapsadığı konusunda tanımlama farklılıkları bulunmaktadır. Bir görüşe göre parlemlento (İngiltere'de) Avam Kamarası ile Lordlar Kamarasından oluşmaktadır.⁹ Buna karşılık diğer bir görüşe göre parlemlento, hükümet ve meclisin ikisini birden kapsar.¹⁰ İki görüş arasında ilk bakışta bir çelişki var gibi görünmesine rağmen iddiaların özü itibarıyla arada bir farklılık bulunmamaktadır. Şöyle ki, Parlemlenter sistem, parlemlentonun bulunmasıyla ilişkili bir sistem değildir. Her ne kadar parlemlenter sistemlerde parlemlento bulunması gerekiyorsa da her parlemlentolu sistem parlemlenter sistem değildir. Örneğin A.B.D. siyasal sisteminde bulunan Kongre bir parlemlentodur fakat sistem, başkanlık sistemidir. Dolayısıyla sistemin parlemlenter olup olmayışı, yasama-yürütme ve yargı güçleri arasındaki ilişkinin niteliğine bağlıdır. Parlemlenter sistemin parlemlentosu bir taraftan yasama organını oluştururken diğer taraftan hükümet de parlemlentoda çoğunluğu elde eden siyasal partinin içinden -koalisyon durumu hariç- çıkmakta ve parlemlentonun çoğunluğu ile hükümet arasında organik bir bağ oluşmaktadır. Şu halde parlemlenter sistemde, yasama organını ifade etmek için "parlemlento" kavramı kullanıldığında, asıl ifade edilmek istenen "meclis"tir. Bu nokta ileride görülebileceği gibi sistemin işleyişinde ve ayırd edilmesinde önem taşımaktadır.

⁹a.g.e.(s.53)

¹⁰Douglas V.Verney. The Analysis of Political Systems. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.,1959. (s.23)

2. Parlemlentonun Üstünlüğü

Parlemlenter sistemde, hükümet ve meclisi kapsayan parlamento, kendisini oluşturan parçalar üstünde üstünlüğe sahiptir.¹¹ Parlemlentonun kendisini oluşturan güçler üzerindeki üstünlüğü kabul edilince, güçler arasında bir üstünlük sıralaması söz konusu olamayacaktır. Aynı parlamento içinde bulunan hükümet ve meclisin birbirlerine karşı kullandıkları denge ve kontrol mekanizmaları mevcuttur: Meclisin, gerektiği takdirde hükümete güvensizlik oyu vererek düşürme olanağına karşılık, -ülkeden ülkeye koşulları değişmekle birlikte- hükümetin de meclisi feshetme (dissolve) olanağı bulunmaktadır. Parlemlenter sistemin meclis ve hükümetlerinin, parlamentoda kaşılıklı olarak sözdedilen yetkilerini kullanmaları sonucu son sözü söyleme yetkisi seçmende bulunacak ve nihai üstünlük seçmende olacaktır.¹²

Parlemlenter sistemde, parlemlentonun üstünlüğü kabul edilmeyip de meclis ya da hükümetten herhangi birinin üstünlük iddiasında olması sistemin parlemlenter olma niteliğini bozabilecektir.¹³ Kuvvetler arasında üstünlük söz konusu olmayınca, doğal olarak, aynı kurum içinde faaliyet gösteren hükümet ve meclis arasında bir işbirliği söz konusu olacaktır. Ancak güçlerin işbirliği, kuvvetlerin karışımı ya da birliği demek olmayıp, güçlerin yumuşak birliği anlamını taşır. Diğer bir ifadeyle parlemlenter sistemde yasama- yürütme ilişkileri, esnek kuvvetler ayrılığı ve dengesine dayanmaktadır.¹⁴

¹¹a.g.e., (s.32)

¹²a.g.e.(s.32)

¹³a.g.e.(s.33)

¹⁴Tunaya, (s.397-398)

Türkiye'de kuvvetler ayrılığı ilkesi 1982 Anayasası'nın Başlangıç bölümünde açıkça tanımlanmış bulunmaktadır. Buna göre, " Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"¹⁵ belirtilmiştir.

Parlementonun üstünlüğü ilkesi, uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir. Örneğin İngiltere'de ve İskandinav ülkelerinde hükümetin daha önemli role sahip olmasına ve bu nedenle de İngiliz sisteminin *Kabine Hükümeti* olarak adlandırılmasına karşın, üçüncü ve dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinde meclis, parlamentodaki hakim güç durumunda olmuştur. Parlementonun hangi gücünün daha aktif ve egemen olduğu bir ölçüde parlamentonun çoğunluğuna bağlıdır. Genel olarak ifade etmek gerekirse, parlamentonun politik olarak fazla parçalanmamış olduğu *Çoğunluk Parlamentarizmi (Majority-Parlementarism)* " nde, hükümet, ani kriz dönemleri dışında, güçlü bir istikrar unsuru olarak parlamentoya hakimdir.¹⁶

Parlementonun üstünlüğü konusunda yanlış anlamalara meydan vermemek için son olarak şunu ifade etmek gerekir ki, parlamentonun üstünlüğü parlamentonun siyasal sistem içindeki mutlak üstünlüğü anlamına gelmeyip, parlamentonun kendisini oluşturan güçler üzerindeki üstünlüğü anlamını taşımaktadır. Sistemin bütünlüğü içinde bakıldığında parlamentonun gücünün sınırlarını Anayasalar belirlemektedir. Anayasa içinde öngörülmüş

¹⁵Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kabul Tarihi: 7/11/1982, Kanun No: 2709. (Başlangıç Kısmı)

¹⁶Verney, (s.32.33)

bulunan yargı ve özellikle Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar parlamentonun frenlenmesini sağlayıcı güçlerdir. Verney, her ne kadar İngiltere'de yazılı Anayasa ve Anayasa Mahkemesi olmaması nedeniyle, parlamentonun üstünlüğünü sınırlayıcı bir güç olmayışı sonucunu çıkarıyorsa da, İngiltere'deki teamül hukuku Parlemlentonun üstünlüğünün dışsal sınırlarını belirlemektedir.¹⁷ Buradan hareketle, parlementer sistemin bugün ulaşılmış bulunduğu çok önemli bir noktayı yakalamak mümkündür: Parlemlenter sistemde kuvvetlerin ayrılığı yasama ile yürütme ikilisinin yargıdan ayrılması anlamını taşır.¹⁸ Yasama ile yürütme arasındaki ayrılık organik bir ayrılık değil organlarca yerine getirilecek görevin niteliği bakımındandır: Yasama niteliği taşıyan görevler yasama organınca, yürütme görevi niteliğini taşıyan görevler yürütme organınca yerine getirilecektir.¹⁹

3. Çoğulcu Siyasal Hayat

Siyaset Bilimi literatüründe çok sıkça kullanılmakta olan "*Parlemlenter Demokratik Rejimi*" kavramı, tamamen, tarihi gelişimin sonucudur. Oysaki bir sistemin demokratik ve çoğulcu sayılması için mutlaka parlementer olması gerekmez. Başkanlık sistemi ve meclis hükümeti sistemlerinde de demokratik rejimlerin uygulanması sözkonusudur. Ancak demokratik ve çoğulcu rejimlerin gelişimi parlementer rejimin gelişimine paralel düşmektedir. Önceleri mutlak yetkilere sahip olan hükümdarlar yasama yetkisini de kullanmış; bu yetkiler

¹⁷a.g.e., (s.34)

¹⁸Server Tanilli. Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş, İstanbul: Say Kitap Pazarlama, 1982 (s.385)

¹⁹Mumtaz Soysal Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986. (s.44 vd 9)

zamanla halk tarafından seçilen parlamentolara geçmiş; hukumdarın emrindeki danışmanlar yürütme görevini üstlenen bakanlar olarak parlamentoya karşı sorumlu hale gelmişlerdir. Böylece parlementer sistemin gelişimi, bir taraftan yürütmenin yasamaya karşı sorumlu hale gelmesine yol açarken, diğer taraftan yasama organının oluşumunun demokratik esaslara ve geniş seçmen kitlelerinin tercihiine göre belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla parlementer sistemin gelişimi beraberinde demokratik çoğulcu hayatın gelişimini getirmiştir.²⁰

Demokratik rejim deyimi, beraberinde tekçi olmayan çoğulcu bir siyasal hayatı getirmektedir. Çoğulcu siyasal hayat ise beraberinde iki büyük siyasal parti ya da ikiden fazla siyasal partiyi getirmektedir. Siyasal partiler, demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. Siyasal partilerin vazgeçilmezliği seçmen kitlelerinin tercih ve isteklerinin siyasal alanda temsil etmeleri ve bu isteklerin gerçekleşebilmesi için faaliyette bulunmalarından kaynaklanmaktadır. Bir toplumda, doğal olarak, birbirinden farklı ve birbiri ile çelişen talepler sözkonusu olacağına göre bu talep ve görüşleri temsil eden farklı partilerin de bulunması doğaldır. Şu halde parlementer rejimin varlığı için çoğulcu bir siyasal hayatın ve demokrasinin varlığı şarttır.²¹

Çoğulcu sistemin iki ya da ikiden fazla siyasal partinin varlığını gerektirdiğini belirtmiştik. Parti sayısının miktarı sistemin işleyişi üzerine çok önemli etkilere sahiptir. Öylesine önemli etkilere sahiptir ki zamanla sistemin işleyişini tıkayabileceği gibi rejimin değişmesine bile yol açabilir. Siyaset Bilimi literatüründe *Parti Sistemi* olarak tanımlanan siyasi parti sayısı bu nedenle her sistem için ayrı ayrı incelenmek zorundadır.

²⁰a.g.e., (s.29-35)

²¹Tunaya, (s.3989)

Parti sisteminin, siyasal sistemin işleyişi üzerindeki bu önemli etkisini İngiltere'nin siyasal sistemini inceleyerek ortaya koymak mümkündür. Ancak böyle bir inceleme bu çalışmanın hem amacını aşacak hem de çalışmayı içinden çıkılmaz bir hale sokacaktır. Bu nedenle İngiltere' deki parti sistemi örnek olarak incelenecektir. Parti sistemi için İngiltere'nin örnek seçilmesinin nedeni, parlamentarizmin ve kurumlarının bu ülkede doğal bir şekilde gelişmiş olması ve teorik incelemede bağımsız değişkenleri kontrol edebilmenin kolaylığından kaynaklanmaktadır.

İngiltere'de parlamenter rejimin temeli parti sistemine dayanmaktadır.²² Bazı yazarlar, bu nedenle İngiliz Anayasal sisteminin incelemesinin siyasal partilerle başlayıp siyasal partilerle bitmesi gerektiğini ifade etmektedirler.²³ Siyasal parti sistemi ise temel olarak iki önemli etkenin sonucudur:

i) Seçim Tekniği

ii) Seçmenin bilinci ve ideolojisi

İngiltere'de seçimler tek turlu, basit çoğunluklu ve dar bölgesi esasa göre yapılmaktadır. Belli bir bölgede tek turlu olarak yapılan seçimde en fazla oyu almış olan aday seçilmiş olur. Böylece ülke genelinde partiler arasındaki oy oranı farkı çok küçük olsa bile bir parti salt çoğunluğu sağlama imkanına sahiptir. Ancak irili ufaklı birçok partinin bulunduğu İngiliz sisteminde seçim tekniği açısından ufak partilerin seçim kazanarak salt çoğunluğun oluşumunu engellemeleri de mümkündür. Dolayısıyla bilim adamları arasında da çift parti sisteminin seçim tekniğinin sonucu olup olmadığı konusunda tartışmalar

²²Çam, (s 78)

²³l. Jennings. The British Consitution, London: Cambridge University Press, 1947 (s 31)

mevcuttur. Şu halde İngiltere'deki çift parti sistemi seçim tekniği ile birlikte İngilizlerin bilinçli siyasi tercihlerinin bileşik bir sonucudur. İngiltere'de, sağı temsil eden *Muhafazakar Parti* ile solu temsil eden *İşçi Partisi* 'nin yanında Liberal Parti, Sosyal Demokrat Parti ve isimleri seçmen kitlesi tarafından pek işitilmemiş bulunan birçok siyasi parti mevcuttur. İki büyük parti olan Muhafazakar parti ve İşçi partisi ile seçmen kitlesi arasında gizli bir uzlaşma (Concensus) mevcuttur. Bu gizli uzlaşmaya göre, radikal seçmenler oyları boşa gitmesin diye oylarını sağ ve solu temsil eden Muhafazakar ve İşçi partileri arasında bölmektedirler. Bu çok güçlü- hiyerarşik ve merkeziyetçi yapıdaki kitle partileri, aşırı hareketlere karşı açık değildirler. Böylece istikrarlı bir yönetim arayan bilinçli seçmen ılımlı davranarak iktidarın sıra ile iki parti arasında el değiştirmesi sonucunu yaratmaktadır. *İki Parti Sistemi (Two Party System)* olarak adlandırılan bu sistem, İngiliz parlamentarizminin işleyişinin temelini oluşturmaktadır.²⁴ Parlemtentoda meclis çoğunluğunu ele geçiren bir parti iktidarı ele geçirerek hükümeti kurmakta; meclis çoğunluğunun desteğini arkasına alan hükümet, dolaylı olarak seçmen kitlesinin çoğunluğu tarafından seçilmiş olmakta; muhalefet tarafından denetlenmekte ve halkın hakemliğinde sistem kurallarını işletmektedir. Burada mantık yoluyla sistem hakkında değişik yargılarda bulunmak mümkündür. Şöyle ki, seçimlere giren iktidar partisi ve ana muhalefet partisi, parti başkanlarını, başbakan seçtireceklerini örtülü olarak ifade etmektedirler. Partilerin hangisi kazanırsa, onun genel başkanının yürütmenin sorumsuz kanadı tarafından başbakan olarak atanması parlamentarizmin uygulanan bir ilkesidir. Seçimin galibi olan parti, genel başkanını başbakan seçtirmekte ve parlemtentoda meclis çoğunluğunu ele geçirerek hükümeti kurmaktadır. Hükümet ile meclis çoğunluğu aynı partiden olunca yasama ile yürütme

²⁴Harold J. Laski. *Parliamentary Government In England*, London: 'George Allen&Unvin Ltd.,

arasındaki kuvvetler ayrılığı ortadan kalkmakta ve fiili olarak kuvvetler birliği işlemektedir. Bu sistem bazan "*Başkanlık Parlamentarizmi*" olarak da adlandırılmaktadır. Ancak, hükümetin Parlemtentodaki meclise karşı sorumlu olması ve parlemtentodaki çoğunluk ile sürekli ilişkide olması, başbakanın yürütmenin sormsuz kanadı tarafından atanıyor olması sistemin parlemtenter olma özelliğini korumaktadır.²⁵

4. İki Başlı Yürütme

Daha önce de değinildiği gibi parlemtenter sistemde, yürütme organının iki başı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yürütmenin *Sorumsuz Kanat*'ını oluşturan ve sembolik anlam taşıyan, Devlet Başkanı görünümünde Cumhurbaşkanı (Cumhuriyetlerde)veya Kral (Krallıklarda), ikincisi, yürütmenin *Sorumlu Kanat*'ını oluşturan ve hükümetin başkanı olan başbakandır.

a) Sorumsuz Kanat

Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Devlet Başkanı, parlemtento tarafından seçilmiş ya da seçilmemiş olabilir. Devlet Başkanının seçilmiş olup olmayışı sistemin parlemtenter olma niteliğini değıştirmez.²⁶ Devlet Başkanının

²⁵Çam, (s.64-85)

²⁶Cumhuriyet kavramı ile Demokrasi kavramı genellikle birbirine karıştırılır. Demokrasi olan her yerde Cumhuriyet te var zannedilir. Devlet Başkanının seçimle gelmesi sistemin Cumhuriyet olduğunu gösterir ve bu yeterli bir koşuldur. Örneğin İngiltere'de Demokrasi olduğu halde Cumhuriyet yerine Krallık varken İran'da Demokrasi olmadığı halde Cumhuriyet

parlamento tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı olması, seçilmiş olması dolayısıyla gücünü biraz artırabilir. Fakat monarşilerde de, monarkların bugün azımsanamayacak ölçüde yetkileri ve ayrıcalıkları vardır. Diğer taraftan monarkların Anayasa ile sınırlandırılmamış olmaları onlara daha geniş bir hareket esnekliği vermektedir.²⁷

Devlet başkanının sorumsuz olması, onun, eski monarşilerde olduğu gibi iktidarının sınırsızlığından değil, tam tersine yetkilerinin ve gücünün sembolik oluşundandır. Devlet Başkanı hükümetin kararlarını imzalar fakat bu imzalar, onun sorumluluğunu gerektirmez. Çünkü bu kararları alan da uygulayan da hükümdür ve doğal olarak sorumluluğu da hükümet paylaşacaktır. Kısaca, parlementer sistemin gelişiminde, parlamento hükümeti denetleme yetkisini ele geçirmiş ve hükümet parlamentoya karşı sorumlu hale gelmiş; Devlet Başkanları da Devletin sürekliliğini temsil eden sembolik kurumlar olarak yürütmenin sorumsuz kanadı olarak sistemdeki yerini almıştır. Şu halde, kural olarak, parlementer sistemde Devlet Başkanınca imzalanan tüm kararların sorumluluğu taşıyacak bakan ya da bakanlarca imzalanmış olması gerekmektedir. Buradaki Devlet Başkanı imzaları, Devletin ağırlığını ve sürekliliğini hissettiren sembolik yetkililerdir.²⁸

Devlet Başkanının sorumsuz olması onun hiç bir zaman sorumlu tutulamayacağı anlamını taşımaz. Devlet Başkanı Fransa'da olduğu gibi vatana ihanetten, Almanya'da olduğu gibi Anayasa dışı davranışlarından ya da İtalya'da olduğu gibi her ikisinden *Suçlandırılıp (Impeachment)*

vardır. Bu kavram kargaşası demokrasilerde genellikle Cumhuriyet yönetimi bulunmasından ve demokratik yönetim biçiminin seçimi gerektirmesinden kaynaklanmaktadır.

²⁷Verney, (s.23-25)

²⁸Soysal, (s.327-331)

cezalandırılabilir. Ancak bu kararlar için parlamentoların ağırlıklı çoğunluğu kararı aranmaktadır.²⁹

Türkiye'de, Parleментар Sistem ilkelere uygun olarak, Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. Ancak şunu hemen ifade etmek gerekir ki, Anayasa'da Parleментар Sistem ilkeleriyle bağdaşmayan bir takım düzenlemeler de bulunmaktadır. Anayasa'nın, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104 üncü maddesine göre, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."³⁰ denilmektedir. Bu ifadeden sonra cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev ve yetkileri toplu olarak alt başlıklar altında sıralanmıştır. Bu yetkilerin toplu olarak sayılmış olması, Cumhurbaşkanının sistem içindeki, yürütmenin sorumsuz kanadı olması statüsünü değiştirmez. Bir görüşe göre, 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanının yetkilerinin topluca sayılmış olması ve Cumhurbaşkanı 1961 Anayasasında tanınmayan bir takım yetkilerin verilmesi, Türk Siyasal Sisteminin Başkanlık Sistemi olmasına yol açmıştır. Ancak bu iddianın, bilimsel olarak açıklaması yoktur. Çünkü sistemin Başkanlık Sistemi olabilmesi için -en azından Yarı Başkanlık- Cumhurbaşkanının gücünü doğrudan halktan alması, diğer bir ifadeyle, halkoyuyla seçilmesi gerekir. Yetkilerin bu tür tasnifi, olsa olsa, Cumhurbaşkanının Parleментар Sistem içinde, önemli bir yeri olduğu konusunda psikolojik etki yaratan bir durumdur. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının, Parleментар Sistemle bağdaşmayan yetkileri bulunmaktadır. Bilindiği gibi Hukuk Devleti anlayışında yapılan her eylem ve işlemin bir sorumlusunun bulunması gerekmektedir. Parleментар Sistemdeki

²⁹Verney, (s.23-25)

³⁰Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (m.104)

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu tartışıldıkça, Cumhurbaşkanının emri ve işlemlerinden sorumlu olacak kurum ve kuruluşlara ihtiyaç vardır. Bu nedenle, Parlementer Sistemlerde Cumhurbaşkanının işlemleri, sorumlu hükümet veya bakanlar tarafından imzalanır.³¹ Oysa ki 1982 Anayasasının, sorumluluk ve sorumsuzluk halini düzenleyen 105 inci maddesinde, "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur./ Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz."³² denilmektedir. Cumhurbaşkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırarak, yasaları yayımlamak ve yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermek, Anayasa Mahkemesine iptal davası açmak, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak, Yükseköğretim Kurulu üyeleri ile yüksek yargı organları üyelerini seçmek ya da atamak gibi yetkileri, tek başına yapabileceği işlemlerdir. Bu ve benzeri işlemler aleyhine yargı mercilerine başvurulamaz. Bu durum, hukuk devleti ilkesini zedelemektedir ve Parlementer Sistemden bir sapmayı gösterir. Son olarak, Anayasanın 105 inci maddesinin son fıkrasında, Cumhurbaşkanının sorumlu olacağı haller belirlenmektedir. Buna göre "Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır."³³ denilmektedir. Bu düzenleme, Parlementer Sistem kurallarıyla uyumludur.

³¹ Soysal., (s 314-331)

³² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (m.105)

³³ a.g.e., (M.105/son)

b) Sorumlu Kanat

Yürütmenin sorumlu kanadı, Başbakanın başkanlığında ve Başbakan tarafından seçilmiş bulunan *kabinedir*. Parleментар sistemde kabine, kural olarak, meclis içinden atanır ve aynı meclisten güvenoyu aldığı için, meclise karşı sorumludur. Meclisin, hükümeti güvensizlik oyu ile düşürme silahı mevcuttur.³⁴

Kabinenin meclise karşı sorumsuzluğu ve Devlet Başkanının sorumsuzluğu, mutlak monarşiden parleментар sisteme geçişte belirli aşamalar izlemiştir. Siyasal teorisyen Hobbes, mutlak monarşinin temellerini savunurken, doğal yaşama döneminde birbirinin kurdu olan (*homo homini lupus*) insanların düzen kurabilmeleri için iktidarlarını tek kişiye devretmeleri, fakat iktidarı devralan kişinin hiç kimseye karşı sorumlu olmamasını öngörmektedir.³⁵ Böylece insanların haklarından sorumlu olan ancak bu sorumluluktan dolayı kimseye karşı hesap vermek durumunda olmayan kral, toplumdaki iktidarın tek sahibi olmuştur. Daha sonraları kralın danışmanlarının oluşturulan meclislere karşı sorumlu tutulması fakat aynı zamanda krala karşı da sorumlu olmaları sözkonusu olmuştur. Kralın sorumsuz olması nedeniyle yürütmenin Anayasa ve hukuk dışı davranışlarından sorumlu tutulmasının gerekliliği nedeniyle zamanla hükümetler, meclise karşı sorumlu hale

³⁴Tunaya, (s.399-401)

³⁵İnan Alk. *Kanun Hukuku*, İstanbul. Üçdal Neşriyat, 1983. (s 105-112)

gelmişlerdir. Bu nedenledir ki sorumsuz Devlet Başkanının bütün işlemlerinde, işlemin içeriğinden sorumlu tutulacak bir bakanın imzası gerekmektedir.³⁶

5. Başbakanın Devlet Başkanınca Atanması

Parleментар sistemi, Başkanlık sistemi ve Meclis hükümeti sistemlerinden en önemli fark, parleментар sistemde Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olmasıdır. Başkanlık sisteminde tek başlı olan yürütme direkt olarak halk tarafından seçilmektedir. Buna karşılık meclis hükümeti sistemlerine meclis, Başbakanı seçmektedir. Oysa Parleментар sistemde parlamento tarafından seçilen Devlet Başkanı, yürütmenin sorumlu kanadının başkanını atamaktadır.

Devlet Başkanının hükümet başkanını, çoğunluğu elde etmiş partiden seçmesi, Parleментар sistemin bir kuralıdır. Çünkü aksi bir davranış hükümete güvenoyu vermeyerek hükümetin kurdurulmaması biçiminde sonuçlandırılabilir. Dolayısıyla Devlet Başkanının Başbakanı ataması Parleментар sistemdeki sembolik bir davranış gibi görünebilir. Ancak bu sonuç, çoğunluk parlamentarizminin geçerli olduğu durumlara özgüdür. İki parti sistemi yerine *Çok Parti Sistemi (Multy-Party System)*' nin geçerli olduğu durumlarda *Azınlık Parleментарizmi (Minority- Parleментарizm)* geçerlidir ki bu durumda Başbakanın kim olacağı ya da hangi partiden olacağı kesin olarak belli değildir. Bu durumlarda Devlet Başkanının da inisiyatifi önemli rol oynamaktadır. Böylece Başbakanın seçimi bir formalite olmaktan çıkıp ciddi bir sorun haline gelebilmektedir. Parleментар sistemde, bu sorundan kurtulmak için, Meclis Hükümeti sisteminin mekanizmaları kullanılarak çözümler üretilmiştir. Buna göre Devlet Başkanı bir Başbakan

adayı göstermekte, Meclis Hükümeti sisteminde olduğu gibi meclis Başbakan adayına güvenoyu vermekte ve güvenoyu alan ya da seçilen Başbakan adayını sonuçta yine Devlet Başkanı atamaktadır. Sonuç olarak Devlet Başkanı, meclis tarafından benimsenecek adayı saptamış olmakta ve hükümet krizi yaratmadan Başbakanı atamış olmaktadır.³⁷

Türkiye'de Parlemonter Sistemin bu kuralı 1982 Anayasası'yla güvence altına alınmış bulunmaktadır. Anayasanın, Bakanlar Kurulu'nun kuruluşunu düzenleyen 109 uncu maddesinde aynen, "Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır."³⁸ denilmektedir. Cumhurbaşkanı, uygulamada, Başbakanlığa, çoğunluk partisinin Genel Başkanını atamakta ve sistemin Parlemonter niteliğini korumaktadır.

6. Bakanların Başbakanca Seçilmesi

Parlemonter sistemin kurallarından bir diğeri, Bakanların, Devlet Başkanı tarafından atanmasından önce Başbakan tarafından seçiliyor olmalarıdır. Parlemonter sistemde, Bakanların parlamento içinden seçilmesine dair bir zorunluluk yoktur. Parlamento içinden seçilme zorunluluğu sadece Başbakan için geçerlidir. Ancak uygulamada, Başbakanın, çoğunluğun isteğini tatmin zorunluluğu nedeniyle dışarıdan yapılan atamaların çok sınırlı düzeyde tutulduğu görülmektedir.³⁹ Bakanların, meclis içinden seçilip seçilmemesi parlemonter sistem açısından anlamlıdır. Bilindiği gibi parlemonter sistemde Bakanlar ikili bir fonksiyona sahiptirler: İlk olarak onlar meclis üyesidirler ve ikinci olarak aynı zamanda hükümetin üyesidirler. Dolayısıyla Parlamento-meclis ayrımı burada daha anlamlı hale gelmektedir. Meclis üyesi olmayan birinin, Bakan seçilmesi halinde parlamento üyesi de sayılması gerekir. Meclis

³⁷ a.g.e., (s.25-27)

³⁸ T.C. 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m. 109/2)

³⁹ Soysal, (s.331-333)

dışı Bakanın parlamento üyesi sayılmasının pratik yararı, parlamentodaki tartışmalara katılabilme ve parlamentoya karşı sorumlu olma biçiminde kendini göstermektedir. Parlamento ve meclisin aynı kavramlar olarak ele alınması durumunda, parlamento dışından seçilen Bakan, parlamento üyesi olmadığı için parlamentodaki tartışmalara katılamayacak ve sorumluluğu da olmayacaktır. Dolayısıyla sistemin niteliğinin değişmemesi, diğer bir ifadeyle parlementer niteliğini koruması için, meclis ve parlamento arasında ayırım yapılması ve dışarıdan atanan Bakanların parlamento üyesi sayılması gerekir.⁴⁰

Parlementer sistemde, Başbakan, birlikte çalışacağı kişileri seçme hakkına sahip olduğu gibi gerektiği zaman görevden alma yetkisine de sahiptir. Bu durum, hükümetin, parlamentoya karşı ortak olarak sorumlu olması ilkesinin bir sonucudur.⁴¹

Türkiye'de, Parlementer Sistemin bu kuralı, Anayasa'nın 109 uncu maddesiyle güvence altına alınmıştır. Buna göre, " Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanıca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanıca görevlerine son verilir."⁴²

7. Hükümetin Ortak Sorumluluğu

Başbakanın bakanları seçmesi, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlaması ve hükümetin politikasının yürütülmesini gözetmesi nedeniyle

⁴⁰Verney, (s.28-29)

⁴¹Tanilli,(s 359-364)

⁴²T C 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m.109/3)

Eşitler Arasında Birinci (Primus Inter Pares) bir durumu vardır.⁴³ Başbakanın Bakanlar ile arasındaki ilişkilerin hiyerarşik olup olmadığı, hiyerarşik bir ilişki varsa bunun dozu konusunda bütün parlamenter sistemler için geçerli olabilecek belli kalıplar yoksa da, Başbakanın, Bakanlıklar arasında ayrıcalıklı bir konumda olduğu söylenebilir. Ancak bu ayrıcalıklı konum, Başbakan'a, Başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütmenin tek sorumlusu ve uygulayıcısı imkanını vermez. Başbakan diğer bakanlar gibi ortak sorumluluğa katılan bir bakandır. Fakat Bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak hükümetin ortak siyasetini gözetmesi nedeniyle eşit olduğu bakanlar arasında birinci bir durumu vardır. Ancak Başbakan'ında diğer bakanlar gibi hem ortak sorumluluğu, hem de kişisel sorumluluğu vardır.⁴⁴

Başbakan ve Bakanların hükümetin uygulamalarından meclise karşı birlikte ortak sorumlu olmalarından dolayı Bakanlardan birinin hükümetin belirli bir icraatına karşı çıkarak uygulamaya katılmaması sözkonusu olamaz. Böyle bir durumda Bakan uygulamaya katılmadığını beyan ederek sorumluluktan kurtulamaz. Bakan ile kabinenin ters düştüğü ve uyumsuzluk belirttiği durumlarda Başbakanın sözkonusu Bakanı alarak yerine yenisini seçme imkanı bulunmaktadır.⁴⁵

Daha önce de değindiğimiz gibi hükümet, Parlamento'da meclise karşı sorumludur. Başkanlık sisteminde ise Başkan, direkt olarak seçmene karşı sorumludur çünkü direkt olarak seçmen tarafından seçilmektedir. Parlamenter sistemde, hükümetin direkt olarak seçmene karşı sorumlu olup olmadığı konusunda tartışmalı bir durum vardır. Şöyle ki, özellikle iki parti sistemlerinde

⁴³Soysal, (s.333-335)

⁴⁴Verney, (s.27)

⁴⁵Tanilli, (s.361-363)

Seçmen, oyunu kullanırken bir partinin iktidar olacağını bilmektedir. İktidar olacak partinin genel başkanı da Başbakan olacağına göre seçmen aynı zamanda Başbakanı da seçmiş olmaktadır. Başbakan da Bakanları kendi partisinin milletvekillerinden seçeceğine göre, seçmen aynı zamanda Bakanları da seçmiş olmaktadır.⁴⁶ Bu yorum bir noktaya kadar doğruluk payı içermekle birlikte, belirli bir noktadan sonra aşırı basitleştirme ve zorlamaları içermektedir. Bir kere Başbakanın seçmen tarafından direkt olarak seçilmekte olduğu iddiası sadece çift parti sistemleri için geçerlidir. Çok parti sistemlerinde koalisyon durumu kuvvetli bir ihtimal olduğuna göre, koalisyonun hangi ortağının genel başkanının Başbakan olacağı belli değildir. İkinci olarak Bakanların seçimi ve atanması Başbakanın ve Devlet Başkanının insiyatifindedir. Seçmen oyunu kullanırken kimlerin Bakan olacağını bilememektedir. Bundan dolayıdır ki Başbakan, kendi insiyatifi ile gerekli gördüğü zaman Bakanları değiştirebilmektedir. Şu halde hükümet, seçmen tarafından seçilmiş bulunan temsilcilere karşı sorumlu olduğundan dolayı seçmene karşı dolaylı sorumluluğa sahiptir.

Parlementer Sistemin bu kuralı, Türkiye'de, Anayasa'nın Görev ve Siyasi Sorumluluk başlıklı, 112 inci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre, " Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

⁴⁶Verney,(s.34-36)

Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81. maddede yazılı şekilde millet meclisi önünde andiçerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar."⁴⁷ Bakanlar Kurulu ve üyelerinin bu sorumluluğunu, Anayasamızda iki türlü yaptırıma bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, hükümetin ortak sorumluluğundan kaynaklanan ve ileriki bölümlerde açıklanacak olan güvenoyu mekanizması ve ikincisi, Başbakan ve Bakanların kişisel sorumluluğundan kaynaklanan, Meclis Soruşturması mekanizmasıdır. Gerçi, "Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme...yollarıyla (da) denetleme yetkisini"⁴⁸ kullanmaktadır. Ancak sonuçları itibarıyla, bu mekanizmalar, gensoru ve meclis soruşturmasından farklıdır. Çünkü Anayasa'da soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemek; Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme; Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi olarak tanımlanmıştır.⁴⁹ Dolayısıyla bu tür denetim işlevlerinde, hükümetin ya da hükümet üyelerinin direkt sorumluluğunu gerektirecek bir sonuç doğmamaktadır. Oysaki Hükümetin, gensoru sonucu, yeterli sayıda güvenoyunu alamaması halinde, düşmesi sözkonusudur. Anayasa'nın 100 üncü maddesinde düzenlenen meclis soruşturması mekanizmasına göre ise," Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. .../ Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, komisyon tarafından soruşturma

⁴⁷T.C. 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m.112)

⁴⁸a.g.e. (m.98/1)

⁴⁹a.g.e., (m.98/2, 3, 4) ,

yarın Meclis, raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana⁵⁰ sevkine karar verir. ..."51 Böylece Meclis soruşturması mekanizması sonucu direkt olarak, hükümet üyelerinin mali ve cezai sorumlulukları gündeme gelebilmektedir.

8. Fesih ve Güvenoyu

Parlementer sistemin en belirleyici unsurları meclis ve hükümetin birbirlerine karşı kullandıkları fren ve denge mekanizmaları olan fesih (*dissolve*) ve güvenoyu (*vote of confidence*) silahlarıdır. Meclis, hükümetin programını yeterli bulmadığı için onu göreve başlatmayacağı gibi, görev sırasında da uygulamayı beğenmediği için güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilir. Buna karşılık hükümetin de -koşulları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte- meclisi feshetme ve halkın hakemliğine gitme imkanı vardır.

Tarihi gelişimde Kral'a karşı güvenoyu mekanizmasını işletmek imkanı olmadığı halde Kral'ın koşulsuz olarak meclisi feshetme yetkisi olmuştur. Kral'ın yetkilerinin kısılmasıyla birlikte, parlamentarizm, *İkinci Parlamentarizm (Dualist)* olmaktan çıkıp *Tekçi Parlamentarizm (Monist)* hale gelmiştir. İkinci parlamentarizmde bir tarafta gücünü halktan almadan gelen bir Kral diğer taraftan halk tarafından seçilen bir meclis söz konusudur. Hükümet bir taraftan Kral'a karşı sorumlu diğer taraftan yasama organına karşı sorumludur. Kral Hükümetin üyelerini sadece onayladıktan sonra atamaz aynı zamanda seçme yetkisine de sahiptir. Kral'ın yetkilerinin kısılmasıyla birlikte Parlamentodaki çoğunluk partisinin oluşturduğu iktidar, yasama ile ilişkilerde aktif rolü

⁵⁰Yüce Divan görevini, Anayasa Mahkemesi yürütmektedir. (T.C. 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m.148/3))

⁵¹T.C. 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m 98)

üstlenmiş ve Kral devreden çıkarılmıştır. Cumhuriyetçi Parleментар rejimde ise, iki partinin çoğunluğu sağladığı durumlarda, yasama ile yürütme arasındaki ayrılık kaybolmuş ve Tekçi Parleментарizm hakim olmaya başlamıştır. Bu tarihi gelişim sonuçta, fesih ve güvenoyu mekanizmalarının kullanılamaz hale gelmelerine yol açmıştır. Çünkü aynı partiden oluşturulan hükümet meclise hakim olmuş ve rahatlıkla güvenoyu alabilmiş buna karşılık hükümet de kendi partisinin çoğunluğunu oluşturduğu parlamentoyu fesih yoluna gitmemiştir. Yasama ve yürütme aynı kaynaktan oluşturulduğu ve hükümet iktidar partisinden oluşturulduğu için kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamada gücünü yitirmiş ve yasama-yürütme ikilisi ile yargı arasında bir kuvvetler ayrılığı oluşturulmuştur. Parlamento içinde ise ayrılık iktidar partisi ile muhalefet arasında anlamını bulmuştur.⁵²

Parleментар sistemin tekçi parleментар sisteme dönüşmüş olması nedeniyle fesih mekanizmasının gereksiz olduğu sanılmasın. Tam tersine fesih mekanizması demokratik bir kurumdur ve yasamanın güvensizlik oyu tehdidine karşı her zaman bulunması gereken önemli bir frenleme silahıdır.⁵³

Yukarıda açıklanan parleментарizm tipi, çift parti sistemine dayanan, parti disiplini ve hiyerarşisinin sağlanmış olduğu sistemler için geçerlidir. Çok parti sistemlerinde oluşturulan koalisyon hükümetlerinde fesih ve güvenoyu mekanizmaları daha çok işler haldedir. Bu tür sistemlerde hükümetin kurulamaması kuvvetli bir ihtimaldir. Bu durumda oluşabilecek kriz durumlarını aşarak halkın hakemliğine başvurmak fesih mekanizmasının işletilmesi yoluyla mümkündür.⁵⁴ Türkiye'de 1961 Anayasası ile getirilen fesih mekanizması

⁵²Tunaya, (s.397 vd.)

⁵³a.g.e., (s.397 vd)

⁵⁴a.g.e., (s.397 vd.)

oldukça güç işleyen ve sistemin tıkanıklıklarını aşmada başarısız olan bir yapıdaydı. 1961 Anayasa'sına göre, " ...güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan , Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir." ⁵⁵ Bu mekanizmanın işletilmesi çok güçtür ve nitelikle mekanizma işletilemediği için sistem tıkanmıştı. 1961 Anayasasına tepki sonucu 1982 Anayasası'nda mekanizmanın işletilmesi kolaylaştırılmış ve yasama ile yürütme arasında güç dengesi oluşturmayı amaçlamaktan çok sistemin tıkanıklıklarını giderici bir araç olarak düşünülmüştür. Anayasamıza göre "Bakanlar Kurulunun...güvenoyu alamaması ve güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir./ Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir." ⁵⁶ Bu suretle bir taraftan hükümetin düştükten sonra kurulamaması ya da göreve başlarken güvenoyu alamaması veyahut Başbakanın istifa etmesi üzerine⁵⁷

⁵⁵ T.C. 334 Sayılı 9.7.1961 Anayasası, (m.108)

⁵⁶ T.C. 2709 Sayılı 7.11.1982 Anayasası, (m.116)

⁵⁷ Parleментар sistemde yukarıda da belirtildiği gibi herhangi bir Bakanın düşmesi üzerine hükümette değişiklik olmaz. Ancak eşitler arasında birinci olan Başbakanın istifa etmesi veya Başbakanın Yüce Divana verilmesi üzerine hükümet düşmüş sayılır

hükümetin yeniden kurulamaması hallerinde seçimler kolaylıkla yenilenmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki, Parleментар sistemde güvenoyu ve fesih mekanizmaları, sistemde frenleme ve dengelemenin yanısıra krizleri aşmada da kullanılan önemli araçlardır ve sistemin parlementer oluşunun önemli göstergeleridir.

C. Parleментарizmin Krizlerinin Aşılması Teknikleri

Parleментарizmin etkin olarak işletilmesi ve sistem içinde oluşabilecek krizlerin aşılması için, zaman içinde çeşitli mekanizmalar geliştirilmiş bulunmaktadır. Bu mekanizmalar ülkeden ülkeye ve çeşitli zamanlarda biçim değiştirmekle birlikte Parleментар sisteme mal olmuş araçlardır. Siyasal oluşumları, hukuk teknikleriyle aşmayı ve krizleri önlemeyi amaçlayan bu rasyonelleştirme ve düalistleştirme teknikleri, Parleментар Sistemin önemli araçları haline gelmiştir. Daha sonraki bölümlerde görüleceği gibi, farklı eksenlerdeki ideolojilerin temsiline de olanak tanıyan bir sistem olarak, Parleментар Sistemin hükümet çoğunluğunu sağlayamaması durumunda krizlerin oluşması kaçınılmaz olacaktır. Şimdi bu mekanizmaların incelemesine geçilebilir.

1. Düalistleştirme Teknikleri

Parleментар Sistemin düalist teorisinden monist teoriye geçişle başlayan süreç, bugün, sistemlerin, düalist tekniklerle takviye edilmesiyle sonuçlanmıştır. Parleментар Sistemlerin, zaman zaman karşılaştıkları sistem krizlerini aşmada etkili olan düalistleştirme teknikleri, Başkanlık Sistemine geçmeden, bu sistemin belirli mekanizmalarını Parleментар Sistem içinde

işletmek biçimindedir. Sistem içinde, Devlet Başkanının konumunu güçlendirmek biçiminde tanımlanan bu teknikler, değişik ülkelerde değişik dozlarda uygulanmaktadır. Fransa' da uygulanan düalistleştirme tekniği, düalistleştirme tekniklerinin en uç noktasıdır ve sistemin Yarı Başkanlık Sistemi olarak adlandırılmasına yol açmıştır. Finlandiya ve Türkiye'de de Cumhurbaşkanının konumu güçlendirilerek düalistleştirme teknikleri kısmi olarak kullanılmıştır. O halde nedir düalistleştirme tekniği ? ⁵⁸

Düalist Parleментар Sistemde, hükümet hem Devlet Başkanına hem de meclise karşı sorumludur. Devlet Başkanı hükümeti oluşturmada "**seçme + atama**" yetkisine sahiptir. Monist Parleментар Sistemde ise Devlet Başkanı "**onaylama + atama**" yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Monist Parleментар Sistemde, Devlet Başkanı "sembolik yetkilere; Düalist Sistemde ise hem sembolik hem de sembolik olmayan yetkilere sahiptir. Dolayısıyla Monist Sistemde Bakanların Devlet Başkanına karşı sorumlulukları yoktur. Oysa Düalist Sistemde Devlet Başkanına karşı sorumluluk sözkonusudur. Dolayısıyla, Devlet Başkanının çeşitli biçimlerde güçlendirilmesi yoluyla sistemde etkili bir rol üstlenmesi, düalistleştirme tekniklerinin bir sonucudur. Kullanılan düalistleştirme tekniğinin tipine bağlı olarak, Devlet Başkanının sistem içindeki konumu ve sistemdeki krizleri çözme gücü de farklılık gösterecektir.⁵⁹

⁵⁸Bakır Çağlar. Anayasa Hukuku Ders Notları , İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1983.

⁵⁹a.g.e.

2. Rasyonelleştirme Teknikleri

Rasyonelleştirme teknikleri, Parlemonter Sistem kızılının, ortopedik bir hukuk korsesi içine alınarak çözümleri yöntemidir. Farklı Parlemonter Sistemlerde farklı rasyonelleştirme teknikleri kullanılmaktadır. Burada sıkça kullanılmakta olan iki rasyonelleştirme tekniğı örnek olarak incelenecektir.

a) Kurucu Güvensizlik Oyu Tekniğı

Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nda rastlanan Kurucu Güvensizlik Oyu Tekniğı, sistemin *İstikrarlı Çoğunluk* sağlayamaması halinde, ortaya çıkacak krizlerin hukuksal yollarla çözümlenmesini sağlayan bir yöntemdir. Diğer bir ifadeyle sistemde *İstikrarsız Çoğunluklar* sağlanabilmektedir. Bu çoğunluklar, potansiyel olarak, her zaman, dağılma tehlikesiyle karşı karşıyadırlar. Kurucu Güvensizlik Oyu mekanizması, böyle bir durumda, kriz ortamına girilmeden krizin atlatılmasını yapay olarak sağlamaktadır.⁶⁰ Bon Temel Yasasının Güvensizlik Oyu başlıklı 67 inci maddesine göre, " Federal Millet Meclisi, Federal Başbakanı güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin mutlak çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı ondan onun görevden affını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçilene atamakla yükümlüdür."⁶¹ Aynı Anayasanın 68 inci maddesine göre, " Federal başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki isteğı Federal Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın teklifi üzerine, 21 gün içinde Federal Millet Meclisini feshedebilir. Federal Millet Meclisi, üyelerinin çoğunluğuyla başka bir başbakan seçer

⁶⁰ a.g.e.

⁶¹ Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası, Kabul Tarihi: 23 Mayıs 1949, (m 67)

seçmez, fesih hakkı sona erer."⁶² Görüldüğü gibi meclis, hükümeti güvensizlik oyu ile düşürebilecek çoğunluğa ulaştığında, ancak yerine yeni bir hükümet seçtikten sonra, güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürebilmektedir. Hükümeti düşürebilen bir çoğunluk, yeni hükümet oluşturmada da yeterli bir çoğunluk olduğundan, sistem içinde iktidar boşluğu yaratılmadan yeni hükümet oluşturulmakta ve kriz atlatılmaktadır. Meclisin hükümeti düşürme konusunda vereceği güvensizlik oyu dışında, Başbakanın güven isteminde bulunması durumunda da, mekanizma farklı bir biçimde işletilmektedir. Bu durumda hükümet düştüğü takdirde, meclise yeni bir hükümet oluşturmaları için belli bir süre verilmekte, bu süre içinde yeni hükümet oluşturulamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı'na meclisi feshetme yetkisi verilmektedir. Ancak bu süre içinde hükümet oluşturulduğu takdirde, Cumhurbaşkanı'nın fesih yetkisi düşmektedir. Türkiye'de de, yukarıda açıklanmış bulunan, belli bir süre içinde hükümet oluşturulamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı'nın meclisi feshetme yetkisi, Alman Anayasasının 68 inci maddesindeki düzenlemenin benzeridir.

Sonuç olarak, Parlementer Sistemde "*bozucu*" nitelik taşıyan güvensizlik oyu ya da güven isteminin reddi, bu teknik sayesinde, "*kurucu*" hale getirilmekte ve sistem bunalımları krize dönüşmeden çözülmektedir.

b) Çoğunluk Karinesi Tekniği

Klasik Parlementer Sistemde, hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesi ya da güven isteminin reddi nedeniyle hükümetin düşürülmesi, meclisin mutlak çoğunluğuyla mümkün olmaktadır. Örneğin 450 üyeli bir mecliste, hükümetin görevi devamı için 226 üyenin hükümete güvenoyu

⁶²a.g.e.,(m 68)

vermesi gereklidir. Ancak geriye kalan 224 üyenin oylarının tümü güvensizlik oyu biçiminde olmayabilir. Oylamada toplantıya katılmayanların yanında, çekimser oylar kullanılmış olabilir. Bu durumda hükümete güven duymayan üye sayısı, hükümeti düşürmeye yetmeyecek bir oranda kalmaktadır. Klasik Parleментар Sistemden bir sapma niteliğinde olan ve sistemin istikrarını hedefleyen çoğunluk karinesi tekniğinde, güvenoyu görüşmelerinde, sadece güvensizlik oyları sayılmaktadır. Böylece çekimserler ve oylamaya katılmayanların, hükümetin devamından yana oy kullandıkları karine olarak kabul edilir. Örneğin 450 üyeli bir mecliste, güvensizlik oyu kullananların sayısı 225, güvenoyu kullananların sayısı 210 bile olsa, 15 çekimser ve/veya oylamaya katılmayanın, güvenoyu verdiklerinin karine olarak kabul edilmesinden dolayı, güvensizlik oyu kullananların sayısı, güvenoyu kullananlardan fazla olmasına rağmen hükümet düşmeyecektir. Türkiye'de bu mekanizma 1982 Anayasa'sı ile hüküm altına alınmış ve Türk Parleментар Sistemi rasyonelleştirilmiştir. Anayasa'nın Gensoru başlıklı 99 uncu maddesinin beşinci fıkrasına göre, " Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır."⁶³ denilmekte, yine, Görev Sırasında Güvenoyu başlıklı 111 inci maddenin son fıkrasına göre, "Güven istemi, ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir."⁶⁴ hükmü öngörülmektedir. Böylece, bir taraftan hükümetin düşürülmesi zorlaştırılarak kriz ortamına düşülmesi önlenmekte, diğer taraftan hükümeti düşürmek için meclis aritmetiğinin mutlak çoğunluğunun aynı amaç için bir araya getirilmesi sağlanarak, yeni hükümet kurulması konusundaki çalışmalara bir ön hazırlık yapılmış olmaktadır.

⁶³T.C.1982 Anayasası. (m.99/5)

⁶⁴a.g.e., (m.111/son)

3. Karma Teknikler

Yukarıda da görüldüğü gibi Parlamenter Sistemin kızılcını ve ıstıkrarsızlıklarını çözmeye yönelik dđalistleştirme ve rasyonelleştirme teknikleri, ulkeden ulkeye farklı bıçımelerde, bazen saf bıçımıyle bazende kısmı olarak uygulanmaktadır Türkiye ve Yunanistan her ıkı tekniğı de kısmen kullanan ÷lkelere ÷rnektir. Türkiye' de Cumhurbaşkanıının konumu güçlendirilmiş fakat bakanları seçme konusunda kendisine yetki verilmemiştir Bundan dolayı, bakanların Cumhurbaşkanıına karşı sorumlulukları yoktur. Böylece dđalistleştirme tekniğı kısmen uygulanmış olmaktadır Kurucu Güvensizlik Oyu mekanizmasını kısmi olarak (belli sürede hükümetin oluşturulamaması halinde meclisin feshi), Çoğunluk karinesini tam olarak uygulamakta bu nedenle de Karma Teknikleri kullanan ÷lkeler grubuna girmektedir.⁶⁵

⁶⁵Çağlar

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Klasik örneğine Amerika Birleşik Devletleri'nde rastlanan Başkanlık Sistemi (*Presidential System*), Parleментар Sistemde olduğu gibi, kendine has tarihi gelişim ve kendine has kurumsal yapı ve işleyişe sahiptir. Burada hemen ifade etmek gerekir ki, Başkanlık sisteminin yozlaşmış şekli olan *Başkancı Sistemler* ile Başkanlık sisteminin belirli önemli kurumlarını işleterek *Yarı Başkanlık Sistemi (Semi- Presidential System)* olarak adlandırılan sistemi benimsemiş olan sistemleri Başkanlık sisteminden ayırmak gerekir. Başkancı sistemler, Başkanlık Sisteminin güçlü unsuru olan Başkanlık kurumunu alarak yürütmeyi güçler arasında üstün bir duruma getirmişlerdir. Ancak Başkanlık kurumunun oluşumu ile işleyişi demokratik esaslara dayanmamaktadır. Örneğin Güney Amerika'da ordu desteği ile kurulmuş bulunan sistemler ile Afrika 'da bazı ülkelerde meclisi dağıtma, kanun tasarısı sunma gibi yetkilerle donatılmış başkanlık sistemleri, Başkancı Sistemler olarak adlandırılmaktadır. Buna karşılık Yarı Başkanlık Sistemlerinin oluşumu ise istisnai demokratiktir. Ancak bu sistemler, Başkanlık Sisteminin bütün kurumlarını almamışlardır. Örneğin

Fransa 'da Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçiliyor olması sisteme önemli ölçüde Başkanlık Sistemi kimliğini kazandırmış bulunmaktadır.¹

Şu halde Başkanlık Sistemleri de, demokratik esaslara dayalı olan sistemlerdir. Bu sistemlerin de kendine özgü işleyişi ve mekanizmaları mevcuttur. Bu kurumların sadece bazılarının işletilmesi ya da tümünden bazılarının işletilmemesi,- mekanizmanın önemine göre- sistemden sapmalara yol açacaktır. Bu durumda bu sistemin tarihi gelişimi ile kurumsal yapı ve işleyişini analiz etmek gerekmektedir.

A. Tarihi Gelişim

Başkanlık sisteminin doğduğu ve geliştiği yer Amerika Birleşik Devletleridir.² A.B.D.' nin bu sistemi seçmiş olmasının nedeni, tarihi ve sosyolojik faktörlerin sonucudur. Bu 'Ülkede yerleşik bir halk bulunmayışı; Ülkenin nüfusunun başka ülkelerden gelen göçmenlerden oluşması farklı bir kültürün ve sosyal yapının oluşmasına yol açmıştır. Farklı ülkelerden gelen nüfusun heterojen bir yapıya sahip olması, değişik kültürlerin bir arada yaşamasını zorunlu kılmış; farklı ırkların ve dinlerin birarada yaşamasını sağlayacak oluşumların gelişmesini sağlamıştır. Bu oluşumlar birbirleriyle yaşamak zorunda kalan grupların anlaşabilmeleri için yeni bir ideoloji yaratmalarına yol açmış ve sonuçta "Yeni Amerikalı tipi"nin kendine özgü ideolojisi bütün ülkeye egemen olmuştur.³ Kuşkusuz birbirleriyle geçinmek zorunda kalan değişik grupların yaratacağı bir ideoloji, esnek ve hoşgörülü olmak zorundadır. Aksi takdirde toplumsal çatışmaların ülkede kaosa yol

¹ Tunçay, (s.304-305)

² Tanıl, (s.573-584)

³ Brown and Wakile, The American Political System, Illinois: Dorsey Press, 1967, (s.139)

açması kaçınılmaz olacaktır. Bu kaosu oluşmamış olmasının ve siyasi birliğin kolay oluşmasının nedenleri ise, serbest ticaret, sosyal seyyaliyet ve bağlantı araçlarının fazlalığı ile gelişen sanayidir.⁴ Çok geniş bir alan olan ve Avrupa'nın müdahalelerine karşı kendini koruyabilen bir ülke olan bu coğrafi alanda bireyin gelişimi kolay olmuş ve ülke "ulusların ulusu" görüntüsünü kolaylıkla kazanabilmiştir.⁵ Bu özelliğinden dolayı A.B.D. Başkanlık Sistemi *Uzlaşmacı (Consensual) Sistem* olarak tanımlanmaktadır.⁶

A.B.D., siyasal yapı ve kurumlarının bazılarını İngiltere'den almış, bunları zamanla değiştirerek ve kendine özgü kurumlar yaratarak Başkanlık sistemini oluşturmuştur. Siyaset Bilimcileri önceleri yasama ve yürütme organları arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözebilecek mekanizmaların bulunmayışı nedeniyle siyasal sistemin fazla uzun ömürlü olamayacağını iddia etmişlerdir. Ancak sistemin gösterdiği esneklik ve devamlılık nedeniyle siyaset bilimciler görüşlerini sistem lehine değiştirmiş bulunmaktadır.⁷ Bu sonuç yukarıda açıklanan uzlaşmacı toplum yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İleride de görüleceği gibi bu yapı başkanlık sisteminin işleminde çok önemli bir fonksiyon yüklenmiş bulunmaktadır.

A.B.D.'nin sözü edilen heterojen yapısının bir sonucu olarak, sistem federal bir sistem olarak kurulmuş bulunmaktadır. 1787 yılında onüç federatör devletin ortak kabul ettikleri ve bugünde yürürlükte olan A.B.D. Anayasasına

⁴Çam, (s.89-90)

⁵Robin M. Williams. American Society, Newyork: A. Knopf, 1968, (s.14)

⁶S.E. Finer. Comparative Government, Newyork: Penguin Books, 1985, (s.187)

⁷Çam, (s.92)

göre A.B.D. federal bir sistemdir.⁸ Federal sistem, büyük devletlerin merkeziyetçi eğilimleriyle küçük devletlerin bağımsızlıklarını koruma istekleri sonucu oluşmuş uzlaşmacı bir sistemdir. Federalizmde hükümet iktidarı merkezi (federal) otorite ile yerel (federe) otorite arasında bölünmüş bulunmaktadır.⁹

A.B.D.'nin heterojen yapısının bir başka sonucu, yine uzlaşmayı gerektiren güçler arasındaki fren ve denge sistemidir. Hernekadar sistem güçlerin hem fonksiyonel hem de organik ayrılığını gerektiriyorsa da ve *Sert Kuvvetler Ayrılığı* geçerliyse de, güçler arasında çok önemli, uzlaştırmacı nitelikte frenleyici ve dengeleyici mekanizmalar mevcuttur.¹⁰

Kısaca özetlemek gerekirse, Başkanlık Sistemi, A.B.D.'nin heterojen ve büyük nüfusunun gereği olarak uzlaşmacı ve hızlı işleyen bir sistem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu nedenle Başkanlık Sistemini incelerken, bu uzlaşmacı yapıyı gözden uzak tutmamak gerekir.

B. Kurumsal Yapı ve İşleyiş

Başkanlık Sisteminde de, Parlamenter Sistemde olduğu gibi klasik güçler olan yasama, yürütme ve yargı organları mevcuttur. Farklılık, güçler arasındaki ilişkilerdeki farklılıktır. Parlamenter sistemde yasama ile yürütme arasında -daha önce de değinildiği gibi- organik bir birliktelik olsa da fonksiyonel olarak güçler arasında bir ayrılık söz konusudur. Buna karşılık

⁸Schroeder, Richard C. Amerikan Hükümetlerinin Ana Hatları, Ankara: Amerikan Basın ve Kültür Merkezi, (s.5-10)

⁹a.g.e., (s. 89-97).

¹⁰Cullen B. Cosnell, Lane W. Lancaster & Robert S. Rankin. Fundamentals Of American Government: National, State, local, Newyork: McGraw-Hill Book Company, 1957, (s 31-48)

Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığından sözedilse bile, asıl ayrılık organik ayrılıktır. Diğer bir ifadeyle, Başkanlık Sisteminde, Başkan ve yürütme, organik olarak yasama ve yargıdan tamamen ayrıdır: Yürütmenin üyeleri, yasamanın toplantılarına katılamazlar; yasama da yürütme organına üye seçemez. Aynı şekilde yasama yürütmeyi güvensizlik oyu vererek düşüremeyeceği gibi yürütme de yasamayı feshedemez. Ancak fonksiyonel anlamda bu kadar kesin bir ayrılıktan sözedilemez. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemden farklı olarak, Başkanın veto yetkisi, yasama yetkisine önemli bir müdahale anlamını taşıdığı için Başkan dolaylı olarak, fonksiyonel anlamda yasama yetkisine karışıyor demektir. Buna karşılık Kongre de, Başkanın yaptığı atamaları onaylayarak ve Başkanın yaptığı uluslararası anlaşmaları onaylayarak yürütme yetkisine müdahale etmektedir. Yargı ise, kanunların 'Anayasa'ya uygunluğunu denetleyerek hem yasama hem de yürütmeye müdahale etmektedir.¹¹ Başkanlık sistemine egemen olan ilkeleri incelerken bu mekanizmalar ayrıntılı olarak incelenecektir.

1. Meclisin Homojenliği

A.B.D. Başkanlık sisteminde yasama, iki meclisli bir kongre tarafından yerine getirilmektedir. Çift meclislilik federal sistem olmanın getirdiği bir zorunluluktur: Federe devletler, Senato' da eşit olarak ikişer senatör ile temsil edilirken, Temsilciler Meclisinde nüfus sayısı ile orantılı olarak temsil edilmektedir.¹² Ancak çift meclislilik Başkanlık Sisteminin zorunlu bir koşulu değildir. Başkanlık sistemi için zorunlu olan koşul ister tek meclisli ister çift meclisli olsun, yasamanın, sadece meclisten oluşmasıdır. O nedenle

¹¹Verney, (s.39-42)

¹²Manfred C.Vernon. Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine giriş, (çev.) Mümtaz Soysal, Ankara: Sevinç Matbaası, 1961, (s.131-137)

Başkanlık sisteminde bir parlamentodan değil, bir meclisten sözedilir. Çünkü parlamento yasama ve yürütme organını kapsayan bir organdır. (Bkz. Parlemononun Kapsayıcılığı) Bu söylenenleri pratik anlamı şudur: Başkanlık sisteminde yasama organı içinde yürütme organı üyeleri bulunamaz ve yürütme organının üyeleri yasama organının toplantılarına katılamaz. Meclis homojen bir yapıdadır ve meclisin organik olarak yürütme ve yargı ile hiç bir bağlantısı yoktur. Başkanlık sisteminde . parlamento olmayınca ne parlamentonun kapsayıcılığından ne de parlamentonun üstünlüğünden söz etmek mümkündür.¹³ Burada hemen ifade etmek gerekir ki, yürütme organı üyelerinin mecliste toplantılara ve tartışmalara katılamaması ilkesi bazı Başkanlık Sistemlerinde farklılıklar gösterebilir. Örneğin bazı sistemlerde Bakanların meclis tartışmalarına katılması mümkün iken, diğer bazılarında (Küba, Peru) meclis, Bakanlar Kuruluna üye seçebilmektedirler. Ancak bu örnekler Başkanlık Sisteminden sapmalardır. ¹⁴

2. Yürütmenin Tek Başlılığı

Parlemonter sistemden farklı olarak Başkanlık Sisteminde Başkan, yürütme organının kendisidir. Başkan bir taraftan, sembolik yetkilerle donatılmış Devlet Başkanı pozisyonunda iken, diğer taraftan da, yasamaya karşı siyasi sorumluluğu olmayan hükümet şefi görüntüsündedir.¹⁵Bundan dolayıdır ki Başkan, yürütme organını da tek başına oluşturma durumundadır. Yürütme organına yapılacak atamalar, Başkan tarafından yapılmaktadır ki, senatonun bu atamaları sadece onaylama yetkisi vardır. Uygulamada görülen

¹³Vemey, (s.42-43)

¹⁴a.g e., (s.47)

¹⁵Gencay Saylan, Çağdaş Siyasal Sistemler, Ankara: Sevinç Matbaası, 1981 (s 102-105)

odur ki, Başkan ve senato farklı partilerden olsalar bile, senato, Başkanın yaptığı atamaları onaylamaktadır. Başkanlık sisteminin bu özelliğinden dolayı " hükümet " kavramından değil, Başkanla birlikte çalışan bir " Yönetim " den söz edilmektedir. ¹⁶

Başkanlık sisteminde yürütme organının bölünmemiş olması ve sadece Başkan tarafından temsil ediliyor olması; Başkanı düşürecek bir mekanizma olmayışı ve Başkanın seçim süresinin, meclisin seçim süresine denk olması sistem içinde uzlaşmayı sağlayacak bir mekanizmanın hayati önemini bir kat daha artırmaktadır. Bu dengeleme ve frenleme görevi, yürütmeden organik ve fonksiyonel olarak ayrılmış bulunan yasama ile yargı fonksiyonlarına verilmiş bulunmaktadır. Bu şekilde birbirinden organik olarak ayrılmış bulunan yasama, yargı ve yürütme güçleri birbirlerini denetlemekte; bunun dışında herbiri kendi alanında tam yetkili bulunmaktadır. Bu nedenle yürütmenin bölünmemiş olması ve yürütme erkinin güçlü Başkana verilmiş olması sistemin mantığı gereğidir.

3. Devlet Başkanının Hükümet Başkanı Oluşu

Yürütmenin tek başlı oluşu, hükümet başkanlığı (Başbakanlık) yetki ve/veya görevinin de Başkan tarafından yürütülmesini gerektirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, Başbakanın, Devlet Başkanı tarafından atanması gibi bir durum sözkonusu olamayacaktır. Halkoyuyla seçilen Başkan, gücünü doğrudan doğruya halktan aldığı için, Başbakanlık yetki ve/veya görevini de eline geçirmiş olacaktır. Dolayısıyla her iki makama da yapılacak atamalar halkoyu mekanizmasıyla doldurulmuş bulunmaktadır.

¹⁶Verney,(s.43-45)

4. Kabinenin Başkan Tarafından Atanması

Daha önce de açıklandığı gibi, Başkanlık Sistemindeki sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak, Başkan yürütmenin tek sorumlusu durumundadır ve birlikte çalışacağı kişileri seçme konusuna geniş bir inisiyative sahiptir. Bu yetkiden dolayı bütün bakanlar Başkana karşı sorumlu olup, yasamaya karşı sorumlulukları bulunmamaktadır.

Başkanlık sisteminde Başkana yardımcı olmakla görevli Kabine, Parleментар sistemdeki Kabine değildir. Buradaki Kabine siyaset yapıcı bir organ olmayıp Başkanın direktifleri doğrultusunda hareket eden bir organdır. bu nedenle bu organa "Kabine" den çok yönetim ya da sekreteryaya gözüyle bakılmaktadır. Bunun en güzel örneğini A.B.D. de Başkan Lincoln'un bir Kabine toplantısında, " sekiz hayır, bir evet; evetler kazandı " ifadesinde bulabiliriz. Başkanın yardımcısı niteliğinde olan Kabinenin etkinliği, Başkanın kişiliğine göre değişmektedir. Silik başkanlar döneminde, Kabinenin sistemdeki ağırlığı, Başkanın kişiliğine paralel olarak artabilmektedir. Bu ilişkiler tamamen Başkana bağlıdır. Başkan Kabine üyeleriyle toplantı yapabileceği gibi üyelerle tek tek görüşerek de karar verebilir.¹⁷

5. Güçlerin Organik Ayrılığı

Parleментар sistemde, yürütme organı meclis içinden oluşturulmakta idi. Oysa Başkanlık Sisteminin en belirgin özelliklerinden biri, yasama organı üyelerinin yürütme organı içinde görevlendirilememeleri; yürütme organı üyelerinin de yasama organı içindeki toplantılara ve tartışmalara katılamamalarıdır. Esnekleştirilmiş bazı sistemlerde, yürütme organının üyeleri

¹⁷Çam, (s. 108 vd.)

yasamanın toplantılarına katılmak için yetkilendirilmektedir. Ancak bu Başkanlık sisteminin ruhunu bozucu nitelikte olmayan bir sistemden sapmadır.

6. Güç odağı bulunmayışı

Parleментар sistemde bütün güçlerin siyasal faaliyetlerinin odak noktası parlamentodur. Devlet Başkanından, Baskı Gruplarına; Seçilmiş temsilcilerden, Basına kadar bütün grupların siyasal faaliyetlerinin odak noktası parlamentodur. Oysa Başkanlık sisteminde böyle bir odak noktası bulmak olası değildir. Güçler ayrılığı katı bir biçimde uygulanmaktadır ve belirli bir merkezde yoğunlaşma söz konusu değildir.¹⁸

Başkanlık sistemindeki bu güç odaklarının farklılığı, güçler arasındaki iletişimin hassas dengeler üzerine kurulmasını gerektirmektedir. Bu dengelerin oturmaması halinde sistemin tıkanarak çözülememesi büyük bir olasılıktır. Şöyle ki, Parleментар sistemde ister tek partinin çoğunluğu sağlaması yoluyla olsun, ister koalisyon hükümeti biçiminde olsun, nihai olarak, meclisin çoğunluğu ile hükümet arasında bir özdeşlik sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Çünkü meclis çoğunluğu sağlayamayan bir azınlık hükümetinin, varlığını devam ettirmesi çok düşük bir olasılıktır. Diğer bir deyimle Parleментар sistemde hükümet meclisin çoğunluğunu sağlamak zorundadır. Oysaki Başkanlık sisteminde, böyle bir zorunluluk söz konusu değildir. Başkanın partisi ile çoğunluk partisi farklı partiler olabilirler. Ancak daha önce sözü edilen hassas dengeler- ki bu dengeleri sağlayan en önemli mekanizmalar ideolojisiz partiler ve bunun doğurduğu yumuşak parti disiplindir- sistemin tıkanmasını önlemektedir. Parleментар sistemdeki yürütme- yasama aynılığının aksine Başkanın gücünün başka güçler

¹⁸Vemey, (s.53-56)

tarafından sınırlandırılmış olması yürütmenin güçsüzlüğüne değil, tam tersine, güçlü yürütmeye yol açmaktadır. Güçlü yürütmenin bulunmayışı sistemin tümünden zayıflamasına ve çökmesine yol açabilmekte; güçlü yürütme sistemi daha da güçlendirmekte; sistem esnek ve uyumlu yapısıyla sorunları rahatlıkla çözebilmektedir. Ancak, Başkanın gücünün sınırları, sistemin varlığını etkileyecek kadar çok önemlidir.¹⁹

7. Fren ve Denge Mekanizmaları

Başkanlık sisteminin, çok hassas dengeler üzerine kurulduğunu belirtince bu dengelerin hangi mekanizmalar aracılığıyla ve nasıl kurulduğu sorularının yanıtlanması gerekmektedir. Bu mekanizmalar sıkça sözü edilen fren ve denge "*checks and balances*" mekanizmalarıdır. Başkanlık sistemi, yukarıda sözü edildiği gibi, Başkan ve Kongre ayrı partiden oldukları halde bile, bu mekanizmalar sayesinde rahatlıkla işleyebilmektedir. Şöyle ki Başkanın Kongre'ye karşı kullanabileceği çok güçlü silahları, buna karşılık da Kongrenin Başkana karşı kullanabileceği önemli silahları bulunmaktadır. Aynı şekilde frenleyici ve dengeleyici nitelikte silahlar diğer organlar (yasama-yargı, yürütme-yargı) arasında da bulunmaktadır. Senatonun, Başkanı frenlemek için kullandığı çok önemli iki silahı bulunmaktadır. Başkan tarafından yapılan Uluslararası Andlaşmaları onaylamak, Başkan tarafından yapılacak atamaları onaylamak. Bu yetkiler Senatonun elinde sembolik yetkiler değil, Başkan üzerinde yaptırım gücü olan yetkilerdir. Başkan hükümetini oluştururken tamamen özgür olmakla birlikte, yapılacak atamalarda eyalet senatörlerinin kişisel bazda desteğini almak zorundadır. Çünkü oluşmuş bulunan teamüle göre belli bir senatörün bölgesinden yapılacak atamalar konusunda eyalet

¹⁹a.g.e., (s.53-56)

senatörlerinin eğilimi senatonun davranışını da belirlemektedir. Eyalet senatörünün onayı olmadıkça senato, Başkanın yaptığı atamaları onaylamamaktadır. Yine aynı şekilde senato, uluslararası andlaşmaları onaylamak konusunu Başkana karşı bir silah olarak kullanabilmektedir. Buna karşılık Başkan da yasama organından çıkan yasaları "veto" edebilmektedir. Başkanlık sistemindeki veto yetkisi, Parleментар sistemdeki "Kanunların Cumhurbaşkanınca bir daha görüşölmek üzere meclise geri gönderilmesi" yetkisinden farklıdır. Parleментар sistemdeki bu yetkide meclis, kanunu kabul ettiği usulü bir kez daha kullanarak, aynı çoğunlukla kararında ısrar ettiği takdirde Cumhurbaşkanı aynen kabul edilen kanunu yayımlamak zorundadır. Oysa Başkanlık sisteminde, Başkanın bir daha görüşölmek üzere geri gönderdiği kanun ancak ağırlıklı çoğunlukla(ki bu çoğunluk genellikle 2/3'tür) kabul edilirse Başkan tarafından yayımlanmak zorundadır. Böyle bir çoğunluğun sağlanması ise çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Dolayısıyla Başkanlık sistemindeki veto yetkisi, yasama sürecine müdahale anlamını taşıyan önemli bir araç olmaktadır. Başkan temsilciler meclisi ve senato tarafından suçlandırılabilir. Başkan Anayasa Mahkemesi üyelerini atamakta, bu atamalar senato tarafından onaylanmakta, buna karşılık, Anayasa Mahkemesi yasama organınca yapılip Başkan tarafından yayımlanan yasaları iptal edebilmektedir. Yasama-yürütme-yargı üçlüsünün kullandığı bu karşılıklı yetkiler birbirini dengelemekte; üç ayrı kuvvet arasında eşgüdümü sağlamaktadır.²⁰

8. Başkanın Anayasal Sorumluluğu

Başkanlık Sisteminde, Parleментар Sistemlerde olduğu gibi yürütmenin Yasamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Başkanlık Sisteminde,

²⁰Vernon, (s.111-145)

Başkanın sadece, Anayasal sorumluluğu bulunmaktadır. Sınırlı monarşilerde de Başkanın Anayasalarla sınırlanması sözkonusudur. Ancak Başkanlık sistemindeki Başkanın Anayasal sorumluluğu, sınırlı monarşilerdeki Anayasal sorumluluktan farklıdır. Bu farklılık birkaç noktada görülebilir. Bir kere, Başkanlık sisteminde Anayasaya uygunluk denetimi yapan bir Anayasa Mahkemesi mevcuttur. Anayasa Mahkemesi, Anayasa dışı davranışlarda sistemin teminatıdır. Başkan herşeyden önce yasalara uygun hareket etmek zorundadır ki bu yasaların Anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi sağlamaktadır. İkinci olarak Başkanın Anayasa dışı davranışlarda ısrar etmesi ve Anayasaya uygun olan yasaları çiğnemesi durumunda suçlandırılıp (Impeachment) cezalandırılması sözkonusudur. Başkanın suçlandırılıp cezalandırılabilmesi mekanizması, Başkanlık sistemlerinde çok önemli bir mekanizmadır. Bu mekanizmanın şartlı olarak işlediği Honduras ve Paraguay'daki sistemler sadece bu nedenden dolayı Başkanlık Sistemi olma özelliklerini yitirmişlerdir.²¹

Başkanlık Sistemini sorumluluk açısından, sınırlı monarşilerden ayıran bir diğer önemli fark Başkanlık sisteminde Bakanlarla birlikte Başkanın da suçlandırılıp cezalandırılabilmesidir. Sınırlı monarşilerde monarkın değil, monarkın işlemlerinde imzası bulunan Bakanların cezai sorumluluğu sözkonusudur.²²

Başkanlık sistemindeki sorumluluk kavramı, parlamenter anlayıştaki sorumluluk kavramından sadece biçim bakımından değil öz olarak da ayrılmaktadır. Başkanlık sistemindeki cezai sorumluluk, yasamanın yürütmeyi Anayasa sınırları içine çekmeye çalıştığı nihai başvuru yoludur. Parlamenter

²¹a.g.e., (s.48-49)

²²Cosnell, (s.31-48)

sistemdeki sorumluluk, siyasi sorumluluktur. Oysa Başkanlık Sisteminde yasamanın, yargıyı harekete geçirerek, yürütmenin sorumluluğunu gündeme getirmesi sözkonusudur. *Parlementer Sistemdeki sürekli sorumluluğa* karşın Başkanlık Sisteminde sorumluluk sadece suçlama yapıldığı durumda sözkonusudur ve dolayısıyla *potansiyel sorumluluktan* sözedilebilir.²³

9. Meclisin Feshedilemezliği

Başkanlık Sisteminin en belirleyici özelliklerinden biri de sert kuvveller ayrılığının sonucu olan, meclisin Başkanı düşürememesi; buna karşılık da Başkanın meclisi feshedememesidir. Monarşik Sistemlerde güçlü monarşin elinde her zaman meclisi feshetme yetkisi vardır. Parlementer sistem demokratik temellere dayandığı halde, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi vardır. Oysa Başkanlık Sisteminde böyle bir yetkinin varlığı sistemin özünü değiştirmektedir. Diğer bir ifadeyle, eğer bir sistemde Başkanın meclisi feshetme yetkisi varsa -diğer şartlar Başkanlık Sistemini gerektirse bile- sistem, Başkanlık Sistemi olma özelliğini kaybetmiş olmaktadır.²⁴

10. Gevşek Parti Disiplini

A.B.D.'de doğup gelişen Başkanlık sisteminin uzlaşma üzerine kurulduğu daha önce açıklanmıştı. Bu uzlaşmacı toplumsal yapı üstyapıya da yansımış ve sonuçta ortaya disiplinsiz iki parti çıkmış bulunmaktadır. Ancak bu iki parti sistemi, daha önce açıklanan İngiltere'deki çift parti sisteminden farklıdır. İki ana başlıkta incelenebilecek olan bu farklılık uzlaşmacı toplum yapısından kaynaklanmaktadır. Bir kere A.B.D.'de faaliyette bulunan

²³Verney.,(s.48-49)

²⁴a.g.e.,(s.49-50)

Cumhuriyetçi Parti ile Demokrat Partinin programları birbirinden çok farklı değildir.²⁵ Bu nedenle A.B.D. parti sistemini tek parti sistemi olarak kavramlaştıran bilim adamları da vardır. İkinci olarak, iki partinin de parti disiplini çok zayıftır. Bu nedenle A.B.D.'de disiplinsiz partilerden söz edilir. Birbirleriyle bağlantılı olan bu iki özellik, Başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştıran ve parlamenter sisteme dönüşümü engelleyen çok önemli iki özelliktir. Parti programları arasında önemli farklar bulunmayınca ve disiplinsiz partiler sözkonusu olunca, seçmenler, partiye değil adaya oy vermekte ve seçilen adaylar zaman zaman karşı partinin desteklediği kararları destekleyebilmektedirler. Bu şekilde Başkan farklı partiden olsa bile uygulamalarını kabul ettirebileceği bir meclis tabanı oluşturabilmekte ve kurumlar arasında uzlaşma rahatlıkla sağlanabilmektedir. Sistemin ideolojik kutuplar üzerine oturtulması halinde, tıkanması ve hiçbir şekilde çözülememesi sözkonusudur. Böyle bir durumda sistemin nitelik değiştirmesi olasılığı çok yüksektir. Şu halde disiplinsiz ve ideolojisiz parti yapısı, Başkanlık sistemini incelerken, her zaman gözönünde tutulması gereken bir husustur.²⁶

C. Avantaj ve Dezavantajlar

Başkanlık Sisteminin, uygulamada, çeşitli avantaj (advantages) ve dezavantajları (disadvantages) çeşitli avantajları bulunmaktadır. Siyaset Bilimi Literatüründe, 3 noktada toplanan bu avantaj ve dezavantajlar, ters yönlü olarak, aynı zamanda Parlamenter Sistemin avantaj ve dezavantajlarını

²⁵Vincent Wright. Comparative Government & Politics, London: The Macmillan Press Limited, 1993. (s. 14-44)

²⁶Şaylan, (s.102-105)

oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Başkanlık Sisteminin avantajı, Parleментар Sistemin dezavantajı; Başkanlık Sisteminin Dezavantajı, Parleментар Sistemin avantajı sayılmaktadır.²⁷ Dolayısıyla bu başlık altında söylenenleri hem Parleментар Sistem anabashiğı altında hem de Başkanlık Sistemi anabashiğı altında incelemek mümkündür. Tekrardan kaçınmak için, Başkanlık Sisteminin avantaj ve dezavantajları açıklanırken, Parleментар Sistemin de avantaj ve dezavantajları karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

1. Avantajlar

Başkanlık Sisteminin avantajları istikrarlı yürütme, daha çok demokrasi ve daha sınırlı hükümet olarak özetlenmektedir.²⁸

a) İstikrarlı Yürütme

Başkanlık Sisteminde, yürütme organı ile yasama organı arasında herhangi bir organik ilişki bulunmadığından, belirli bir süre için halk tarafından seçilen Başkan, seçildiği süre için, iktidarda kalabilmektedir. bu süre içinde yasama organı, yürütme organının varlığına ilişkin herhangi bir etkinlikte bulunamamaktadır. Başkanlık Sisteminin bu avantajı, Parleментар Sistemin Dezavantajını oluşturmaktadır. Parleментар Sistemlerin en önemli sorunu, istikrarlı hükümetlerin oluşturulamamasıdır Parleментар Sistemlerin en önemli mekanizmalarından bir olan güvensizlik oyu mekanizması yoluyla, sistemin istikrarını bozmak mümkündür. Diğer bir ifadeyle, Parleментар Sistemlerde, yürütmenin varlığının, yasamanın güvenine bağlı olması, sistemin özünde,

²⁷Arend, Lijphard.ed., Parliamentary Versus Presidential Government, New York Oxford University Press, 1992. (s.11)

²⁸a.g.e. (s.11)

potansiyel bir istikrarın sağlanamaması sorununun gizli bulunduğunu göstermektedir.²⁹

Burada ilk olarak ifade etmek gerekir ki, Başkanlık Sisteminin bu avantajı, bütün Parleментар Sistemler için sorun oluşturmamaktadır. Çoğunluklu Parleментар Sistemlerde, istikrarlı hükümetler kolaylıkla kurulabilmektedir. sorun daha çok, çoğunluksuz Parleментар Sistemler için geçerli olmaktadır. İkinci olarak, bu sorun farklı Parleментар Sistemlerde, farklı rasyonelleştirme teknikleri kullanılarak kısmen de olsa aşılabilmektedir. Üçüncü olarak güvensizlik oyu ile hükümetlerin düşürülmesi sorunuyla karşı karşıya kalan Parleментар Sistemlerde, zamanla, hükümetlerin oluşturulması konusunda esneklik ve pratiklik kazanılmakta ve krizlerin kısa zamanda atlatılması mümkün olabilmektedir. Parleментар Sistemlerin krizleri aşmadaki bu esneklik ve ustalığı, Başkanlık Sistemlerinin daha sonra değinilecek olan önemli bir açmazını oluşturmaktadır.³⁰

b) Demokrasi

Başkanlık Sistemlerinde, yürütmenin başı olan Başkanın halkoyuyla seçiliyor olması, sistemin demokratik olma niteliğini pekiştirmektedir. Sistemlerin demokratik olması için bütün yürütme görevlilerinin seçimle gelmesi gerekmektedir. Sistemin en etkin unsuru olan Başkanlık kurumunun halkın direkt oyuyla oluşturulması, Başkana, Parleментар Sistemdeki Devlet Başkanından farklı bir statü kazandırmakta ve Başkan sistem içinde en güçlü kurumlardan biri haline gelmektedir. Böylece sistemin en güçlü kurumlarından biri direkt olarak halk tarafından seçilmekte ve sistemin demokratikliği Parleментар Sistemlerden farklı bir boyut

²⁹a g e (s 11-12)

³⁰a g.e. (s.11-12)

kazanmaktadır. Gerçi çoğunluklu saf çift parti sistemlerinde Parleментар Sistemlerde, daha önce sözedildiği gibi, biraz zorlamayla aynı sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Seçmen oyunu kullanırken hangi partinin iktidara geleceğini çok büyük olasılıkla bilmektedir. Dolayısıyla iktidara gelecek Başbakan da halkın direkt oyuyla seçiliyor "gibidir". Ancak bu durum, sadece saf çift partili sistemler için geçerlidir. Koalisyon hükümetlerinin bulunduğu sistemlerde bu sonuçlar geçerli değildir.³¹

Başkanlık Sisteminin, özünde, diğer sistemlerden daha demokratik olduğunu iddia eden görüşe karşı iki karşıt görüş bulunmaktadır. Bunlardan birincisine göre, kuvvetlerin sert ayrılığı, sorumlulukların da bölünmesine yol açmakta ve herhangi bir uygulamanın gerçek sorumlusu bulunamamaktadır. Sorumlu arandığında suçlanacak kurum tespit edilememekte ve demokrasi ile bağdaşması mümkün olmayan "eylem ve işlemden sorumlu olmama" gibi bir durumla karşılaşılmaktadır. Aynı duruma, çoğunluksuz Parleментар Sistemlerde de rastlamak mümkündür.³² İkinci görüşe göre, belli bir gücün tek kişinin elinde bulunması, sistemin demokratikliğini önemli ölçüde sınırlamaktadır. Böyle bir kişinin yetkilerini kötüye kullanması ihtimalinde demokrasinin tehlikeye girmesi kaçınılmaz olmaktadır.³³

c) Sınırlı Hükümet

Başkanlık Sisteminde güçlerin bölünmüş olması, sınırlı hükümet yol açmakta ve sınırlı hükümet sistemin güvencesini oluşturmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi Montesquieu, özgürlüklerin, tiranlığa karşı ancak kuvvetlerin ayrılması ve hükümetlerin sınırlandırılması ile korunabileceğini iddia etmişti. Bu düşünce uygulamada geçerlik kazanmış ve Başkanlık Sistemini savunan

³¹a.g.e. (s.11-12)

³²a.g.e. (s.11-12)

³³Aldıkaçtı, (s.160-161)

düşüncelerin temelini oluşturmuştur.³⁴ A.B.D. Siyasal Sistemi, bu düşünceden hareketle çok kültürlü, etnik bölünmeli, çok çizgili toplum yapısını dengelemek için kuvvetler ayrılığını iki boyutta uygulamaktadır. Bunlardan birincisi *dikey kuvvetler ayrılığı (vertical separation of Powers)* federal sisteme karşılık gelirken, ikincisi *yatay kuvvetler ayrılığı (horizontal separation of powers)* güçlerin yasama, yürütme ve yargı güçlerinin organik ayrılığına karşılık gelmektedir.³⁵

Parlementer Sistemin savunucuları, Başkanlık Sisteminin bu avantajının, Parlementer Sistemler için dezavantaj olduğuna şiddetle karşı çıkmaktadırlar. Bunlara göre, Parlementer Sistemlerdeki bağımsız yargı, uyanık muhalefet ve çok partili Parlementer Sistemlerdeki karşılıklı kuşkulu koalisyonlar, özgürlükler için çok önemli bir güvencedir.³⁶

2. Dezavantajlar

Başkanlık Sisteminin dezavantajları, yasama-yürütme kilitlenmesi (*executive- legislative deadlock*), geçici esnaksizlik (*temporal rigidity*) ve kapsayıcı olmayan hükümetlerdir.

a) Yasama-Yürütme Kilitlenmesi

Başkanlık Sisteminin en önemli açmazlarından biri, yasama ve yürütmenin uzlaşmayı, fren ve denge mekanizmalarıyla sağlayamadıkları durumlarda sistemin krize girmesi halinde, kriz çözücü mekanizmaların bulunmayışıdır. Siyaset Bilimi literatüründe, *deadlock* ya da *paralysis* olarak adlandırılan bu sonuçlar oluştuğunda, sistemin nereye gideceği belli değildir.

³⁴Lijphard, (s.13-14)

³⁵Wright, (s.10-11)

³⁶Lijphard, (s.13-15)

Bu krizleri çözmeye yönelik hiç bir garanti yoktur. Sistem çözülmemek üzere kilitlenmiştir ya da felç olmuştur ve siyaset boşlukları sevmediğinden, boşluk, beklenmeyen bir güç tarafından doldurulabilecektir. Başkanlık Sistemlerinin bu tür krizlerden kurtarılması için çeşitli formüller düşünülmüştür. Bu formüller, Başkan sistem içinde daha da güçlendirerek kriz çözücü hale getirmek esası üzerine kurulmuştur. Ancak bu tür formüller, Latin Amerika' daki Başkanlı rejimlerin oluşumuna yol açarak, sistemin özünü değiştirmiştir.³⁷ A.B.D.'deki sistemin sağlıklı işleyişi, daha önce de çok sık yinelandığı üzere toplumsal yapıya bağlıdır.³⁸

b) Geçici Esneksizlik

Başkanlık Sisteminde, kurallar, sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle esneklikten yoksundur. Sistemin kuralları sert, kurala bağlı ve zamanlıdır. Bundan dolayı, sistemde ortaya çıkacak olan krizleri geçici süre için erteleyerek çözüm bulma olanağı bulunmamaktadır.³⁹

c) Kapsayıcı Olmayan Hükümet

Başkanlık Sisteminde, Başkan, seçildikten sonra, hükümeti oluşturmada tamamen serbesttir. Başkanın hükümete yapacağı atamalar, tamamen kendisinin siyasi tercihine bağlıdır. Başkanın seçimleri çok küçük bir farkla kazandığı durumlarda bile bu durum geçerlidir. Böyle olunca, belli bir seçmen tabanına sahip olan diğer partiler ve gruplar iktidardan hiç bir şekilde yararlanamamaktadırlar. İktidar nimetleri, seçimin galibi olan partiler tarafından paylaşılmaktadır. Oysaki Parleментар Sistemlerde, seçimin galibi olan parti,

³⁷Lijphard, (s.15-18), Aldıkaçtı, (s. 160-163)

³⁸Wright, (s.1-6)

³⁹Lijphart, (s.18)

zaman zaman diğer grupların ya da partilerin yandaşlarını da tatmin edebilmektedir. Özellikle çok partili koalisyon hükümetlerinde, iktidar ortağı olan koalisyon partileri iktidarın nimetlerini paylaşmak zorundadırlar. Dolayısıyla Başkanlık Sistemi, dışlayıcı (*exclusive*), bir yapıdayken Parleментар Sistem, *Kapsayıcı (Inclusive)*, bir yapıdadır. Bunun pratikteki yarar ve sakıncaları ise şudur: Özellikle, toplumsal bölünmelerin fazla olduğu sistemlerde, belli bir tabana sahip olan partilerin, iktidarın nimetlerinden hiç bir şekilde yararlanamamaları, toplumda huzursuzluk ve gerginliğe yol açabilmektedir. Bu nedenle keskin bölünmeli toplumlarda Başkanlık Sisteminin uygulanması potansiyel bir tehlikeyi beraberinde taşımaktadır.⁴⁰

⁴⁰ a.g.e., (s.18-19)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Meclis Hükümeti Sistemi, yasama ve yürütme¹ güçlerinin mecliste toplandığı devlet sistemidir.² Aldıkaçtı da, Meclis Hükümeti Sistemini, " Meclis hükümeti, teşri ve icra kuvvetlerinin parlamentoda toplandığı bir temsili hükümet tarzıdır" şeklinde tanımlamaktadır.³ Ancak, "parlamento" ibaresi, yasama ve yürütme organlarının kuvvetler ayrılığı prensibine göre, belirli mekanizmalarla donatılmış bir kurumu ifade ettiğinden, tanımlamadaki

¹Teorik olarak, kuvvetler birliği sistemini geçerli olduğu söylenen meclis hukümeti sistemlerinde, yargı yetkisi de zaman zaman mecliste toplanmaktadır. Türkiye'de, ulusal kurtuluş mücadelesi döneminde meclis bünyesinde kurulan İstiklal Mahkemeleri, bu uygulamanın örneğidir. Bu nedenle, Meclis Hükümetini, yasama, yürütme ve bazen de yargı güçlerinin mecliste toplandığı devlet sistemi olarak da tanımlamak mümkündür

²A. Şeref Gozübüyük. Anayasa Hukuku. Ankara:Genel Dağıtım, 1969. (s.37-40)

³Orhan Aldıkaçtı. Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı. İstanbul Doçentlik Tezi, 1960. (s. 180)

"parlamento" ibaresinin, "meclis" olarak anlaşılması teoriye uygun düşmektedir.⁴

Meclis Hükümeti sistemi (*Conventional System*), Parlementer Sistem ve Başkanlık Hükümeti Sisteminden, güçler arasındaki ilişkiler açısından kesin sınırlarla ayrılmaktadır. Başkanlık Sistemi ve Parlementer Sistemde, güçler ayrı ellerde toplanmıştır; fakat güçler arasındaki ilişkiler ve bu güçlerin oluşumu farklıdır. Halbuki Meclis Hükümeti Sisteminde, tüm güçler aynı elde toplandığı için diğer sistemlerden öz olarak da ayrılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Başkanlık Sistemi ve Parlementer Sistem, kuvvetler ayrılığını uygulayan sistemler iken, Meclis Hükümeti Sistemi kuvvetler karışımını uygulayan bir sistemdir. Üç sistem arasındaki benzerlik, her üç sistemin de demokratik devlet sistemi yapısında olmalarıdır. Ancak burada hemen ifade etmek gerekir ki, Meclis Hükümeti sistemi, genellikle geçiş dönemleri sistemidir ve sürekli demokrasi ile uyumu pek mümkün görünmemektedir. Geçiş dönemleri sona erdikten sonra sistemin biçim değiştirmesi ya da yozlaşması kuvvetli bir ihtimaldir. Tarihi deneyimler göstermiştir ki, bu sistemi izleyen dönemler, genelde monarşik dönemlerdir. Meclis Hükümeti sistemini daha iyi anlayabilmek için daha önceki bölümlerdeki sistematığa uygun olarak, Meclis Hükümeti sisteminin tarihi gelişimini ve kurumsal yapı ve işleyişini incelemek yararlı olacaktır.

⁴Verney, (s. 75)

A. Tarihi Gelişim

Meclis hükümeti sistemi, tarihsel olarak hem Parlemonter Sistemden hem de Başkanlık Sisteminden eskidir. Siyaset Bilimi Literatüründe, Konvansiyonel Sistem olarak adlandırılan bu sistem, 1792-1795 yılları arasında Fransa'da yaşanan Konvansiyon döneminde kavramlaştırılmıştır. Diğer bir ifadeyle Konvansiyonel Sistem Kavramı Fransız İhtilali (1789) ile ortaya çıkan "*La Convention Nationale*" döneminin bir ürünüdür. Ancak bu kavramlaştırmadan önce de- Konvansiyonel Sistem olarak adlandırılmasa da- bu sisteme rastlamak mümkündür. 1640'ta İngiltere'de hüküm süren sistem, meclis Hükümeti sisteminin bir örneğidir.⁵ Bu sistemin teorisyenliğini Cenevrelî filozof *Jean -Jeacques Rousseau* yapmıştır. Rousseau, demokrasi yönetiminde hem halkın doğrudan yönetime katılmasını, hem de yürütme yetkisine de halkın doğrudan katılması gerektiğini savunmuştur.

Meclis Hükümeti Sistemleri genellikle bir monarkın egemenliğine bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, Meclis Hükümeti Sistemi sonuç olarak ya despot bir meclise yolaçmakta ya da meclis tarafından görevlendirilen icra heyeti güçlenerek kendi egemenliğini kurmaktadır. Dolayısıyla Meclis Hükümeti Sistemleri, uzun ömürlü olmamaktadırlar. Geliştirdiği siyasal teoriyle, iktidarın, gökyüzü hakimiyetinden kurtarılmasını ve tek elde toplanmasını meşrulaştırmaya çalışan Thomas Hobbes 1651'de yayınladığı *Leviathan*' da, bu gücün, bir monarkta ya da bir mecliste toplanabileceğini ; ancak gücün tek bir kişinin elinde toplanmasının daha yararlı olacağını iddia etmiştir. Bu sonuç, İngiltere' de 1640 yılında hüküm süren Meclis Hükümeti Sisteminin uygulamadaki olumsuz sonuçları gözlemlenerek ortaya konmuştur. Çünkü bu sistemde, meclis, iktidarı kullanan tek organ durumuna geçmekte, güçler

⁵Soysal, (s.41-43), Verney, (s.57-59)

ayrılığı, iktidarın dengelenmesi gibi kavramlar bir kenara bırakılmaktadır. Sonuçta, Robespierre'lerin, Danton'ların, Marat'ların, Saint-Justier'in hüküm sürdüğü dönemler ortaya çıkmakta ve "tiranlığa karşı özgürlüğün despotluğunu" kurmak için bir terör çağı yaşanmaktadır.⁶

Meclis Hükümeti Sistemleri, belli bir dönemde ortaya çıkan süreklilik kazanamayan sistemlerdir. Bugün, sadece İsviçre'de meclis hükümeti sisteminin sınırlı bir uygulamasına rastlamak mümkündür. Bunun dışında 1917'den sonra Sovyetler Birliğinde rastlanan sistem bir tür meclis hükümeti olarak adlandırılmıştır. Ancak her iki sistemi de, tam anlamıyla Meclis Hükümeti olarak tanımlamaya imkan yoktur. İsviçre'de yasama iki meclisten oluşmaktadır: *Milli Konsey* ve *Devletler Konseyi*. Yürütme, iki yasama organının ortaklaşa seçtiği *Federal Konsey* tarafından yerine getirilmektedir. Teorik olarak, Federal Konsey, yasama organının direktiflerini yerine getirmek zorundadır. Ancak uygulamada, Federal Konsey ise bir defa seçildikten sonra, yasamaya karşı bir güç haline gelmekte ve başlı başına bir otorite haline gelmektedir. Sovyetler Birliği'nde uygulanmış olan sistemde de yürütme görevini üstlenen *Yüksek Sovyet*, yasama karşısında bir otorite haline gelmiş ve Meclis Hükümeti Sisteminden sapmalara yol açmıştır.⁷

B. Türkiye Örneği

1918 yılında Mondros Mütarekesini imzalayarak dağılan Osmanlı İmparatorluğunun yerine, çeşitli ulusal devletler kurulmuştur. Bu tarihten sonra

⁶Soysal, (s.41-43), Verney, (s.57-59), Tunaya, (s.392-394)

⁷Soysal, (s.41-43), Verney, (s.57-59), Tunaya, (s.392-394), Vernon, (s 183-190), Çam, (s.233-246)

da Türkiye toprakları üzerinde bir ulusal kurtuluş mücadelesi başlamış ve 1920' de Türkiye Büyük Millet Meclisi kurulmuş ve faaliyetlerine başlanmıştır. Bu meclis, günün koşullarına uygun olarak ve yukarıda anlatılan çerçeveye paralel olarak, Meclis Hükümeti Sistemi olarak kurulmuştur. Bu meclisin kurulduğu dönemde, bir monarkın egemenliği sözkonusudur ve hem monarka karşı, hem de ülkenin dört bir yanını işgal etmiş bulunan güçlere karşı topyekün bir mücadele gerekliliği vardır.⁸ Böyle bir durumda etkinliği sağlamak için bütün güçleri tek bir organda toplamak, bir gereklilik haline gelmiştir. Ancak meclisin yüzlerce kişilik bir kurulla işleri yürütme imkanı olmadığı için, meclis, aynı gün iki adet karar almıştır. 23.4.1920 tarihli birinci karar (Karar no:1) "**TBMM' nin sureti teşekkülü hakkında heyeti unumiye kararı**"⁹ ve ikinci karar (Karar no:5) "**Kuvvei icraiye teşkiline dair heyeti unumiye kararı**"¹⁰ dır. Birinci kararla TBMM' nin kimlerden oluşacağı belirlenmekte, "Kuvvei icraiye teşkiline karar verildi" şeklindeki ikinci kararla, bir yürütme organı oluşturulacağı karar altına alınmaktadır. Yaklaşık on gün sonra, 2.5.1920 tarihinde çıkarılan, "**TBMM İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun**"¹¹(Kanun no:3) ile İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmakta, Vekillerin meclis içinden çoğunlukla seçileceği belirtilmekte ve vekiller arasındaki uyuşmazlıkların meclis tarafından çözüleceği hüküm altına alınmaktadır. Vekillerin tek tek seçilmeleri, takım çalışması konusunda sorun yarattığı için, 4.11.1920 tarihli ve 47 no'lu "**İcra Vekilleri Kanununun ikinci Maddesini**

⁸Roger Owen. State, Power & Politics: In the making of Modern Middle East, London Routledge, 1992. (s.8-11), Soysal, (41-43), Verney,(s.59-70), Kemal Dal Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984 (s 28-35)

⁹Suna Kili ve A.Şeref Gözübüyük. Türk Anayasa Metinleri, Ankara: Kurtuluş Ofset Basımevi, (s. 87)

¹⁰a.g.e., (s.87)

¹¹a.g.e., (s.88)

"Muaddil Kanun" çıkarılmış ve İcra Vekilleri Heyetinin "... Büyük Millet Meclisi Reisinin Meclis azalarından göstereceği namzetler meyanından ekseriyeti mutlaka ile intihap..." olunacağı hüküm altına alınmıştır.¹² Ancak bu durum uzun sürmemiş; meclis üyelerinin, İcra Vekilleri Heyetini doğrudan seçme konusundaki ısrarı üzerine, 8 Temmuz 1922 tarihli ve 244 sayılı Kanunla, eski usule geri dönmüştür.¹³ Böylece Meclis Hükümetinden sapma niteliğinde olan, Bakanların, meclis Başkanı tarafından seçilmesi usulu ortadan kaldırılarak, saf Meclis Hükümeti uygulamasına devam edilmiştir.

Yukarıda sözü edilen olağanüstü dönemde çıkarılan 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 no'lu 23 maddeden oluşan **"Teşkilatı Esasiye Kanunu"**, Meclis Hükümeti sistemini pekiştirmiş ve bu dönemde saf anlamıyla meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. 1921 Anayasasının 2 inci maddesinde " İcra Kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümesili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder"¹⁴ denilerek, yasama ve yürütme güçlerinin TBMM' de toplandığı, Anayasal teminat altına alınmıştır. 29 Nisan 1920 tarihli **"Hıyaneti Vataniye Kanunu"** ile **"İstiklal Mahkemeleri"** kurulmuş, mahkeme üyeleri ise TBMM üyeleri arasından seçilmiştir. Böylece TBMM, bir ölçüde yargı yetkisini de kullanmıştır.¹⁵

Yasama- Yürütme ve Yargı organlarının aynı elde toplanmasının yaratmış olduğu sorunlar, 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile birlikte çözülmüştür. Cumhuriyeti de ilan eden **" Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı**

¹²a.g.e., (s.90)

¹³a.g.e., (s.94)

¹⁴a.g.e., (s.91)

¹⁵ Kemal Dal Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984., (s.33)

Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun"a göre, TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, Meclis üyeleri arasından Başbakanı seçecek; Başbakan, Meclis üyeleri içinden Bakanlar Kurulu üyelerini seçecek ve Bakanlar Kurulu listesi tüm olarak Cumhurbaşkanı tarafından Meclisin onayına sunulacaktı. Böylece Meclis Hükümeti sisteminin özü korunarak iki başlı yürütme, sistem içine oturtulmuş ve Parleментар Sisteme doğru da bir adım atılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, bir taraftan Meclis Hükümeti sistemi işlemeye devam etmiş, diğer taraftan, Parleментар Sistemin mekanizması olan iki başlı yürütme sisteme dahil edilerek, bu yönüyle, sisteme, Parleментар nitelik kazandırılmıştır.¹⁶ Bu sistemin, tam olarak, Parleментар Sistem mi, Meclis Hükümeti Sistemi mi olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bülent Nuri Esen, bu konuda, " rejimimizi mevcut kalıplardan birine behemehal sokmak gayreti faydasızdır. Siyasi rejim, birinci derecede bir memleketin tarih ve toplum hususiyetleri ve zarurelleri içinden çıkar." şeklindeki ifadesiyle, bir bakıma, o günkü sistemin, o günkü toplum yapısına has bir devlet sistemi olduğunu ve bunun mevcut siyasal sistem tiplerinden herhangi birine girmediğini ima etmektedir.¹⁷ Aldıkaçtı, Esen'in bu ifadesine katılmakla birlikte, sistemin hangi tip bir sistem olduğunun analiz edilmesi gerektiğini vurgulamış ve sonuçta, " Esas Teşkilat Hukukumuzda müşahade edilen temayüle uygun olarak, memleketimizin içinde bulunduğu şartlar da dikkate alınarak, parleментар rejime göre tanzimi umulurdu. Maalesef bu ümitler halen gerçekleşmemiş ve memleketimiz 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun, meclis çoğunluğuna ve bu çoğunluğa hakim olan parti liderlerine Devlet içinde bütün hâkimiyeti veren sakat sistemini muhafaza

¹⁶Soysal, (s.43)

¹⁷Aldıkaçtı, (s. 24-25)

etmiştir" diyerek, sistemin adlandırılmakta güçlük çekilen "sakat bir sistem olduğunu ifade etmiştir.¹⁸

Adı ne olursa olsun, temeli Meclis Hükümeti Sistemine dayanan 1924 Anayasası uygulaması 1961 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihe kadar devam etmiştir. Ancak 1924 Anayasası uygulaması, yargı gücünün TBMM dışına çıkarılmasıyla 1921 Anayasası uygulamasından ayrılmıştır. 1921 Anayasasında yargı yetkisi, bağımsız mahkemelere verilmiş ve yasama organının yargıya müdahale edemeyeceği belirtilmiştir. Bu suretle 1921'ten sonra Meclis Hükümeti Sistemi sadece yasama-yargı ikilisi için, Parleментар Sistemine biraz yakınlaşarak uygulanmıştır.¹⁹

C. Kurumsal Yapı ve İşleyiş

Meclis Hükümeti Sisteminin, Parleментар Sisteminde ya da Başkanlık Sisteminde olduğu gibi, belli işleyiş ilkelerine sahip olup olmadığı konusunda literatürde tartışmalar mevcuttur. Basdıt, meclis hükümetini inceleyen esasında, meclis hükümetlerinin veya böyle kabul edilen sistemlerin birbirinden hissedili şekilde farklı olduğu sonucuna varmakta ve bundan dolayı da meclis hükümeti sistemlerinin sabit, kurumsal yapı ve işleyiş mekanizmalarının olamayacağını ifade etmektedir.²⁰ Sistem, bir geçiş dönemi sistemi olduğu için, pratik birtakım ilkeleri mevcuttur. Fakat bu ilkelerin uygulanması kısa sürmekte ve Sistem ya tümüyle değişmekte ya da diğer sistemlerin kullandığı işleyiş mekanizmalarını alarak kendi özünü kaybetmektedir. Ancak meclis Hukümeti Sistemi, çok farklı kurumsal yapı ve işleyiş mekanizmalarıyla donatılmış

¹⁸Ag e , (s 232-234)

¹⁹Dal, (s 40)

²⁰Aldıkaçtı, (s.80)

olmasına rağmen, bu sisteminde " kendine has bir ruhu ve mantığı bulunmaktadır." ²¹Burada şunu ifade etmek gerekir ki, Meclis Hükümeti Sistemi, Başkanlık Sisteminden çok Parleментар Sistemine benzemektedir. Sistemin dönüşümü daha çok Parleментар Sistem olmaya yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, Meclis Hükümeti Sistemini, Parleментар Sistemin bir alt aşaması olarak düşünmek mümkündür. Ancak, Meclis Hükümeti Sisteminin yumuşak bir dönüşle, Parleментар Sistem olabilme olasılığının yüksek olmasına karşı, meclis istibdadına ya da meclise karşı bağımsızlık kazanan icra heyetinin diktatoryasına dönüşme olasılığı da her zaman mevcuttur ²²

Meclis Hükümeti Sisteminin kurumsal yapı ve işleyişini incelerken yukarıdaki açıklamaları gözden kaçırmamak gereklidir. Bugün uygulamada saf anlamıyla bir Meclis Hükümeti Sistemi bulunmadığından, sistemin kurumsal yapı ve işleyişini, teorik düzeyde incelemek bir zorunluluktur.

1. Meclisin Üstünlüğü

Meclis Hükümeti Sisteminin en belirgin özelliği, meclisin, bütün güçlerin tek sahibi olarak, üstün konumda bulunmasıdır. Bu sistem, genellikle tek kişinin yönetimine bir tepkinin ifadesi olarak ortaya çıktığı için, teorik olarak, halkın sesini, temsilcileri vasıtasıyla duyurduğu meclisin, başka güçler tarafından dengelenmesi ve kontrol edilmesi söz konusu olamaz. Meclis dışında ayrı bir yürütme ve yargı bulunmadığı için, meclisin üstünlüğünün tartışılması da söz konusu değildir. Daha önce de belirtildiği gibi, meclisin bu üstünlüğü, meclis istibdadına ya da meclise egemen olan heyetin

²¹a.g.e., (s.180)

²²Verney, (s 57-74), Tunaya, (s.392-394)

hegemonyasına dönüşebilir. Ancak bu durum sistemden bir sapmayı ifade eder.²³

2. Meclisin Başka Bir Güç Tarafından Feshedilemezliği

Meclisin başka bir güç tarafından kontrol edilememesi ve denetlenememesi, doğal olarak, beraberinde, meclisin feshedilemezliği kuralını getirmektedir. Meclis, sistem içinde tek güç olunca, ancak kendi kendisini feshedebilir. Tek güç olarak meclisin kendi kendini feshi de istisnai bir durum olacağına göre, Meclis Hükümeti Sisteminde fesih mekanizmasının olmayışından sözedilebilir.

3. Meclisin Denetiminde İcra Heyeti

Meclis Hükümeti Sisteminde, Yürütme organından söz etmek mümkün değildir. Ancak meclisin topluca, *yürütme yetkisini* kullanabilmesi söz konusu değildir. Dolayısıyla meclis, yürütme yetkisini yerine getirmek için bir heyeti görevlendirmek zorundadır. Söz konusu icra heyeti, *yürütme görevini*, meclis adına, onun emir ve direktifleri doğrultusunda kullanmak zorundadır. Meclis, İcra heyeti üyelerini, tek tek, kendi üyeleri arasından seçer ve onları her zaman görevden alabilir. Bundan dolayı, bu sistemde, Parleментар Sistemdeki güvenoyu mekanizmasından söz etmek mümkün değildir. Meclisin kendi üyeleri arasından bireysel olarak seçtiği icra heyetinin de meclise karşı topluca sorumluluğundan sözedilemez. Her vekil kendi başına meclise karşı sorumludur ve meclis istediği zaman vekilleri tek tek görevden alıp yerlerine yenilerini atayabilir.²⁴

²³Tunaya, (s.392-394), Gözübüyük, (s. 37-40)

²⁴Gözübüyük, (s.37)

İcra heyeti üyeleri, ayrı ayrı meclis tarafından seçildikleri için, bunlar arasında düşünce birliğinin olması ancak bir tesadüftür. Dolayısıyla, icra heyetinin Parleментар Sistem hükümetinde olduğu gibi belirli bir program belirleyerek bu programı topluca uygulaması da mümkün değildir. Bu durum, Meclis Hükümeti Sistemlerinde yürütme yetkisinin gereği gibi kullanılmasını engellemektedir. Nitekim ülkemizde, daha önce de değinildiği gibi, icra heyeti arasında koordinasyon sağlanamadığı için önce Meclis Başkanına icra heyetini seçmek yetkisi verilmiş ve meclis, başkan tarafından oluşturulan listeyi onaylamıştır. Meclis yürütme yetkisini direkt olarak kullanma konusunda ısrar edince, bu yetki daha sonraları geri alınmıştır. Bu durumda hükümet etme işi aksamaya başlamış ve Cumhuriyetin ilan edilmesi ile sorun çözülmüştür. Ancak bu uygulama Meclis Hükümeti Sistemine aykırıdır ve Parleментар Sisteme bir yöneliştir. Çünkü, Meclis Hükümeti Sisteminde, meclis dışında bir yürütme olmadığı için iki başlı yürütmeden söz etmek mümkün değildir. Oysa Cumhuriyet rejiminde, Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır ve yürütme organının üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilerek meclisin onayına sunulmaktadır.²⁵

4. Devlet Başkanı Bulunmayışı

Devlet Sisteminde devlet başkanının gereksizliğini meşrulaştırmaya çalışan siyasal düşünür, *Jean-Jacques Rousseau*'dur. Halkın doğrudan yönetime katılmasını öngören Rousseau, *Doğrudan Demokrasi* fikrini ortaya atmıştır. Rousseau'ya göre demokrasi yönetiminde yasama yetkisini elinde tutan toplum yürütmeyi de üzerine almıştır.²⁶ Dolayısıyla icra kuvvetini elinde

²⁵Soysal, (s.41-43)

²⁶İhan Akın Kamu Hukuku: Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul Uçdal Neşriyat, 1983.

emanet olarak elinde bulunduranlar, halkın amiri değil görevlileri durumundadırlar. Böyle bir heyet, sadece itaat etmekle mükellef olduğundan, bir başkana da ihtiyacı da yoktur.²⁷

Yukarıda ana hatlarıyla vurgulanan teorik düşünceye uygun olarak, Meclis Hükümeti Sisteminin mantığı gereği, sistemde, Devlet Başkanı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Meclis Hükümeti Sistemlerinin çoğu, Devlet Başkanı ya da benzeri mekanizmalarla takviye edilmiştir. Örneğin Türkiye, Avusturya, Polonya'da kurulan Meclis Hükümeti Sistemlerinde Devlet Başkanı; Estonya'da Devlet Başkanı benzeri, *Devletin En Kıdemlisi* ; Alman eyaletlerinde *Başkan Vekil* kurumları oluşturulmuştur. ²⁸

5. Başbakan Bulunmayışı

Saf anlamda, Meclis Hükümeti sisteminde, meclis dışında bir yürütme organı bulunmadığından ve vekiller tek tek, meclis tarafından seçildiklerinden, Devlet Başkanı gibi bir Başbakan da yoktur.²⁹ Ancak, Meclis Hükümeti Sisteminin farklı uygulamalarına da rastlamak mümkündür. Bazan meclis başkanı, bir tür başbakan görevini üstlenirken, bazen bir başbakan seçilmesi de sözkonusudur. Örneğin, 1921 Anayasa'sında, daha önce de sözedildiği gibi, meclis başkanı hükümeti kurmakla görevlendirilmişken, Cumhuriyetin ilanından sonra, Cumhurbaşkanı bir başbakan seçmekle görevlendirilmiştir. Ancak bu uygulamalar, sistemden sapmalardır. Meclis tarafından seçilecek heyetin, koordinasyonu sağlamada güçlük çektiği durumlarda, uyum sağlayacak bir heyet oluşturulması için, önce bir başbakan seçilerek, kabineyi

²⁷Aldıkaçtı, (s.10-11)

²⁸Aldıkaçtı, (s.21-22)

²⁹Gözübüyük, (s.37), Verney, (s.57-74)

olmasıyla birlikte kullanılmaktadır. Ancak Saf Meclis Hükümeti Sisteminde Başbakan yoktur; bu tür sistemler Parlementer Sistem mekanizmalarıyla güçlendirilmiş sistemlerdir.³⁰

6. Yargının Bağımlılığı

Saf anlamda Meclis Hükümeti Sisteminde, yargı erki de meclis tarafından kullanılmaktadır. Ülkemizde 1920' li yıllarda uygulanan Meclis Hükümeti Sisteminde İstiklal Mahkemeleri, yargı görevini de yerine getirmiştir. Ancak, yargı fonksiyonunun meclis tarafından kullanılması, bütün Meclis Hükümeti Sistemleri için genel ve sürekli uygulanan bir kural değildir. Meclis Hükümeti Sisteminden bir sapma niteliğinde de olsa, yargı yetkisi genellikle meclis dışındaki bir organ tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla güçlerin birliği daha çok yasama-yürütme ikilisi açısından geçerlidir.

Yukarıda açıklanan ilkeler, Meclis Hükümeti Sisteminin en temel niteliklerini yansıtmaktadır. Ancak görüldüğü gibi, bütün ilkeler, saf biçimde uygulanamamakta ve başka sistemlere kayma eğilimi ağır basmaktadır. Ayrıca, yapılan açıklamalardan anlaşılabileceği gibi, Meclis Hükümeti Sistemi, geçiş dönemi sistemi olduğu için, sürekli olarak aynı şekilde işlememektedir.

Demokratik bir yönetim sistemi olarak Meclis Hükümeti Sistemine, literatürde çok ciddi eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirileri kısaca özetlemek, Meclis Hükümeti Sisteminin neden uygulama alanı bulamadığını daha açıkça gösterecektir.

³⁰Soysal, (s.41-43)

D. Sisteme Yöneltilen Eleştiriler

Meclis Hükümeti Sistemine çok sayıda eleştiri yöneltilmiş olmasına rağmen, bu eleştirilerin temelde 3 grupta toplanması mümkündür.

1. Temel Hak ve Hürriyetler Açısından

Kuvvetler ayrılığı ilkesini savunan düşünürler, kuvvetler birliğinin, temel hak ve hürriyetler için büyük bir tehlike olduğunu iddia etmektedirler. Bu yazarlar, kuvvetlerin tek elde toplanmasının müstebit bir idareye yol açabileceğini, böyle bir dönüşüme engel olabilecek hiç bir mekanizmanın bulunmadığını ifade etmektedirler.³¹ Nitekim, doğrudan temsilin teorisyenliğini yapan Rousseau bile, "hem gerçek bir demokrasinin kurulması, hem de bu demokrasinin istenildiği gibi yürütülmesi ancak Tanrılar Devletinde gerçekleştirilebilir"³² demiştir. Şu halde bütün güçleri elinde bulunduran iradenin, erdemli olmaması durumunda, sonuç, sistemin iflasıdır. Uygulama bu eleştiriye doğrulamış ve Meclis Hükümeti Sistemi kurulmasından kısa bir süre sonra, daha önceden sözü edilen istibdat idareleri doğmuştur.

2. Devlet Görevlerinin Yürütülmesi Açısından

Meclis Hükümeti Sisteminde, yürütme görev ve yetkisi, mecliste toplandığından, her yürütme görevi için, Meclisin toplanıp vekiline vekalet vermesi gerekir ki böyle bir uygulama fiilen imkansızdır. Bu nedenle, teoriyle uyuşmasa da, meclisin vekillerine sınırlı da olsa bazı yetkiler tanınması kabul edilmiştir.³³ Bundan hareketle Meclis Hükümeti Sistemi " teşri ve icra iktidarlari

³¹Aldıkaçtı, (s.182-183)

³²Akın, (s.170)

³³Aldıkaçtı, (s.183)

arasında son derece az bir ayrılık ve icra karşısında teşriin üstünlüğü"³⁴ olarak da tanımlanmıştır.

3. Uygulandığı Dönemler Açısından

Meclis Hükümeti Sistemi, daha önce de değinildiği gibi, olağanüstü dönemlere özgü; belli bir sorun karşısında, toplumsal bütünlüğün aynı yaşamsal amaç etrafında kenetlendiği bir Devlet sistemidir. Bu dönemler sona erdikten sonra, fikir birliğinden yoksun ve koordinasyonsuz hükümetlerin varlığına imkan tanır ki, bu durum vahim sonuçlara yol açabilir.³⁵

Bütün bu sakıncalar, uygulamada görülmüş ve sonuçta ya sistem son bulmuş ya da Parlemonter Sistem mekanizmalarıyla takviye edilmiştir. Bu nedenle, bugünkü modern demokratik toplumlarda Meclis Hükümeti Sisteminin uygulanabilir olma şansı çok sınırlıdır.

³⁴a.g.e., (s 183)

³⁵a.g.e., (s.183)

BEŞİNCİ BÖLÜM

V. SİSTEMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Daha önceki bölümlerde incelemiş bulunulan Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi ve Meclis Hükümeti Sistemleri, Kurumsal yapı ve işleyiş bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Bu farklı ilkeler önceki bölümlerde ortaya konmaya çalışıldı. Bu bölümde, farklılıklar, birarada gösterilecektir. Bu çalışmanın bütününde vurgulanan konu, siyasal sistemlerin, toplumsal yapı ile çok yakın bir ilişki içinde olduğu ve toplumsal yapıyla bağdaşmayan siyasal sistemlerin varlıklarını sürdüremeyecekleri konusu olmuştur. Bu nedenle siyasal sistemler karşılaştırılırken, daha önceki bölümlerden farklı olarak sistemler arasındaki siyasal farklılıklar ve toplumsal farklılıklar ayrı bölümlerde açıklanacaktır.

A. Siyasal Sistem Farklılıkları

1. Meclis

Parleментар Sistemde, meclis yürütme organı ile birlikte parlamentoyu oluşturur. Başkanlık Sisteminde meclis, sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, yürütmeden tamamen ayrıdır ve sadece yasama görevini yerine getirir. Başkanlık sistemindeki meclis, ister tek ister çift olsun, Parlamento olarak adlandırılmaz. Parleментар Sistemdeki, Parleментарonun üstünlüğü ilkesi, Başkanlık Sisteminde anlamını yitirir; çünkü, yasama ve yürütmenin ayrı ellerde toplanmış olması organların herhangi birine üstünlük tanınmasını engeller. Belli bir organa üstünlük tanınması, sistemin kolayca despotluğa dönüşmesine yol açabilir. Oysa Parleментар Sistemde, Parlamento kapsayıcı olduğundan, Parleментарonun üstünlüğü, organlar arasında, üstünlük tartışmasına yol açmayıp, ikisinin de aynı kurum içindeki dengeli işbirliği ve eşgüdümüne neden olmaktadır.

Meclis Hükümeti Sisteminde ise, meclis yasama gücünü olduğu kadar, yürütme gücünü de bizzat kullanır. Burada artık, "meclis üstünlüğü" kavramından sözedilebilir. Ancak buradaki meclisin üstünlüğü kavramını, ne Parleментар Sistemdeki, parleментарonun üstünlüğü ilkesiyle ne de Başkanlık Sistemindeki meclis ile karıştırmamak gerekir. Çünkü, Meclis Hükümeti Sisteminde, Meclis, Parleментарodan farklı olarak, yasama, yürütme-bazen yargı- güçlerini bizzat kullanmaktadır. Oysa kapsayıcı Parlamento, yasama ve yürütmeyi kapsar, fakat Parlamento çatısı altındaki güçler, birbirinden ayrıdır ve fonksiyonel olarak ayrı işlevleri yerine getirirler. Başkanlık Sisteminde ise, Meclis hem organik olarak hem de fonksiyonel olarak, yürütmeden ayrıdır.

<i>Sistem/Yasama-Yürütme</i>	<i>Üstünlük</i>	<i>Birlik</i>	<i>Farklılık</i>
<i>Meclis Hükümeti</i>	Meclisin üstünlüğü	Organik	Yok
<i>Parlementer</i>	Parlementonun üstünlüğü	Organik	Fonksiyonel
<i>Başkanlık</i>	Üstünlük yok	yok	Fonksiyonel

Tablo 1. Sistemler arasında meclis farklılıkları

Sonuç olarak;

Parlementer Sistemde, organik birlik, fonksiyonel farklılık;

Başkanlık Sisteminde, organik ve fonksiyonel farklılık;

Meclis Hükümeti Sisteminde, organik ve fonksiyonel birlik;

sözkonusudur.

2. Yasama ve Yürütme Görevlileri

Yukarıda da açıklandığı gibi, Parlementer Sistemde, yasama ile yürütme arasında organik birlik vardır. Diğer bir ifadeyle, yürütme organı üyeleri aynı zamanda yasama organının da üyeleridir. Hükümetin üyeleri (Bakanlar), genellikle, Parlamento üyeleri arasından seçilir ve atanır. Ancak işlev olarak iki organın yerine getirdiği görevler ayrıdır. Başkanlık Sisteminde ise, meclis üyeleri sadece yasama, yönetim de sadece yürütme görevini yerine getirir. Organların üyeleri de ayrı kaynaklardan ve ayrı yöntemlerle seçilir ya da atanır. Genel olarak, yasama organı üyeleri ile yürütme organı üyelerinin birbirlerinin toplantılarına katılması söz konusu değildir.

Meclis Hükümeti Sisteminde ise, meclisten ayrı bir hükümet yoktur. Daha önce de açıklandığı gibi, işlerin yürütmesini sağlamak için oluşturulan kurul, hükümet niteliğinde değildir. Kurul üyelerinin ayrı ayrı meclis tarafından seçilmesi ve her zaman görevden alınabilmeleri, yürütme görevinin de meclis tarafından yerine getirildiğini göstermektedir. Dolayısıyla, Meclis Hükümeti Sistemi, yasama ve yürütmenin ayrı kaynaklardan oluştuğu Başkanlık Sisteminden olduğu kadar yasama ve yürütmenin ayrı kurullar halinde çalıştığı ve yürütmenin kendi içinde bir bütün olduğu Parleментар Sistemden ayrılmaktadır.

<i>Sistem/ Yürütme Görevlileri</i>	<i>Meclis Toplantılarına Katılma</i>	<i>Kaynak</i>	<i>Seçim+Atama</i>	<i>Onay</i>
<i>Meclis Hükümeti</i>	Katılır	Yalnız Meclis	Meclis	Meclis
<i>Parleментар</i>	Katılır	Meclis	Başbakan+Cbşk.	Meclis
<i>Başkanlık</i>	Katılamaz	Meclis dışı	Başkan	Yok

Tablo 2. Yürütme görevlileri farklılıkları

<i>Sistem/Yasama görevlileri</i>	<i>Üyelik</i>
<i>Meclis Hükümeti</i>	Meclis+meclis seçerse icra heyeti üyeliği
<i>Parleментар</i>	Meclis+başbakan seçerse hükümet üyeliği
<i>Başkanlık</i>	Meclis

Tablo 3. Yasama görevlileri farklılıkları

3. Yürütme

Yürütme, Parleментар Sistemde, iki başlı; Başkanlık Sisteminde, halk tarafından doğrudan seçilen tek başlı; Meclis Hükümeti Sisteminde ise meclis içinde oluşturulan bağımlı bir kurul tarafından yerine getirilmektedir. Parleментар sistemde yürütmenin sorumsuz ve sembolik kanadı olan Cumhurbaşkanı ya da Kral ile yürütmenin sorumlu kanadı olan kabine, genellikle parlamento içinden oluşturulur. Başkanlık Sisteminde, meclis ile Başkan halkoyuyla seçilir ve birbirlerine karşı sorumlulukları yoktur. Her iki güç kullandıkları yetkilerle birbirini frenlemekte ve dengelemektedir. Meclis Hükümeti Sisteminde ise, meclis iktidarı kullanan tek güç olduğundan, yürütme yetkisini, kendi içinden seçtiği vekillere, görev olarak aktarmakta ve bu yetkiyi her zaman geri alma yetkisini elinde tutmaktadır.

4. Hükümet Başkanı

Parleментар Sistemde, hükümet başkanı ya da Başbakan, meclis üyeleri içinden, yürütmenin sembolik kanadı olan Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Başkanlık Sisteminde ve Meclis Hükümeti Sistemlerinde Başbakan yoktur. Başkanlık Sisteminde, Başkan yürütmenin hem sembolik yetkilerini kullanmakta hem de Parleментар Sistemdeki Başbakanın görev ve yetkilerini kullanmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin her iki kanadını da temsil eden Başkan, halk tarafından seçilmekle, Parleментар Sistemdeki, Başbakanın, Devlet Başkanı tarafından atanması ilkesinden ayrılmaktadır. Aynı şekilde, Meclis Hükümeti Sisteminde de, Başbakan olmadığı için atanması da sözkonusu değildir. Bazen, İcra Vekilleri Heyetini seçmekle görevlendirilen Meclis Başkanı, Parleментар Sistemdeki Başbakandan çok farklıdır.

<i>Sistem/Yürütme</i>	<i>Yürütmenin Başı</i>	<i>Devlet Başkanı</i>	<i>Hükümet Başkanı</i>
<i>Meclis Hükümeti</i>	yok	yok	yok
<i>Parlementer</i>	İki başlı	sorumsuz	Başbakan
<i>Başkanlık</i>	Tek başlı	seçmene karşı sorumlu	Başkan

Tablo 4. yürütme farklılıkları

5. Hükümetin Atanması

Parlementer Sistemde, Bakanlar Kurulu (Hükümet), Başbakan (Hükümet Başkanı) tarafından oluşturulmaktadır. Başkanlık Sisteminde, Parlementer Sistemdeki hükümetten söz edilemez. Bu sistemde, Başkanın atadığı bölüm başkanlarından oluşan bir yönetim sözkonusudur. Yönetim Başkanları doğrudan doğruya Başkan tarafından atanmaktadır. Meclis Hükümeti sisteminde ise ne hükümet ne de yönetim sözkonusudur. Sadece, meclis tarafından, meclis adına yürütme görevini kullanan Bakanlar sözkonusudur. Bakanlar, ister Meclis Başkanı tarafından ister Devlet Başkanı tarafından seçilsinler sonuçta meclis tarafından atanırlar ve her zaman meclis tarafından görevden alınabilirler.

Sonuç olarak, Parlementer Sistemde, Başbakan tarafından atanan bir hükümet; Başkanlık Sisteminde, Başkan tarafından atanan bir yönetim ve Meclis Hükümeti Sisteminde, meclis tarafından atanan bir heyet yürütme görevini üstlenmektedir.

6. Meclisin Feshedilmesi

Yasama organının, yürütme organı tarafından feshedilmesi, yalnızca Parleментар Sistemde söz konusudur. Başkanlık Sisteminde, sert kuvvetler ayrılığı uygulandığı için, ne yasama Başkanı düşürebilir ne de Başkan yasamayı feshedebilir. Meclis Hükümeti Sisteminde yürütme yetkisi de mecliste toplandığı için, yürütmenin yasamayı feshi söz konusu değildir. Bu sistemde, meclis kendi kendini feshedebilir.

<i>Sistem/ Meclisin feshi</i>	<i>Yetkili</i>	<i>Güvenoyu istemi</i>
<i>Meclis Hükümeti</i>	Meclis	yok
<i>Parleментар</i>	Devlet Başkanı	Meclis+Hükümet
<i>Başkanlık</i>	yok	yok

Tablo 5. meclisin feshi farklılıkları

7. Hükümetin Sorumluluğu

Parleментар Sistemde hükümet meclise karşı kollektif siyasal sorumluluğa sahiptir. Dolayısıyla, hükümetin seçmene karşı sorumluluğu, dolaylı bir sorumluluktur. Seçmen, hükümeti denetleme yetkisini meclis aracılığıyla kullanmaktadır. Oysa, Başkanlık Sisteminde yürütme, meclise karşı sorumlu değildir ve doğrudan seçmene karşı sorumludur. Çünkü, Başkanlık Sisteminde Parleментар Sistemden farklı olarak, yürütme organı doğrudan seçmenler tarafından seçilmektedir. Meclis Hükümetinde yürütme görevini üstlenen heyet ise doğrudan ve bireysel olarak meclise karşı siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu sistemde de, Parleментар Sistemde olduğu gibi, seçmene karşı sorumluluk dolaylı bir sorumluluktur.

Sistem/Hükümeti	Türü	Biçimi
n Sorumluluğu		
Meclis Hükümeti	bireysel	direkt
Parlementer	Ortak+bireysel	direkt
Başkanlık	yok	dolaylı

Tablo 6. Hükümetin sorumluluğu

8. Güç Merkezi

Parlementer Sistemde, daha önce sözü edilen, parlamentonun üstünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak, Parlamento, güçlerin odaklandığı merkez niteliğindedir. Hem yasama gücü hem de yürütme gücü parlamentoda toplanmıştır. Ancak parlamentodaki yürütme ve yasama fonksiyonları, parlamento içindeki ayrı organlar tarafından yerine getirilmektedir. Başkanlık Sisteminde ise, daha önce sözü edilen kuvvetler ayrılığı prensibinin bir sonucu olarak, herhangi bir güç merkezi bulunmamaktadır. Her güç kendi alanında odaklanmış olup diğer kuvvetleri sadece dolaylı olarak frenlemekte ve kendisi de diğer güçler tarafından frenlenerek sistemin dengesi sağlanmaktadır. Meclis Hükümeti Sisteminde ise, kuvvetler birliği prensibinin bir sonucu olarak, meclis, bütün güçlerin odaklandığı merkez durumundadır. Sonuç olarak, Başkanlık Sisteminde herhangi bir güç odağı bulunmazken, Parlementer Sistemde Parlamento; Meclis Hükümeti Sisteminde meclis güç odağı konumundadır.

B. Toplumsal ve Örgütsel Farklılıklar

Siyasal Sistemlerin işleyişi, daha önceki bölümlerde de sık sık sözedildiği gibi, toplumsal yapı ve toplumsal yapının belirlediği örgütsel yapı ve özellikle siyasal parti sistemiyle çok yakından bağlantılıdır. Bu nedenle, bu bölümde, sistemler arasındaki toplumsal ve örgütsel farklılıklara, siyasal partiler bağlamında topluca bakılacaktır. Bu suretle, belli toplumsal yapıların belli sistemlere uyarlılık sağlayamamasının nedenleri ve böyle bir durumda ortaya çıkabilecek sorunlar tahlil edilmiş olacaktır.

1. Toplumsal Farklılıklar

Parlementer Sistemin etkili ve verimli işleyişi, toplumsal yapının, zıt siyasal kutuplara bölündüğü zamanlarda bile mümkündür. Bu bölünmelerin iki büyük kutupta olması halinde sistemin işleyişinde ciddi aksaklıklara rastlanmaz. Çünkü böyle durumlarda, iki kutuplu toplum yapısı, iki büyük partinin oluşmasına yol açacak ve parlamentoda partilerden birisi, çoğunluğu sağlayarak, hükümet krizi ve dolayısıyla sistemin tıkanmasını engelleyecektir. Toplum yapısının fazla bölünmüş olduğu durumlarda bile, seçmen psikolojisi-oyların etkili olması düşüncesiyle- büyük partilere oy vermek yönünde koşullanmış ise, tıpkı iki kutuplu toplum yapısında olduğu gibi çift parti sistemi oluşacak ve bu da sistemin etkili ve verimli işlemesini sağlayacaktır. Burada hemen şunu ifade etmek gerekir ki, seçim sisteminin de, kutupların siyasal arenaya yansımada büyük etkisi vardır. Ülke genelinde ve seçim bölgesinde belli bir oranda baraj koyarak, belli görüşlerin temsilini engellemek ve Parlamentodaki bölünmeyi önlemek, seçim sistemini değiştirmekle mümkün kılınabilir. Bu durum seçmen iradesi dışında, parlamentonun iradesiyle gerçekleştirildiği için demokratik ilkelerle fazlaca bağdaşmaz. Ancak sistemin işleyişi ve istikrarı için başkaca çözüm bulunamadığı durumlarda, seçim

sistemini bu yönde değiştirmek kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla İkinci Bölümde açıklanan istikrar tedbirlerini (düalistleştirme ve rasyonelleştirme teknikleri) de kullanarak, seçim sistemi yoluyla demokrasi ilkelerini de gözetten bir dengeye ulaşmak Parleментар Sistemler için zorunlu görölmektedir. Ancak bu sonuç, sadece, toplumsal yapının, siyasal sistemin istikrar ve işleyişini sağlayamadığı durumlar için sözkonusudur. Kutuplaşmanın iki ekseninde toplanmış olması, sistemin işleyişini aksatmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, böyle durumlarda seçim sistemini de demokratik ilkelerle düzenleyerek küçük partilerin de temsiline imkan tanımak sistemin işleyişini aksatmayacaktır

Başkanlık Sisteminde, Parleментар Sistemin aksine, toplumsal yapının kutuplara bölünmemiş olması gerekmektedir. Başkanlık Sistemine örnek olarak incelediğimiz A.B.D.'de, toplumsal yapı, iki büyük partinin oluşumuna izin vermiştir. Ancak bu partiler arasında, ideolojik anlamda ciddi farklılıklar sözkonusu değildir. Bu durum, Başkanlık Sisteminin etkin ve verimli işleyişini sağlayan temel mekanizmadır. Çünkü, daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi, siyasal sistem, çok hassas dengeler üzerine kurulmuştur. Sistemdeki bir ideolojik kutuplaşma, dengeleri alt-üst ederek çok ciddi bunalımlara yol açabilecektir. Örneğin, Başkanın ve meclisler çoğunluğunun farklı "ideolojik" partilere mensub olmaları durumunda, Başkanın ideolojik farklılık nedeniyle yasaları veto etmesi sistemin kilitlemesine yol açacaktır. Başkanın bu hareketine karşılık senatonun, Başkanın yaptığı atamaları onaylamaması yürütme organının oluşumunu engelleyerek sistemin bir ayağının boşlukta kalmasına yol açacaktır. Bu tür eylemlerin birikimli olarak devam etmesi durumunda ise, siyasal sistemin varlığı tehlikeye qirecektir. Fransa gibi Yarı Başkanlık Sisteminin uygulandığı ölkelerde siyasal kutuplaşmalar farklı ideolojik eksenlerdedir. Ancak Yarı Başkanlık Sistemi oluşu dolayısıyla, Parleментар Sistemin, Cumhurbaşkanının seçimi dışındaki mekanizmaları

işletilmekte; sadece Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçildiği için güçlendirilmiş bulunmaktadır.

Meclis Hükümeti Sistemi, daha önce de sık sık yinelenildiği üzere, bir geçiş dönemi sistemidir. Bu geçiş döneminde, genellikle toplum tek bir amaç etrafında birleşmiştir. Bu amacın gerçekleşmesi için, toplum tüm olarak seferber haldedir. Bu durumda ideolojiler toplumun ortak çıkarları haline gelmiştir. Toplum bu ortak çıkarın gerçekleştirilmesi için kendi içinden seçtiği bir meclisi tam yetkili kılmış ve bundan dolayı bütün güçler bu organda toplanmıştır. Ortak çıkarın gerçekleştiği ya da gerçekleşmesinin olanaksızlığının anlaşıldığı durumlarda sistem bozulmakta ve başka biçimlere bürünmektedir. Bu durumda Meclis Hükümeti Sisteminin aldığı yeni biçim toplumsal yapıyla ve amacın gerçekleşme durumuyla yakından bağlantılıdır. Türkiye'de, ulusal kurtuluş hareketinin tamamlanmasından sonra, Sistem, Parleментар Sistemin bazı mekanizmalarını alarak işletmeye başlamış ve 1946 yılında çok partili hayata geçinceye kadar da Parleментар Sistemin belli mekanizmalarını işleterek varlığını devam ettirmiştir. Ancak 1946 yılına kadar geçen sürede, olağanüstü koşullar devam etmiş; zaman zaman çok partili yaşama geçerek sistemin özünü değiştirme çabaları, başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Çok partili yaşama geçildikten sonra Demokrat Partinin iktidarının sürdüğü dönemlerde, Meclis Hükümeti Sisteminin kısmen uygulanmasının bile ortaya çeşitli sorunlar çıkardığı görülmüş ve 1961 Anayasasıyla Parleментар Sisteme geçilmiştir. Fransa'da Fransız İhtilalinin yapılmasından sonra kurulan meclis hükümeti sistemi de, aynı toplumsal birliklik ortamından esinlenmiştir. Fakat buradaki sistem, kısa süre içinde, meclis diktatoryasına ve hemen ardından tek kişinin egemenliğine dayalı bir sisteme dönüşmüştür. İsviçre'de bugün uygulanan sistem ise, Meclis Hükümeti Sisteminin sınırlı bir uygulamasıdır. Sonuç olarak şunu çıkarmak mümkündür: Meclis Hükümeti Sistemi, çoğulcu siyasal hayatla bağdaşmadığı

için, ancak geçiş dönemlerinde uygulanır. Bu dönem bittikten sonra sistemin dönüşüme uğraması ya da Parleментар Sistem mekanizmalarıyla desteklenmesi kaçınılmazdır.

Sonuç olarak, *Başkanlık Sistemi yumuşak toplumsal bölünmeyle sert kuvvetler ayrılığına; Parleментар Sistem sert toplumsal bölünmeyle yumuşak kuvvetler ayrılığına; Meclis Hükümeti Sistemi toplumsal bütünleşme ile kuvvetlerin birliğine imkan tanımaktadır.* Bu sonuca ters uygulamaların olduğu durumlarda sistem tikanıklarının ve bunalımlarının yaşanılması kaçınılmazdır.

2. Siyasal Parti Sistemi Farklılıkları

Sistemler arasında, toplum yapısından kaynaklanan nedenlerle, siyasal parti sistemi farklılıkları vardır. Siyasal parti sisteminin, Siyasal sistemle uyuşmaması halinde kriz yaşanması kaçınılmaz olacaktır. Her ne kadar, siyasal parti sistemi, toplum yapısına göre farklılıklar göstermekteyse de, seçim sistemi ve psikolojik faktörlerin de, siyasal parti sistemini etkilemesi nedeniyle, siyasal parti sistemi farklılıklarını ayrı bir başlık altında incelemek gerekli görülmüştür.

Parleментар Sistemlerde uygulanmakta olan parti sistemleri birbirinden farklıdır. Fakat Parleментар Sistem incelemelerinde, örnek sistem olarak incelenen İngiltere'de, çift parti sistemi mevcuttur. Zıt kutuplarda yer alan bu partilerin, farklı ideolojileri benimsemiş olmaları, sistemin etkin ve verimli işleyişini aksatmamaktadır. Partilerin biri iktidardayken diğeri muhalefet görevini üstlenmekte ve sistem kendi kuralları içinde iktidarın el değiştirmesine imkan tanıyarak sürekliliğini sağlamaktadır. Çift parti sisteminin geçerli

olmadığı Parleментар Sistemlerde, sistemin çeşitli mekanizmalarla takviye edilmesi gerekmektedir. Daha önceki bölümlerde açıklanan bu mekanizmalar sistemlerin istikrarını sağlayarak sürekliliğe imkan tanımaktadır. Bütün bu mekanizmaların temelindeki mantık, sistemde, çoğunluğu sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Çoğunluk oluşturulduktan sonra, sistem farklı ideolojik kutupları yapısında barındırabilmektedir. Sonuç olarak çift parti sistemi, Parleментар Sistemler için ideal olmakla birlikte, çok partili sistemler de çeşitli mekanizmalarla desteklendiği takdirde Parleментар Sistemlerde varlıklarını sürdürebilmektedirler.

Başkanlık Sistemi farklı kutuplardaki siyasal oluşumları barındırabilecek yapıda değildir. Her ne kadar ABD' de çift parti sistemi geçerliyse de, burada sistemin devamını sağlayan partilerin sayısı değil, partilerin ideolojik partiler olmamaları ve aynı eksen de yer almalarıdır. Dolayısıyla, Başkanlık Sisteminin en önemli özelliği parti sistemi tarafından değil, parti yapısı tarafından belirlenmektedir. ABD'deki partiler disiplinsiz partiler olduğu için, bir parti üyesi rahatlıkla parti uygulamalarını benimsemeyerek diğer partinin uygulamalarını destekleyebilmektedir. Böylece Başkan ve yasama organı farklı partiden olsalar bile, Başkan uygulamalarını destekleyebilecek bir çoğunluğu sağlamada başarılı olabilmektedir. Sistemde ideolojik partilerin bulunması durumunda bu uzlaşmanın sağlanması mümkün olmayacaktı. Nitekim siyaset bilimcileri, ABD toplum yapısı ve parti yapısını gözardı ettikleri için, başlarda, Başkanlık Sisteminin uzun süre ayakta duramayacağını iddia etmişlerdir. Dolayısıyla, Başkanlık Sisteminin varlığını bu tek kutuplu toplum ve parti yapısına borçlu olduğu unutulmamalıdır.

Meclis Hükümeti Sistemlerinin saf olarak uygulandığı durumlarda, parti yapısı ve sisteminin önemi yoktur. Burada belli bir ortak çıkarın gerçekleştirilmesi söz konusu olduğundan bütün toplumsal gruplar aynı amaç

etrafında kenetlenmişlerdir. Dolayısıyla, sistemin varlığı, parti sistemi ve yapısından çok, olağanüstü koşulların devamına bağlıdır. Meclis Hükümeti Sisteminin, Parleментар Sistem mekanizmalarıyla desteklendiğı durumlarda, konuyu, yukarıda Parleментар Sistem için yapılan açıklamalar doğrultusunda değerlendirmek gerekir.

ALTINCI BÖLÜM

VI. SONUÇ

Ortak noktaları, "demokratik yönetim" olan Parlemonter Sistem, Başkanlık Sistemi ve Meclis Hükümeti Sistemi çalışma boyunca incelenmiş bulunmaktadır. İlgili bölümlerde, zaman zaman kısmi sonuçlar da çıkarılmış bulunmaktadır. Bu bölümde, bir taraftan elde edilen bulgular, genel bir değerlendirmeye tabi tutulacak, diğer taraftan, daha önceki bölümlerde elde edilen kısmi sonuçlar bütünleştirmeye çalışılacaktır. Bu sonuçlar aşağıdaki noktalarda toplanabilir.

A. Genel Değerlendirme

a) Toplumsal yapı ile siyasal yapı arasında çok kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. Meclis Hükümeti Sistemi, kriz dönemleri ve olağanüstü toplumsal koşullar yönetimidir. Olağanüstü koşullar ortadan kalkınca, Meclis Hükümeti Sistemi de, ya kendi içinde takviye edilmekte ya da tümünden değiştirilmektedir. Bazan, olağanüstü koşullar ortadan kalkmadan, müdahale yoluyla despot yönetimler kurulabilmekte, (örnek: Fransa'da Jakobenler) bazen

de takviye mekanizmaları çok güçlü olduğundan, sistem uzun süreli uygulanabilmektedir.(Örnek:isviçre) Fakat bu durumlar, Meclis Hükümeti Sistemleri için istisnaidir. Bu sisteme, demokratik sistemlerin olağanüstü yönetim biçimi adını vermek yerinde olacaktır. Başkanlık Sistemi ile Parleментар Sistem, demokratik çoğulcu toplumsal yapıda sürekli olarak uygulanabilen ve çoğunlukta olan yönetim sistemleridir.

b) Başkanlık Sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemdir. Kuvvetler arasındaki ilişkiler, çok hassas dengeler üzerine oturtulmuştur. Bu dengelerin en ufak bir şekilde bozulması, sistemin dengesini alt-üst edebilmektedir. Örneğin Başkanın yaptığı atamaların, senato tarafından onaylanmaması, yürütme organının oluşumunu engelleyebilecektir. Başkan ve senato çoğunluğunun ayrı partilerden olması halinde bu sonuç oldukça muhtemeldir. Ancak bu sonucun oluşumunu önleyen mekanizmalar mevcuttur. Bunlar, ideolijisiz bir toplumsal yapı; bu toplum yapısının izin verdiği disiplinsiz kadro partileri; Başkanın kişiliği ile Başkanın Kongre'ye karşı kullanabileceği karşıt silahlar vb. mekanizmalardır. Başkan ile Kongre arasındaki uyumu, diğer bir ifadeyle, Başkanın uygulamalarını onaylayan bir Kongre, ancak ve ancak, disiplinsiz partiler yoluyla mümkündür. Parti disiplini yoluyla, her partinin belli bir yönde karar alması sağlanacak olursa, sistemin işlemesine imkan yoktur. Diğer taraftan Başkan ile Kongre'nin aynı partiden olması durumlarında Başkanın çok kuvvetli olması ve bu gücünü kullanarak sistemin özünü değiştirmesi, örneğin totaliter yapıdaki bir yönetimi benimsemesi de mümkündür. Bu durumda da, sistemin garantisi, disiplinsiz parti yapısı ve demokratik ilkeler etrafında bütünleşmiş ideolojisiz toplum yapısıdır. Halbuki disiplinsiz parti yapısı, Parleментар Sistemler için, istikrarlı çoğunlukların oluşumunu önleyerek, sistemin felce girmesine yol açacak niteliktedir. Parleментар Sistemlerin etkin ve verimli işleyebilmesinin en önemli aracı, istikrarlı çoğunluklardır. İstikrarlı çoğunlukların oluşumunu sağlayan

mekanizma ise yapılı partilerdir. Gerçi sistemdeki partilerin yapılı olması, tek başına sistemin istikrarını sağlayıcı nitelikte değildir. Seçim sistemi ve parti sisteminin de sistemin istikrarını sağlamada çok önemli bir role sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak sistem saf çift partili olsa bile, partilerin disiplinsiz olduğu durumlarda, istikrarlı çoğunlukların sağlanabilmesi mümkün olmayabilir. Şu halde sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde, yumuşak bölünmeli toplumsal yapıya ve bunun belirlediği disiplinsiz parti yapısına; yumuşak kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemlerde, sert bölünmelerin olduğu toplumsal yapı ve bunun belirlediği disiplinli parti yapısına ihtiyaç vardır.

c) Yukarıda açıklanan toplumsal yapı-siyasal sistem ilişkisi, sistemin işleyişine etkisi olan mekanizmalar yönünden nasıl açıklanabilir? Sert kuvvetler ayrılığına dayanan Başkanlık Sisteminde, Yasama, yürütme ve yargı organları ayrı kaynaklardan oluşmaktadır. Bundan dolayı, aralarında karşılıklı olarak sorumluluk mekanizması işlememektedir. Diğer bir ifadeyle, yasama kendi içinden seçmediği bir başkanı denetleyememekte ve istediği zaman görevden alamamaktadır. Bu durum, Başkan ve yasamanın aynı partiden olduğu koşullar için olduğu kadar, bunların ayrı partilerden olduğu koşullar için de sözkonusudur. Aralarında direkt sorumluluk olmayan bu iki organın karşılıklı ilişkileri, birbirlerinin görev alanına giren işlerde, onay mekanizması olarak etkin olmaları ve bu silahlarını, kendi görev alanlarına giren işlerde karşılıklı olarak onayı yaptırtmaları biçiminde uygulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, her iki taraf da hem diğerine bağımlı hem de diğer taraf üzerinde yaptırım gücüne sahiptir. Aynı mekanizma, Yürütme-yargı, Yasama-yargı, ikilileri ilişkileri için de geçerlidir. Halbuki Parlamenter Sistemlerde, Parlementonun kapsayıcılığı ilkesi nedeniyle, yürütme organı yasama organı içinden oluşturulmakta ve göreve başlaması için yasama organının desteğine gereksinim göstermektedir. Hükümet, meclisin güvenini yitirdiğini hissettiğinde, güvenoyu isteminde bulunabilmekte ve bu güvenoyunu

alamayınca görevi bırakmaktadır. Hükümetin böyle bir talepte bulunmaması halinde de, meclis bizzat devreye girerek güvenoyu vermediğini açıkça beyan edebilmekte ve hükümeti düşürebilmektedir. Buna karşılık da hükümet oluşturulamadığı zaman, yürütmenin sorumsuz kanadı olan Devlet Başkanı aracılığıyla, meclis feshedilebilmektedir. Dolayısıyla, istikrarlı çoğunlukların oluşturulmamasından, yasama organı sorumlu tutulmuş olmakta ve bundan dolayı da görevine son verilebilmektedir. Karşılıklı sorumluluk mekanizmaları, güçlerin varlıklarına ilişkin sorunlar haline gelebilmekte ve güçlerin varlıklarının devamı ancak istikrarlı çoğunluklarla mümkün olmakta; bu da disiplinli parti yapısını gerektirmektedir. Şu halde, Başkanlık sisteminde, güçler arasında sorumluluk mekanizması işlememekte ve güçlerin sürekliliği, sistem devam ettiği sürece, sağlanmaktadır. Parleментар Sisteminde ise, güçler arasında sorumluluk mekanizması işlediğinden, sistem devam ederken güçler dağıtılabilmekte ve yeni seçimler yoluyla, farklı gruplardan oluşan, yeni güçlerin oluşumu sağlanabilmektedir.

d) Yukarıdaki sonuçtan ulaşılan diğer bir sonuç, farklı sistemlerdeki sistem krizleri ve bunalımlarının farklı sonuçlara yolaştığıdır. Başkanlık Sisteminde, güçler arasında doğabilecek sorunlar, güçlerin dağıtılmasına imkan tanınmadığı için sürekli olarak sistem içinde varolabilmekte; sistemin hassas mekanizmalarının bu sorunları çözmeye yeterli olmadığı durumlarda, sistemin işleyişi tıkanmakta ve sonucun ne olacağı konusunda hiçbir çözüm bulunmamaktadır. Yani mevcut güçler ya uzlaşmacı bir tavırla fedakarlık göstererek geri adım atmakta ya da sistem belirsiz bir bunalıma doğru yol almaktadır. Parleментар Sistemde ise, güçler dağıtılarak yeni dağılımlarla, sorunun çözümü yolunda adım atılabilmektedir.

e) Parleментар Sistemlerde ortaya çıkacak sistem krizlerinin, belli bir ölçüde, yapay tekniklerle giderilmesi mümkün olabilmektedir. Bu teknikler,

Devlet Başkanının halk tarafından seçilerek ya da Anayasa'da güçlendirilerek sistemin düalistleştirilmesi; bu suretle Devlet başkanının sistem krizlerini çözmede etkinleştirilmesi; hükümet krizi yaratacak olan meclise kriz yaratmadan önce hükümeti kurması ve bu suretle krize girilmeden, krizin çözülmesi; hükümeti düşürmek için yapılacak güven oylamalarında güvensizlik oylarının esas alınması; seçim sistemi yoluyla parti sisteminin değiştirmesi v.b. uygulamalardır. Kuşkusuz, uygulamada, Parleментар Sistemler arasında farklılıklar olduğu gibi, bu yapay teknikler yönünden de farklılıklar bulunacaktır. Bu tekniklerin uygulanıp uygulanmayacağı; uygulanacaksa uygulanma derecesi, toplumsal yapıya göre saptanmalıdır.

f) Parleментар Sistemlerin uygulandığı ülkelerde, sistem krizlerini aşmak ve sistemi etkinleştirmek için Başkanlık Sistemine geçilmesi halinde, toplumsal yapının uyumsuzluk göstermesi durumunda, çözümsüz kriz ve bunalımların yaşanması doğaldır. Bu nedenle bu tür sistem tartışmalarının yapıldığı durumlarda, toplumsal-siyasal-kültürel ve ekonomik yapının bilimsel yöntemlerle analiz edilmesi ve kararın elde edilecek bilimsel sonuçlara göre verilmesi gerekmektedir. Uyumsuzluk belirtileri saptandığı durumlarda, sistem değişikliği yerine rasyonelleştirme teknikleri kullanılarak sistemin rasyonelleştirilmesi daha uygun görünmektedir.

B. Türkiye Açısından

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı imparatorluğundan kalan toplumsal yapı mirası üzerine oturtulmuştur. Bu yapı farklı düşüncedeki insanların tümünü bir arada barındıran bir yapıdır. Toplumsal yapıdaki bu bölünmüşlük; bölünmüş bir toplum yapısını sindirecek bir siyasal sistemi gerektirmektedir. Böyle bir sistem, kuşkusuz, toplumsal yapıda uzlaşma olmasa bile ayakta kalabilecek

nitelikte olmalıdır. Bu koşullara uygun olmayan bir siyasal sistem, sonucu belli olmayan çözümsüzlüğe itilmiş olacaktır.

Yukarıdaki genel sonuçlar gözönünde tutularak bakıldığında, bugünkü toplumsal yapıyla, Başkanlık Sistemine geçilmesi mümkün görünmemektedir. Murat Belge Başkanlık Sistemi üzerine yazdığı bir makalede aynı soruya yanıt aramakta ve şu sonuca ulaşmaktadır: " Amerikan modeli yalnızca *herşeye kadir* bir başkanlıktan ibaret değil. Bir toplumsal işleyişe, bir kültür ve felsefeye dayanıyor ve kendi içinde çeşitli dengeler yaratmış. Bu anlamda *buzdağının* büyük gövdesini tartışma konusu yapmadan, bu kargaşanın içindeki *başkanlık* ögesini çekip çıkarmak ve yalnızca onu gündeme getirmek, yeterli olamaz. Başkanlığı dengeleyen öbür yapılar işin içinde olmayınca ortada bir *çeşit seçilmiş padişah* uygulaması kalır."¹ "Amerikan sisteminin bir bütün olarak nasıl demokrasiyi işlettiğine dikkat etmeyip onun içinden yalnız *başkanlık* ögesini alırsanız, büyük bir ihtimalle *gerekçenizin* tersini gerçekleştirip despotizmde son bulursunuz."² Türkiye Cumhuriyeti tarihi, çok temel konularda bile uzlaşma sağlanamamsı dolayısıyla, kesintiye uğrayan demokrasi denemeleriyle doludur. Bu tarihi deneyler, açıkça, Başkanlık Sisteminin içinden çıkılmaz sonuçlara yol açabileceğini göstermektedir. Parleментар Sistemini rasyonelleştirilmesi yoluyla, sistem krizlerinin daha kolay çözülebileceği yadsınamaz bir gerçektir. " Devlet faaliyetlerinin tanziminde, iktidarın bir iradede toplanmasının fert hürriyeti için tehlikeli olabileceğini kabul eden her görüş netice itibarıyla Parleментарizmi, hürriyeti gerçekleştiren ve teminat altına alan bir rejim olarak görür ve kabul eder."³ " Başkanlık rejimi

¹ Murat Belge. Nokta Dergisi, "Başkanlık Sistemi I", Yıl:11, Sayı:4,17 -23 Ocak 1993. (s.41)

² Murat Belge. Nokta Dergisi, "Başkanlık Sistemi II", Yıl:11, Sayı:5, 24 -30 Ocak 1993 (s.22)

³ Orhan Aldıkaçtı. Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul: Doçentlik Tezi, 1960. (s.62)

hususî şartlar içinde muvaffak olabilen bir hükümet tarzıdır....örnek alınmaması gereken sistemlerden birini teşkil etmektedir."⁴

Aldıkaçtı'nın ifadesiyle," ...tetkik,...hükümet edenlerin despotluk temayülleri durduracak, müstebit olmalarını mutlak surette önleyecek bir rejimin bulunmadığını göstermiştir. Başkanlık rejimi A.B.D. de muvaffak olmakta veya olur görünmekte, diğer yerlerde diktatörlükler, hükümet darbelerine yol açmaktadır. Meclis Hükümeti Sistemi, İsviçre'de ve geçici bir rejim mahiyetini taşıdığı Fransa'da 1871-1873, Türkiye'de, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti devreleri dışında muvaffakiyetsizliğe uğramış ve aynı neticelere varmıştır. Parleментарizmin tatbiki, buna benzer durumların bu rejimin tatbik edildiği memleketlerde meydana geldiğini fakat sayılarının çok daha az olduğunu göstermektedir. Demek oluyor ki, bir memlekette siyasi rejimin muvaffakiyeti herşeyden evvel Prof. Kubalı'nın belirttiği gibi, o memleket fertlerinin siyasi ahlak anlayışına bağlıdır. ... Bununla beraber siyasi ahlakın en yüksek olduğu memleketlerde dahi, bir gün bu ahlaktan mahrum kimselerin iktidara gelerek memleketi arzularına göre idare etmek istemeleri muhtemeldir. Hukukçunun görevi mümkün olduğu kadar bu ihtimali ortadan kaldıracak bir hükümet sistemi bulmaktır. ...bu sistem... kuvvetler arasında işbirliği ve muvazene prensiplerine dayanan parlamentarizm..."dir.⁵

Yukarıdaki ifadelerden, Türkiye'de hiç bir zaman Başkanlık Sisteminin yerleştirilemeyeceği sonucu çıkarılmamalıdır. Toplumsal yapının bölünmeleri, yumuşak bir bölünmeye dönüştüğü zaman, sert kuvvetler ayrılığına dayalı Başkanlık Sistemine geçiş de mümkün olabilir. Ancak bunun için, toplumsal dinamikler yoluyla, toplum yapısının bu sistemi kaldıracak bir yapıya dönüşmesi gerekmektedir. Toplumsal yapının bu dönüşümü gerçekleştirmiş

⁴a.g.e., (s 178)

⁵a.g.e., (s.234)

olduğu durumlarda da, sistem değişikliğinden önce çok kapsamlı araştırmaların yapılması ve geçiş yapılırken çok dikkatli davranılması gerektiği açıktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ♦ Akın, İlhan. Kamu Hukuku: Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1983.
- ♦ Aldıkaçtı, Orhan. Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul: Doçentlik Tezi, 1960.
- ♦ Belge, Murat . Nokta Dergisi, "Başkanlık Sistemi I", Yıl:11, Sayı:4, 17-23 Ocak 1993.
- ♦ Belge, Murat . Nokta Dergisi, "Başkanlık Sistemi II", Yıl:11, Sayı:5, 24-30 Ocak 1993.
- ♦ Brown and Wahkle. The American Political System, Illinois: Dorsey Press, 1967.
- ♦ Çağlar, Bakır . Anayasa Hukukuna Giriş: Ders Notları, İstanbul, 1983.
- ♦ Çam, Esat .Devlet Sistemleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.
- ♦ Cosnell, Cullen B., Lane W. Lancaster & Robert S. Rankin. Fundamentals Of American Government: National, State, local, Newyork: McGraw-Hill Book Company, 1957.
- ♦ Dal, Kemal. Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984.

- ♦ Duverger, Maurice . Siyasi Partiler, Çev. Ergun Özbudun. İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1986.
- ♦ Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası. Kabul Tarihi: 23 Mayıs 1949.
- ♦ Finer, S.E. Comparative Government, Newyork: Penguin Books, 1985,
- ♦ Gözübüyük, A. Şeref .Anayasa Hukuku, Ankara: Genel Dağıtım, 1989.
- ♦ Jennings,I. The British Consitution, London: Cambridge University Press, 1947.
- ♦ Kili, Suna ve A.Şeref Gözübüyük. Türk Anayasa Metinleri, Ankara: Kurtuluş Ofset Basımevi, 1985.
- ♦ Laski, Harold J. Parlimentary Government In England, London. George Allen&Unvin Ltd., 1952.
- ♦ Lijphard, Arend. ed. Parliamentary Versus Presidential Government, New York: Oxford University Press, 1992.
- ♦ Owen,. Roger . State, Power & Politics: In the making of Modern Middle East, London: Routledge, 1992.
- ♦ Schroeder, Richard C. Amerikan Hükümetinin Ana Hatları, Ankara: Amerikan Basın ve Kültür Merkezi.
- ♦ Soysal, Mümtaz .Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986.
- ♦ Şaylan, Gencay . Çağdaş Siyasal Sistemler, Ankara: Sevinç Matbaası, 1981.
- ♦ Tanilli, Server .Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, istanbul: Say Yayınları, 1982.
- ♦ Teşkilatı Esasiye Kanunu. Kabul Tarihi:20.1.1337, Kanun No.85.
- ♦ Teşkilatı Esasiye Kanunu. Kabul Tarihi:20.4.1340, Kanun No:491.

- ♦ Teşkilatı Esasiye Kanununun Tekrar Meriyete Konulması Hakkında Kanun. Kabul Tarihi:10.1.1945, Kanun No: 4695.
- ♦ Tunaya, Tarık Zafer . Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku. İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.
- ♦ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kabul Tarihi: 9/7/1961, Kanun No: 334.
- ♦ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kabul Tarihi: 7/11/1982, Kanun No: 2709.
- ♦ Verney, Douglas V.. The Analysis of Political Systems. London Routledge & Kegan Paul Ltd.,1959.
- ♦ Vernon, Manfred C. Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine giriş, (çev.) Mümtaz Soysal, Ankara: Sevinç Matbaası, 1961.
- ♦ Williams, Robin M. American Society, Newyork: A. Knopf, 1968.
- ♦ Wright, Vincent.ed. The Government And Politics of The United States: Comparative Government & Politics, London: Macmillan Press Ltd., 1993.