

İNGİLTERE İLE KARŞILAŞTIRMALI OLARAK TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMİN İŞLEYİŞİ VE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Şadiye AY DENİZ*

Özet

Siyasal sistemin yapısını oluşturan hükümet sistemi, bugün siyasal planda en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Türkiye dahil olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde zaman zaman başarısız olan Parlamenter sistem, bu sistemi uygulayan ülkeleri yeni sistem arayışına itmiştir. Parlamenterizmin rejim tikanıklıklarına çözüm bulamaması ve hükümet bunalımları karşısında çaresiz kalması, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemi gibi yeni tercihleri gündeme getirmiştir. Parlamenter rejimden Başkanlık rejimine geçişin aracı olarak yürütmenin güçlendirilmesi yolu tercih edilmiş ve 1982 Anayasasında klasik parlamenter sistemden önemli sapmalar olmuş, kendine özgü bir parlamenter sistem modeli yaratılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'de parlamenter sistemin tarihsel gelişimi anayasalar baz alınarak incelenecek, parlamenter sistemin ne olduğu ve Türkiye'de nasıl uygulandığına, hükümet sistemi değişikliği tartışmalarına, başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminin uygulanması durumunda doğabilecek muhtemel sonuçlara ve son olarak da parlamenterizmin iyileştirilmesi anlamında alınabilecek tedbirlere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi, İngiltere, Fransa, Amerika.

Abstract

Governmental system which constitutes the structure of political system is one of the most controversial issues of the political agenda. Parliamentary system which has unsuccessful stories occasionally including Turkey forced many countries to seek novel systems. Inability of parliamentary system to solve crisis of regime and to overcome governmental problems caused to come agenda new options such as presidency or quasi-presidency. Reinforcement of executive is being opted as an instrument of transition from parliamentary to presidential system and a sui generis parliamentary system model was being

* Araş. Gör., Muğla Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü.

created by derivations from classical parliamentary system in the 1982 Constitution.

In this study, historical development of parliamentary system in Turkey will be analyzed and it will be underlined some other issues such as the content and Turkish application of parliamentary system, argument of governmental system modifications, probable results of the practice of presidential and quasi-presidential system and, finally, cautions to be taken to make a better parliamentary system.

Key Words: Parliamentary system, Presidential system, Quasi-presidential system, England, France, United States of America

Giriş

Hükümet sistemi değişikliği ülkemizde son zamanlarda en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Anayasamızda hükümet sistemi parlamenter sistem olarak açıkça belirtilmesine rağmen, anayasanın çeşitli hükümlerinden, özellikle cumhurbaşkanına tanıdığı bazı yetkilerden dolayı sistemi saf bir parlamenter sistem olarak nitelemek zordur. Türkiye 1876 Anayasasından bu yana –Meclis hükümeti sisteminin uygulandığı 1921 Anayasası ve karma hükümet sisteminin uygulandığı 1924 anayasası hariç tutulursa- uzun bir süredir parlamenter sistem geleneğine sahiptir. Ancak bu yüz yıllık süre boyunca parlamenter sistemin etkili ve sorumlu bir yönetim ortaya çıkardığı söylenemez. Türkiye tarihi boyunca sürekli hükümet bunalımları yaşamış ve hep istikrarsız, sorumluluk almayan hükümetlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu istikrarsızlıkların ve olumsuz sonuçların etkisiyle Türkiye’de 1980’lerden sonra yeni hükümet sistemi tartışmaları başlamıştır. Kendi sahip olduğu gücü daha da arttırmak isteyen birçok siyasi parti lideri, başkanlık veya yarı-başkanlık sisteminden söz etmiş ve bu sistemlerin Türkiye için daha faydalı olacağını ve istikrarı getireceğini savunmuştur.

Türkiye’de siyasal sistemin sorunlarını sadece hükümet sistemine indirgemek mümkün müdür? Ya da hükümet sistemi değişikliği siyasal sistemin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması için gerekli midir? Başkanlık ya da Yarı-başkanlık sistemi çözüm olacak mıdır? Bu çalışmada bu soruların cevapları aranacak, Türkiye’de parlamenter sistemin ne anlama geldiği, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin Türkiye’ye olumlu ve olumsuz etkilerinin neler olabileceği üzerinde durulacak ve son olarak parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi çabalarıyla siyasal istikrarsızlığın aşılabileceği tartışmalarına yer verilecektir.

1. İNGİLTERE’DE PARLAMENTER SİSTEM

İngiltere’nin siyasal rejimini yazılı bir anayasaya dayandırmak mümkün değildir. Ancak İngiliz siyasal düzeninin yalnızca örf ve âdet kurallarına

dayandığını söylemek doğru olmayacaktır. Bilindiği gibi Bill of Rights, Habeas Corpus Act, Parliament Act gibi yazılı kurallar da vardır (Göze, 1989; 437).

1.1) YASAMA

1.1.1) Avam Kamarası

Avam Kamarası en uzun tarihli parlamentolardan biridir ve yüksek derecede kurumsallaşmış bir parlamentodur. Bu niteliğinden dolayı, diğer ülkelerin parlamentolarına model teşkil etmiş, gelişmiş ve universal bir yapıya sahiptir (Durgun, 1999; 117).

Avam kamarası, beş yıl süreyle halk tarafından seçilen 625 üyeden oluşur. Avam kamarası parlamenterleri, tek isimli, tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilirler. Avam kamarası üyeleri teorik olarak 5 yıllık bir süre için seçilirler ancak, İngiliz siyasî yaşamında iktidardaki partinin çoğu kez, siyasi atmosferin kendi lehine olduğunu gözlemlediği zamanlar, Avam Kamarasındaki çoğunluğunu arttırmak ve 5 yıllık süreyi yeniden başlatmak amacıyla, başbakan aracılığıyla Avam Kamarasını feshettirerek yeni seçimlere gitmeyi uygulayabilmektedir (Çam, 1993; 53).

Avam Kamarası teorik olarak çok önemli yetkilere sahip olmasına rağmen uygulamada, gücünün büyük bir kısmını kabineye devretmiştir. Bunda İngiltere'deki güçlü parti disiplininin de etkisi büyüktür. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin milletvekilleri aynı zamanda partinin kurmay heyetini oluşturan hükümetin kararlarına uymak zorundadır. Avam kamarasının teorik olarak elinde bulundurduğu ancak uygulamada kabinenin daha etkin olduğu yetkilerden biri yasama gücüdür. Yasa tasarılarının Avam Kamarasında oylanmasından sonra yasalaşması mutlaklıdır. Ancak Avam Kamarasının hükümete hayır demede etkili bir gücü görünmemektedir. Çünkü İngiltere'de kanun yapma faaliyetine kabine hakimdir. Uygulanmakta olan kabine hükümeti sistemi, ahenkli bir parlamento temin edebilmektedir. Her ne kadar teoride Avam kamarasının yasa yapımı konusunda etkili oluyor gibi görünse de aslında kanun teklif etmek, bunları avam kamarası önünde savunmak, sonunda bunları uygulamak, hükümetin görevlerindedir. Hükümetin parlamento faaliyeti üzerindeki üstünlüğü otoriter bir görünümde (Durgun, 1999; 119). Lordlar Kamarasının yasa tasarılarının yasalaşması konusundaki yetkisi ise geciktirme biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kral ise, oylanmış bir yasanın, yürürlüğe girmesi için formalite biçiminde imzalamakla görevlidir. Ancak, teorik olarak benimsenen bu durum yanında fiili durumda kabine üstün bir rol oynamaktadır. Seçmenin davranışı, çift parti sistemi ile parti disiplini ve oybirliği kabinenin önemini arttırmıştır (Çam, 1993; 57).

İngiltere'de yine güçlü parti disiplini nedeniyle Avam Kamarası hükümetin faaliyetlerini denetleme yetkisini de uygulamada kullanamamaktadır. Avam kamarası teoride hükümeti denetlemek ve gerektiğinde siyasal sorumluluk ilkesini işletmek yetkisine sahiptir. İngiliz kamu hukukunda Lordlar

Kamarasının hükümetin sorumluluğunu harekete geçirme yetkisi yoktur. Yalnızca Avam Kamarası güvensizlik oyuyla hükümeti görevden ayrılmaya zorlayabilir. Hükümet iktidarda kalabilmek için, Avam Kamarasında çoğunluğun güvenini korumak zorundadır. Ancak İngiltere'de parti disiplini iktidar partisine, seçim dönemi boyunca meclisteki çoğunluğunu korumasını sağlar. Çünkü iktidar partisi içinde bir bölünme partiyi azınlık partisi durumuna düşürebilir ve iktidar yolunu kapatır. Bu durumda Avam Kamarasında hükümete karşı güvensizlik mekanizmasının işlemesi imkânsızdır denilemez ancak çok zordur. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin parlamenterleri, parti disiplini dolayısıyla, partinin aynı zamanda kurmay heyetini oluşturan hükümete olumlu oy kullanmak zorundadırlar. Aynı zamanda yürütmenin yetkilerini kullanabilmesi için de iktidar mevkiinde kalabilmesi gereklidir. Bu bakımdan parti disiplini önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır (Durgun, 1999; 114).

Avam kamarasının hükümeti denetleme yollarından biri olan impeachment bugün artık sadece teoride kalmıştır. Buna göre, Avam Kamarası bir bakanın kötü uygulamasından dolayı Lordlar Kamarası önünde yargılanarak cezalandırılmasını sağlayabilir. Ancak bugün güçlü parti disiplini impeachment'in geçerli olmasını önlemektedir. Siyasi sistemin işleyişi dolayısıyla milletvekillerinin kendi yönetici kadrosunu oluşturan hükümet üyelerini suçlaması olanaksızdır (Çam, 1993; 58).

İngiltere'de parlamentonun hükümeti denetlemesinin en etkin yolu; parlamento üyelerinin bakanlara soru sorma haklarının olmasıdır. Bir başka denetim yolu, her birleşimin son yarım saatinde ve toplantı yılının bölündüğü dört bölümün son saatlerinde kullanılabilecek olan dağılma öncesi tartışma olanağıdır. Genel görüşme de parlamentonun hükümete karşı kullandığı denetim yollarından biridir. Öte yandan, hükümetten gelen bir yasa teklifinin Avam Kamarasında çoğunluğu sağlayamaması da mümkündür ama, böyle bir durum hükümetin istifasına neden olmaz, çünkü, hükümetin meclisin güvenini kaybettiğinin kesin delili sayılmaz. Güvensizlik durumu ancak, hükümetin savunduğu bir görüşün mecliste çoğunluk tarafından desteklenmemesi, azınlıkta kalması olayının, muhalefetin verdiği bir gensoru önergesinin sonucu olması ya da hükümetin o konuda güvenoyu istemesi ve alamamasının sonucu olması durumunda söz konusudur. Bu durumda güvensizlik önergesi iki türlü sonuç doğurur(Gürbüz, 1987; 70); hükümet ya istifa eder ya da parlamentoyu feshederek seçimlere gider. Kabinenin sorumluluğu yalnızca Avam Kamarası karşısındadır. Lordlar Kamarasında kabineye karşı kullanılan oylar çoğunlukta olsa bile bundan herhangi bir hukuki sonuç çıkmaz. Yalnız, iki parti sisteminin doğal bir sonucu olarak, hükümetin Avam Kamarasında güvensizlikle karşılanması teorik kalmaktadır. Tek başına iktidara gelen ve Avam kamarasında çoğunluğa

sahip bir partinin, güvensizlik önerisiyle iktidardan uzaklaştırılması olasılığı yoktur. Bu olasılık ancak bir koalisyon kabinesi kurulması ve koalisyonda bir çözüme baş göstermesi veya iktidardaki partinin bölünmesi durumunda ortaya çıkar.

İngiltere’de yasa tasarı ve önerilerine “bill” adı verilmektedir. Bu tasarıları özgül konular için çıkarılan Private Bills ve bizdeki kanun tasarı ve önerilerinin karşılığı olan Public Bills olarak ikiye ayırmak mümkündür (Eroğul, 1997; 8). Diğer parlamentolardan farklı olarak İngiltere’de öneriler önce Avam Kamarası toplantısında görüşülür. İkinci görüşmeden sonra komisyona gönderilir. Bizdeki durum ise birçok Avrupa ülkesinde ve ABD’de olduğu gibi tasarının meclise gelmeden önce ilgili komisyonda görüşülüp sonra genel kurulda görüşülmesidir (Gürbüz, 1987; 70). Parlamentonun kabul ettiği tasarı kralın onayıyla yasa niteliğini kazanır. Ancak kralın yaklaşık üçyüzyıldan bu yana tasarıları geri çevirdiği görülmemiştir (Göze, 1989; 446).

Avam Kamarası milletvekilleri partinin ve parti liderinin desteğiyle seçilirler. Seçim kampanyası süresince partisi tarafından desteklenmeyen aday, seçmenler tarafından da seçilemez. İngiliz seçmeni, oyunu bir adaya kişiliği dolayısıyla değil, bir partiye bağlılığı nedeniyle kullanmaktadır. Çünkü seçmenin amacı, işbaşına gelecek olan hükümeti seçmektir. Yani esas etken, seçmenin partiye oyunu vermesidir. İngiliz siyasi sisteminde iki partili yapı ile seçim sistemi siyasal yaşamın bütün öğelerini tayin eden bir mekanizma görüntüsüne sahiptir. İngiltere’de parlamenterler, tek isimli, tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilirler. Bu seçim sistemine göre, her seçim bölgesi bir temsilci seçer, ender bazı seçim bölgelerinden iki temsilci seçilir. Nisbi temsil sistemi uygulanmaz, çoğunluk sistemi uygulanır, her bölgede en çok oy alan aday temsilci seçilmiş sayılır, adayın mutlak çoğunluğu sağlaması gerekli değildir, yani diğer adayların aldıkları oy toplamı, en çok oy alarak seçilmiş sayılan adayın oylarından fazla olabilir. Bu seçim sistemi ile seçmenlerin eğilimlerine göre ilk ve tek turda, görüşlerini az çok aksettirecek bir aday etrafında birleşmeleri sağlanır ve siyasal partilerin sayılarının azalması sonucunu doğurur. Nisbi temsil kabul edilmediğinden, bir seçim bölgesinde azınlıkta kalan dağılmış oyların temsil edilebilme şansı yoktur. Öte yandan seçimlerin tek turlu olması, oyların az çok aynı görüşü paylaşan adaylar arasında dağılmasını önler. Çünkü ikinci tur olmayacağı için, bu dağılan oyların ikinci turda belli bir aday üzerinde birleşmesi de söz konusu olmayacaktır. Böylece çoğunluk sistemiyle koalisyona gerek kalmadan hükümet kurulabilmektedir. İngiltere’de milletvekilliğinin bir özelliği dokunulmazlıklarının olmamasıdır. Milletvekilleri cezai kovuşturmalar bakımından herhangi bir yurttaştan farksızdırlar. Buna karşılık kamarada sınırsız konuşma özgürlükleri vardır. Milletvekilliğinin bir diğer özelliği çekilme kurumunun bulunmamasıdır (Eroğul, 1997; 6). Buna şu şekilde bir çözüm bulunmuştur; üyelikten ayrılmak isteyen bir milletvekili, maliye bakanından gelir

getiren bir kamu görevine atanmasını ister. Maliye bakanı da genellikle bu isteği geri çevirmez ve milletvekilliği böyle bir görevle birleşmeyeceği için ilgilinin üyeliği de kendiliğinden düşer.

1.1.2) Lordlar Kamarası

Dünya devletleri arasında, yüksek aristokratik meclis olarak, sadece İngiltere Lordlar Kamarası kalmıştır. Türü diğer devletler için tükenmiş olan Lordlar Kamarasının siyasî önemi, Avam Kamarası lehine çok azalmış olmasına karşın, halk nezdinde saygınlığa sahiptir.

İngiliz siyasal sisteminde Lordlar Kamarası yalnızca bir yasama organı değil, aynı zamanda en yüksek yargı organıdır(Göze, 1989; 438) . Lordlar Kamarasının üyeleri, halk oylaması ile belirlenmez. Lordlar Kamarasının bir kısım üyelerini Ruhanî Lordlar ve Cismanî Lordlar oluşturur. Ruhanî Lordlar yaklaşık olarak yirmialtı tanedir. Bunlar Anglikan kilisenine mensup din adamlarıdır ve kıdem esasına göre belirlenir. Cismanî Lord'ların büyük çoğunluğu veraset yolu ile Lordlar Kamarasına katılan üyelerdir. Lordlardan birinin ölümü halinde üyelik irsî olarak en yakın erkek mirasçıya geçer. Lordlar Kamarasına katılacak üyeleri başlangıçta kral belirlerken, daha sonraları bu görevi kabine üstlenmiştir. Lordlar Kamarasında, yargıç üyeler de yer alır. Bunlar Lordlar Kamarasının yargı fonksiyonunu yerine getirmesinde etkin olan Lordlardır. Bundan başka, Lordlar Kamarasında, 1958 yılında kabul edilen "Life Peerages Act" ile belirlenen üyeler de yer alır. Bu üyeler, kaydı hayat şartı ile kral, ama gerçekte kabine tarafından ülkenin siyaset, ekonomi, sosyal yaşamında, bilim alanında, sanat alanında ün yapmış kişiler arasından belirlenir. Lordlar Kamarası başlangıçta Avam Kamarasının sahip olduğu yetkilere sahip idi. Ancak daha sonraları yetkilerinin çoğu yazılı olarak Avam Kamarasına geçmiştir. Lordlar Kamarası, geleneksel olarak, Krallığın en üstün yargılama organı hüviyetine sahiptir.

1.2) YÜRÜTME

İngiltere'de yürütme gücü ikili bir yapıya sahiptir. Bir yanda kral ve kraliçe diğer tarafta ise hükümet vardır. Resmî törenlere, yazılı metinlere bakıldığında, kral çok geniş yetkilere sahipmiş gibi görünür. Kral İngiliz devletini temsil eder, şahsında topladığı yetkiler parlamenter sistemin kurulmasından önce de vardır ve uzun yüzyıllardan beri krallığa aittir. Ancak gerçekte kral siyasal yetkilerini kabinenin istediği ve önerdiği biçimde ve yönde kullanabilir.

1.2.1) Kral

Kralın şahsı ulusal birliğin sembolüdür. Kral imparatorluğun birlik ve bütünlüğünü temsil eden şahsiyettir. Parlamenter rejimde devlet başkanı, İngiltere'de olduğu gibi soydan geçme şeklinde başa gelebileceği gibi, Türkiye'de olduğu gibi belli bir süre için parlamento tarafından seçilme yoluyla da başa gelebilir. Kral, Bill of Rights ve 1701 tarihli Act of Settlement gibi

hukukî belgelerde belirlenen kurallara uygun olarak veraset yolu ile tahta geçer. Kralın siyasal fonksiyonu özellikle anayasal düzenin uyum içinde normal işleyişini kolaylaştırmaya yöneliktir. Kral hükümet değişikliklerinin sarsıntısız geçmesini sağlar, kral siyasal bir görüşe sahip değildir, yani şu ya da bu partinin görüşüne bağlı bir kimse değildir. Kralın izlediği politika, o sırada iktidardaki hükümetin izlediği politikadır. Hükümetin politikası ise, bilindiği gibi, parlamentoda çoğunluğu olan partinin politikasıdır.

Bakanların seçimi yönünden de durum aynıdır. Kral başbakanın tayin edilmesinde ancak bir istifa veya ölüm halinden sonra çoğunluk partisinin açık ve kesin bir aday yok ise serbest hareket edebilme olanağına sahiptir. Bu durumda taç başbakanlığı bu mevkiye yaraşır en iyi adaya verebilme hakkına sahip olup kral herhangi bir kimseye danışmak zorunluluğunda değildir ve kral'ın seçimi başbakanın üyesi bulunduğu partiye de kabul ettirilmektedir. Ancak, aslında bu seçim küçük sayıda adlar arasında yapıldığından ve 1922 yılından de başbakan adayının Avam Kamarası üyesi olması gerektiğinden yukarıdaki durumlarda da kral'ın seçim hakkı sınırlandırılmaktadır denebilir (Çam, 1993; 32).

İngiliz kamu hukukunda kralın sorumsuz olduğu ilkesi kabul edilmiştir. "Kral kötü bir şey yapamaz", "King can do not wrong" kuralı geçerlidir (Göze, 1989; 448). Bu kuralın anlamı kralın kendi başına hareket edememesidir. Kralın yaptığı bütün işlerden kabine ve özellikle de başbakan sorumludur. Bu kural siyasal konular için geçerli olduğu kadar diğer konular için de geçerli sayılır. "Kral bir bakanı öldürürse, başbakan sorumludur ancak kral başbakanı öldürürse, hiç kimse sorumlu tutulamaz" sözü kralın sorumsuzluğunu anlatmaktadır. Devlet başkanının siyasal sorumluluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır. Kralın siyasal sorumluluğunun bir diğer amacı, parlamento ile hükümet arasında çıkan uyuşmazlıklarda tarafsız kalabilmesini sağlamaktır. Devlet başkanının, siyasal açıdan olduğu gibi cezai açıdan sorumsuzluğu parlamenter monarşilerde mutlak niteliktedir. Ancak bu sorumsuzluk ilkesinin tek istisnası vatan hainliğidir. T. C. 1982 anayasasında cumhurbaşkanının vatan hainliği dışında sorumsuzluğu kabul edildiği için yargılama makamı gösterilmemiştir (Teziç, 1991; 404). İngiltere'de de siyasal sistemde kral parlamenter sistemin yapısına uygun olarak sorumsuz, tarafsız ve temsili bir niteliğe sahiptir. Kral kabinenin üstlenmeyeceği hiçbir sorumluluğu üzerine alamaz. Bakanlardan birinin değiştirilmesi de yine başbakanın isteği üzerine gerçekleştirilebilir. Kral, yasaları veto yetkisini de 1707 den bu yana kullanmamıştır. Kralın parlamentoyu açış konuşmaları da kabinenin eseridir. Kral kabinenin hazırladığı faaliyet programının ana hatlarını mecliste okur. Kralın af yetkisi İçişleri Bakanı tarafından kullanılır. Kralın mevki ve unvan vermesi de kabinenin onayı ile olur. Bununla birlikte, kralın toplum hayatında oynadığı rolü fazla küçümsemek de doğru olmaz. Kralın rolü belki kelimenin dar anlamında siyasal nitelikte değildir ama, kralın görüş ve düşüncelerinin

kabine üyeleri üzerinde etkisi çok fazladır. Kral tamamen kabinenin sözüyle hareket etmez. Ülke siyasetinin oluşumunda etkili olur. Kraldan gelen eleştiriler ve öneriler üzerinde her zaman dikkatle durulur. Kral, ülke için önemli olan tüm iç ve dış gelişmelerden haberdar edilir, sık sık başbakanı ve kabinenin diğer üyelerini kabul eder ve görüşür, iç ve dış politikayı etkileyebilir. Kabinenin aldığı tüm kararlar krala bildirilir. Kral, "Büyük İngiliz Ailesini" birleştiren güç olarak ulusal birliğin, devletin sürekliliğinin sembolüdür.

1.2.2) Kabine

İngiltere’de yürütme gücünü elinde bulunduran başbakan ve kabinedir. İngiltere’de hükümet ile Kabine arasında bir ayırım yapmak gerekir. Kabine hükümet içinde çok daha dar çerçeveli bir organdır. Kabinede bakanlar kurulunun bazı üyeleri yer alır ve kabine bakanlar kurulunun çekirdeğini oluşturur. Bütün fiili kuvvetler daha dar olan kabinenin elinde toplanmıştır. Bu nedenle İngiltere’de kabine hükümetinden söz edilebilir.

Parlamente sistemde başbakan devlet başkanı tarafından parlamento üyeleri arasından atanır. Ancak parlamente rejimin uygulandığı bazı ülkelerde başbakanın devlet başkanı tarafından atanmadığı da görülmüştür. Örneğin; Japonya’da 1946 anayasasına göre, başbakan imparatorun hiçbir girişimi olmadan yalnızca meclis tarafından seçilmiştir (Teziç, 1991; 407) . Kabine, hükümet mekanizmasına hâkimdir. Kabine içinde de başbakanın tartışmasız otoritesi söz konusudur. Teorik olarak başbakan eşitler arasında birincidir ama, uygulamada hükümet mekanizması, hükümet gücü onun elindedir.

İngiliz hükümet yapısı, diğer parlamente sistem uygulamalarından farklıdır, bakanların sayıları fazladır, ancak bunların hepsi kabineye dahil değildir. Önemli bakanlıklar hükümetin politikasını belirlemek üzere kabineye katılırlar. Bakanlar başbakanın önerisi üzerine devlet başkanınca atanır. Ancak devlet başkanı başbakanı ve bakanları atarken tam olarak serbest değildir. İstikrarın sağlanabilmesi için parlamento’nun güvenini sağlayacak birini yani parlamentoda çoğunluğa sahip partinin liderini, başbakan olarak tayin etmeye siyasi açıdan zorunludur. Devlet başkanının başbakanın hazırladığı bakanlar kurulu listesine karşı çıkması da ancak uyarı niteliğindedir. Başbakan, kendi çalışacağı bakanları kendisi seçeceği için devlet başkanı bunu kabul etmek zorundadır. Parlamente sistemde bakanların siyasi sorumlulukları kolektif ve bireysel olmak üzere 2 türdür. İngiltere’de Kral bakanlar kurulu toplantılarında hazır bulunmaz. Kara Avrupa’ında görülen parlamente rejim uygulamasından farklı olarak bakanların bu sıfatları ile meclislere girme ve söz hakları yoktur. Bakanlar ancak, üyesi oldukları meclis toplantılarına katılabilirler. Bu bakımdan da bakan sayısı yüksek tutulmuştur. Hükümet her iki mecliste de etkili olabilecek biçimde bakanlarını belirler. Ülkenin genel politikasını saptamak kabinenin görevidir. Kabinenin Avam Kamarasına karşı siyasal sorumluluğu vardır, Avam Kamarasının güvenini kaybeden kabine görevden çekilir. Kabine, iktidarın yürütme

organına bıraktığı bütün yetkileri, tek başına ve tam olarak kullanmaktadır. İngiliz siyasi sisteminde, çift parti, seçmenin oy verirken göz önünde tuttuğu konular, parti disiplini ve oybirliği gibi nedenlerle güçler ayrılığı ilkesi yerine güçler birliğinden söz etmek mümkündür. Bütün iktidar fiilen kabinenin elinde toplanmıştır. Bunun yanında kabine, yürütmeyi serbest biçimde yerine getirmekle kalmamakta aynı zamanda geleneksel olarak Avam Kamarası'na ait olan yasama gücü ve mali güç gibi yetkileri de fiilen yerine getirmektedir.

II. PARLAMENTER REJİMİN ÖZELLİKLERİ

Batı dillerinde kullanılan Latince kökenli 'parlamento' kelimesi, Türkçe'deki meclis ve divan kelimelerinin karşılığı olup, bir karara varmak için görüşme yapılan kurul anlamına gelmektedir. (Demir-Karatepe, 1989; 97) Hukuk ve siyaset biliminde ise parlamento, halkı temsil etmek üzere, halk tarafından seçilen insanlardan meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi bir kurul demektir. Ancak devlet işlerinin görüşüldüğü her kurul parlamento olmadığı gibi, parlamentosu bulunan her ülkenin hükümet sistemi de parlamenter sistem değildir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde de parlamento vardır ancak parlamenter sisteme değil başkanlık sistemine tabiidirler.

Parlamenter sistem, uygulandığı her ülkede seçim sistemi, parti sistemi gibi teknik yapılanmaya göre farklı uygulama biçimleri ortaya çıkarmış, ayrıca o ülkenin toplumsal koşulları ve demokrasi kültürünün gelişim düzeyi gibi öğeler de bu farklılıklara zemin hazırlamıştır. Ancak sisteme parlamenter özellik kazandıran ve onlar olmazsa parlamenter bir sistemden söz edemeyeceğimiz nitelikleri vardır. Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İngiltere(Atar, 2002; 154) ve diğer birçok ülkede uygulanan parlamenter sistemin ayırt edici özellikleri şunlardır:

a) Kuvvetlerin İşbirliği

Öncelikle bir ülkenin hükümet sistemi hakkında bilgi sahibi olabilmek için kuvvetler arasındaki ilişkileri incelemek gerekir. Parlamenter sistem yasama ve yürütme yetkilerini ayrı ayrı organlara bırakan, ancak aralarında sürekli bir ilişkinin ve işbirliğinin olduğu dolayısıyla çok katı bir kuvvetler ayrılığının değil, kuvvetlerin işbirliğinin söz konusu olduğu bir sistemdir. Yasama ve yürütme arasındaki işbirliği iki şekilde ortaya çıkar (Turhan, 1989; 43) : Fonksiyonel açıdan işbirliği ve organik açıdan işbirliği. Fonksiyonel açıdan işbirliği, yasaların yapılmasında kendini gösterir. Yasama ve yürütme yasaların yapımında işbirliği yapmak zorundadır. Genellikle, yasalar yürütme tarafından hazırlanır ve yasama tarafından görüşülerek

kabul edilir. Kabul edilen yasaların uygulanabilmesi yürütme organının işlemler yapmasını gerektirir. Organik açıdan ilişki ise, yürütmenin yasama organı içinden çıkmasını ifade eder. Başbakan ve bakanlar parlamento içindeki çıktıkları gibi, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı da parlamento içinden seçilir.

Parlamentar rejimlerde yasama ve yürütme arasındaki dengeli ilişki, birbirlerinin varlıklarına son verecek mekanizmalara sahip olmalarını da beraberinde getirmiştir. Yasama yürütmeyi güvensizlik oyu gibi çeşitli yollarla denetler ve düşürebilir. Buna karşılık yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisi tanınmıştır. Parlamentar rejimlerde öngörülen bu kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ilkesi iki partili sistemlerde kuvvetlerin birliğine dönüşmüştür. Çünkü hükümet ekibi zaten parlamento içerisindeki çoğunluktan çıkmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütmeye tanınan siyasal sorumluluk ve fesih mekanizmaları da çok anlamlı olmamaktadır. Çünkü parlamenterler kendi partilerinin oluşturduğu hükümete karşı güvensizlik oyu kullanmamaktadır. Aynı şekilde yürütme de yasamayı feshetme yoluna gitmemektedir. Bu durumda güvenoyu, çoğunluğun sabit olduğu iki partili sistemlerde değişik bir fonksiyon üstlenmekte ve hükümetin otoritesini arttıran bir alete dönüşmektedir (Duverger, 1986; 52) . Ancak çok partili parlamenter rejimlerin kuvvetler ayrılığı daha fazla hissedilir ve bu ayrılığı denetleyen araçlar gerçekten işletilmektedir.

b) İki Başlı Yürütme

Parlamentar rejimin bir diğer özelliği, yürütmenin iki başlı olması ve yasamadan doğmasıdır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki organ arasında paylaştırılmıştır. Ancak uygulamada asıl yürütme yetkisini kullanan bakanlar kurulu ve onun başkanıdır. Devlet başkanı, ülkenin birliğini temsil eder, sembolik yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulu ise, yürütme organının sorumlu tarafını oluşturur ve başında hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan hükümet başkanı vardır. Ükelere göre hükümet başkanına başbakan, bakanlar konseyi başkanı (Fransa IV. Cumhuriyette), kabine şefi ya da şansölye de denilmektedir (Teziç, 1991; 402) . Bakanlar kurulu ülkenin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumludur. Başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki yeri ilk başlarda diğer bakanlardan farklı değilken, zamanla hiyerarşik açıdan diğer bakanlardan üstün konuma geçmiş ve yürütmenin en önemli kişisi olmuştur.

c) Sorumsuz ve Bağımsız Bir Devlet Başkanının Varlığı

Parlamentar rejimlerde devlet başkanı, sistemin denge unsuru olarak görülmektedir. Bu nedenle sorumsuzluğu ve bağımsızlığı esastır. Çeşitli parlamenter rejim türlerinde devlet başkanının başa geliş yöntemi de farklılık göstermiştir. Devlet başkanı İngiltere'deki gibi irsi bir

hükümdar olabileceği gibi, halk tarafından seçilme ya da parlamento tarafından seçilme yoluyla başa gelebilir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir. Böyle bir sistemin parlamenter sistem olmadığı söylenebilir ancak Avusturya, İzlanda, İrlanda gibi devlet başkanının halk tarafından seçildiği ama anayasal yetkiler bakımından sembolik yetkilere sahip olduğu ülkelerde sistem parlamenter yapıya uygun işlemektedir (Sartori, 1997; 119) . Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve görevine meclis tarafından son verilemez. İngiltere, Belçika, İsveç ve Norveç gibi monarşilerde, devlet başkanlarının meclis karşısındaki bağımsızlığı, siyasi sistemin zorunlu gereği olarak kendiliğinden sağlanmıştır. Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde meclis ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda hakem rolü görmesi gayesi yatmaktadır. Parlamenter rejimlerde, devlet başkanı, hükümet ile meclis arasındaki uyuşmazlıkları ortadan kaldırmak için görevlendirilmiştir. Dolayısıyla devlet başkanının bunu yapmak yerine, parlamentoya uyuşmazlık içine girecek bir tutum sergilemesi parlamenter sistemden uzaklaşılmasına yol açar. Devlet başkanının sorumsuzluğu esas alındığı için, yaptığı eylem ve işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulmuştur. Parlamenter sistemin yapısı düşünüldüğü zaman, devlet başkanının sorumsuz olması çok önemlidir çünkü onun, meclis ile uyuşmazlıkları çözümlenmek, devleti temsil etmek gibi görevleri vardır ve hiçbir şekilde meclisin etkisi altında kalmamalı, meclisi de etkilemeye çalışmamalıdır. Bu bakımdan tarafsızlığı da gereklidir, devlet başkanının hiçbir siyasi parti grubuna karşı eğilimi olmamalı, meclisteki bütün parti gruplarına eşit mesafede durmalı dolayısıyla taraflı davranmaktan kaçınılmalıdır.

d) Yürütme Organının Yasamaya Karşı Sorumlu Olması

Yürütme organı, yasama içerisinden doğduğu için yasamaya karşı sorumlu olması ve onun güvenine dayanması gerekmektedir. Parlamento, kabineyi yaptığı işlerden dolayı millet adına denetler ve müdahale eder. Başbakan ve kabine meclisin güvenine sahip olmak zorundadır. Meclisin güvenine dayanmayan bir yürütme organının görevi sona erer. Meclisin yasama organını denetleme amacıyla kullandığı yetkileri, gensoru ve güvenoyudur. Bakanların meclise karşı sorumlulukları vardır. Bakanların sorumluluk türünü ikiye ayırmak mümkündür: adli sorumluluk ve siyasi sorumluluk. Adli sorumluluk; bakanların diğer vatandaşlar gibi uymaları gereken kurallara uymamaları durumunda ortaya çıkan cezai ve hukuki sorumluluktur. Siyasi sorumluluk ise; bakanların hükümetin izlediği genel politikadan doğan olumsuzluklardan dolayı meclise karşı 'kollektif' olarak sorumlu olmasını ve bakanların kendi bakanlığı içerisindeki işlerden dolayı 'bireysel' olarak sorumlu olmasını ifade eder.

e) Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Yasama organına tanınan yürütmeyi düşürebilme yetkisine karşılık, kuvvetler arasındaki dengeyi sağlamak amacıyla, yürütmeye de yasamayı fesih yetkisi tanınmıştır. Özellikle İngiltere’de bu erken seçim mekanizması işletilerek, parlamentodaki çoğunluğunu arttırmak isteyen iktidar partisi, Avam Kamarasını feshettirerek yeni seçimlere gitme yolunu açmaktadır. Parlamenter sistemlerde yürütme organının başı devlet başkanıdır. Parlamentoyu fesih yetkisi de devlet başkanına verilmiştir. Bu fesih yetkisinin siyasi sorumluluğa karşı bir yetki olması aslında bunun varlığından çok kullanılma tehdidiyle ilgilidir. Yürütmenin elindeki fesih hakkının varlığı, güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmeden önce, yasama meclisini ihtiyatlı hareket etmeye zorlar. Devlet başkanının bu yetkisi öyle her zaman kullanabileceği bir yetki değildir. Bu yetkinin kullanımı çeşitli şartların oluşmasına bağlanmıştır.

3. TÜRKİYE’DE PARLAMENTER SİSTEM NASIL İŞLEMEKTEDİR?

3.1) 1982 Anayasası’nda Parlamenter Sistem ve Aksayan Yönleri

1982 Anayasası, parlamenter rejim ilkelerini zaman zaman ihlal etmekle beraber, parlamenter rejimin temel unsurlarını koruyan hükümler de getirmiştir. Ancak bu hükümler bile anayasanın oluşturduğu hükümet sistemi üzerindeki tartışmalara engel olamamıştır. Hükümet sistemi konusunda literatürde çeşitli değerlendirmeler mevcuttur: Aksak Başkanlık Hükümeti, Otoriter Başkanlık Hükümeti, Başkanlı Parlamenter Sistem, 1958 Fransız Yarı Başkanlık Modeli Benzetmesi, Zayıflatılmış Parlamenterizm diyenler vardır. Ancak yeni anayasanın öngördüğü sistem ne başkanlık rejimi, ne yarı başkanlık rejimi, ne de tam bir parlamenter rejimdir. Bunların dışında “yepyeni ve nevi şahsına mahsus bir sistem oluşturulmuştur” (Kuzu, 1997; 218) .

Anayasanın oluşturduğu hükümet sistemini anlayabilmek için, parlamenter sistemin ayırt edici unsurlarına yer verilip verilmediğine bakmak gerekir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistemin en önemli unsurlarından biri, yürütme organının yani hükümetin, yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğudur. Anayasanın 112. maddesi ile kabine meclise karşı sorumlu tutulmuş ve 99., 110 ve 111. maddeleri ile de gensoru, göreve başlarken güvenoyu, görev sırasında güvenoyu mekanizmaları tanımlanarak, bu sorumluluğu gerçekleştirecek araçlar düzenlenmiştir. 112. madde ile bakanlar kurulunun meclise karşı hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden dolayı kolektif olarak sorumlu olması ve bakanların kendi yetkisi altındaki işlerden dolayı meclise karşı bireysel olarak sorumlu olması ilkesi düzenlenmiştir.

Parlamenter rejimin diğer bir önemli özelliği, yürütmenin yasama organı içerisinden çıkmasıdır. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilir ve başbakan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olmalıdır. Anayasanın 109.

maddesi ile düzenlenen bu kurala ek olarak bakanların da parlamenter olması koşulu getirilmiştir. Bu kural yasama organına yürütme tarafından son verilebilmesini, yürütme organına da yasama tarafından son verilebilmesi imkanını da doğurmuştur. Yasama organı, yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilir, yürütme de yasama organını feshedebilir.

Parlamenter rejimin bir diğer özelliği yürütmenin iki başlı oluşudur. 1982 Anayasası buna uygun düzenlemeler de yapmıştır. Anayasanın 8. maddesine göre; yürütme yetkisi bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı arasında bölünmüştür. Bakanlar kurulu bu yetkinin asıl sahibidir ve genel yetkilidir. Yani özel olarak cumhurbaşkanına verilmemiş bütün yürütme yetkileri bakanlar kuruluna aittir. Cumhurbaşkanı ise siyasal açıdan sorumsuz, yansız ve bu nedenle de sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Yani parlamenter rejim kurallarına uygun olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumluluğu hükümete yüklenmektedir. Anayasanın 104. maddesi ile de cumhurbaşkanının görev tanımı yapılmış, 101. madde ile tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi 1982 anayasası sisteme parlamenter nitelikler kazandıran bütün unsurları barındırmaktadır. Öyleyse, hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar nereden çıkmaktadır, neden parlamenter sistemden uzaklaşıldığı ileri sürülmektedir? Bunun en önemli nedenlerinden biri, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin, parlamenter sistemdeki devlet başkanı yetkilerini oldukça aşmasıdır. 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesi amacıyla yapılmıştır. Yürütmeyi güçlendirmek için de iki alternatif söz konusu idi. Ya başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilecekti ya da cumhurbaşkanı güçlendirilecekti. Anayasa tercihini cumhurbaşkanından yana kullanmıştır. Burada, genel olarak parlamenter rejimi benimsediği kabul edilen anayasamızın sisteminin Fransız 1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasasının kurduğu sistemle arasındaki benzerliklere dikkat çekmek gerekir. 1982 Anayasası yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme organı içinde de özel olarak cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Ancak 1982 Anayasası bu konuda, Beşinci Cumhuriyet Anayasası kadar ileri gitmemiştir. İki model arasındaki en bariz fark, Fransa'da cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine karşılık, Türkiye'de parlamento tarafından seçilmesidir (Yanık, 1997; 107) . Yürütmeyi bu kadar güçlendirmek, demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurma potansiyeline sahiptir. Sistemde güçlü ama tarafsız bir makamın olması çelişkiler doğurmaktadır.

1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi için ne tam anlamıyla bir parlamenter sistem, ne de tam anlamıyla bir yarı başkanlık sistemi demek doğru değildir. Sistem 1982 anayasasına dayanarak, yasama ve yürütme güçleri içerisinde yer alan kişilerin tutumlarına bağlı olarak zaman zaman parlamenter sistem, zaman zaman ise yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır. Hükümet sistemi tartışmalarının 1980'den sonra yoğunluk kazanmasının nedenleri

arasında, 1982 anayasasının oluşturduğu zemin ve bu anayasanın kendine tanıdığı yetkilerle öne çıkan aktörlerin olması bu düşünceyi kanıtlamaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilimde olması durumunda, fiili bir yarı başkanlık sistemi, farklı eğilimlere sahip olmaları durumunda ise parlamentarizme yönelen kendine özgü bir yapı ortaya çıkmıştır. Fiili bir yarı başkanlık sistemini çağrıştıran döneme en iyi örnek, Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in cumhurbaşkanlığı dönemleridir. Demirel ve Özal, cumhurbaşkanlıkları süresince 104. maddenin kendilerine sunduğu yetkileri hükümet politikalarını belirleyecek biçimde kullanmışlardır. Sonuç olarak, 1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi ile ilgili şunu söylemek mümkündür; anayasa parlamenter usulü benimsemekle beraber, oluşturulan sistemi saf anlamıyla bir parlamenter sistem olarak nitelemek mümkün değildir. Anayasa, uygulandığı dönemin kendine has şartlarına göre zaman zaman parlamenter sistemin, zaman zaman da yarı başkanlık sistemine yaklaşan bir sistemin yaşanmasına zemin oluşturmuştur.

3.2) 1982 Anayasasında Parlamentarizme Yönelik Eleştiriler

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki parlamenter sistem uygulandığı her ülkenin kendi şartlarına göre değişik şekillerde yorumlanmış ve farklı parlamentarizm şekilleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde uygulanan parlamenter rejim, içinde taşıdığı anayasal çıkmazlar nedeniyle gerektiği gibi işleyememektedir (Mehmet Turhan, 1989; 184).

Parlamenter rejime yönelik en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlıklarına dolayısıyla siyasal istikrarsızlığa çözüm bulamamasıdır. Çok partili sistemin olduğu rejimlerde, parlamenter sistem siyasal istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bunun en önemli nedeni de yürütmenin güçsüzlüğüdür. 1982 Anayasasıyla bu durum ortadan kaldırılmaya çalışılmış ancak Batı demokrasilerinin aksine, Türkiye'de yürütmenin güçlendirilmesi yürütmenin sorumlu kanadı Başbakan ve bakanlar kurulu yönünde değil, cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi yönünde ortaya çıkmıştır. Yürütme organının ön plana çıkarılarak parlamenter sistemdeki klasik güçler ayrılığından uzaklaşılmasının nedenleri arasında olağanüstü dönemlerde hızlı bir karar alma gereğinin belirmesi, teknokrasiye karşı gerektiğinde mücadele etme ihtiyacı, sosyal hakların anayasaya girerek sosyal devlet anlayışının gelişmesi sayılabilir (Yanık, 1997; 89). Türkiye'nin parlamenter modelinde hükümetlerin uzun süreli olmayıp, sık sık değişmesi yürütme faaliyetinin etkin bir şekilde işlemesine engel olmaktadır. Bu da devlet yönetiminde kopukluklara, kimi temel politik kararların alınamamasına ve bazı işlerin sahipsiz kalmasına neden olmaktadır. Hükümet istikrarsızlığının devlet yönetiminde yarattığı bu boşluk büyük ölçüde, demokratik olarak hesap sorulabilir konumda olmayan bürokrasi –özellikle de askeri bürokrasi- tarafından doldurulmakta, bu da sistemin demokratik karakterini zayıflatmaktadır (www.tesev.org.tr, 25.03.2005). 1982 anayasası bu yönde tedbirler almaya çalışmış, hükümetlerin kolay kurulmasını

ve zor düşürülmesini öngören hükümler getirmiştir. Cumhurbaşkanına meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınması, cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler, hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında basit çoğunluk esası, hükümetin düşürülmesi esnasında yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk esası bunlardan bazılarıdır.

Türkiye’de parlamenter sistemin bir diğer sorunu, cumhurbaşkanı ve meclis arasında çıkan gerginliklerdir. Yürütmenin iki başlı olması ve yürütme içerisinde cumhurbaşkanının da çok güçlü olması bu soruna neden olmaktadır. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, başkan yürütmeden tek başına sorumlu olduğu için böyle bir güç iki başlılığı ve dolayısıyla çatışma yaşanmamaktadır. Bizde ise, cumhurbaşkanları kendilerinde aktif politikaya katılma ve taraflı davranma yetkisini bulmaktadır. Özellikle Demirel ve Özal döneminde bu konu çok tartışılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkileri konusunda bir açıklık yoktur, bu yetkileri herkes işine geldiği gibi yorumlamaktadır. Cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerde olması gereken sembolik yetkilerin ötesinde geniş yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Türkiye’de, cumhurbaşkanları her zaman siyasette söz sahibi olmuş ve hükümet etme yetkisini kendilerinde bulmuştur. Yürütmenin bu denli güçlü olması iktidarın kişiselleşmesi olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Yürütme organı güçlendikçe mevcut kurumlar önemini yitirmekte ve siyasi liderlerin kişilikleri ön plana çıkmaktadır. Parlamenter sistemlerde iktidarın kişiselleşmesi olgusu başbakan etrafında olmaktadır. Türkiye’de ise bu olgu devlet başkanı ve başbakanın kişiliğine bağlı olarak bazen cumhurbaşkanı etrafında, bazense başbakan etrafında yoğunlaşmıştır (Öztürk, 1992; 71) . Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, cumhurbaşkanının hükümetin işlerine karışmasına sebep olabilmektedir. Cumhurbaşkanına hükümete karışma fırsatı veren bir diğer yetki de MGK’ya başkanlık etmesidir. MGK kararlarının Türkiye’de tavsiye niteliğinden öte etkiler yarattığı ve siyasal krizlere neden olduğu düşünülürse, cumhurbaşkanını bu kurulda pasif hale getirmek parlamenter sistemle daha uyumludur. Cumhurbaşkanına parlamenter sisteme aykırı olarak tanınan bir diğer yetki de olağanüstü dönemlerde Bakanlar Kurulu ile birlikte KHK çıkarma yetkisinin yani hükümet etme, politika yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Cumhurbaşkanına olağanüstü dönemlerde tanınan yetkiler azaltılmalıdır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistemlerde olmayan bir diğer yetkisi de anayasa değişikliklerini meclise geri göndermesidir. Cumhurbaşkanı bunun yerine anayasa mahkemesine iptal davası açmalıdır. Cumhurbaşkanının yargı alanında da parlamenter sistemi aşan önemli yetkileri vardır. Yarı-başkanlık sistemlerinde bile olmayan birçok yargı mensubunu atama yetkisine sahiptir. Bu yetkiler parlamenter hükümet sistemine sahip bir ülkenin cumhurbaşkanı için gereğinden fazladır (Aksi görüş için bkz. Gözler, 2001; 235) . Bu durumda yürütme içerisinde bir iki başlılık problemi ortaya çıkmaktadır. Bu başlardan ikisi de etkili olamaz. Bu başlardan biri gerçek, diğeri ise sembolik olmak zorundadır. “İki-başlılık ” sorununa tarihsel

olarak iki çözüm getirilmiştir: Birinci çözüm; başkanlık sistemi, ikinci çözüm ise parlamenter sistem içerisinde kalarak başlardan birini diğerine tabi kılmaktır (Gözler, 2000; 10) . Dolayısıyla cumhurbaşkanının geniş yetkilerinin bazılarının sınırlandırılması ve sistem içerisinde etkisiz bırakılması gerekir.

Türkiye’de sistemle ilgili ve en az onun kadar tartışılan bir diğer konu seçim sistemidir. 1960 yılına kadar Türkiye, istikrar ilkesinin ön planda tutulduğu çoğunluk sistemini uygulamış ve sakıncalarını yaşamıştır. 1961 sonrasında ise; nispi temsil sistemini denemiş ve zaman zaman hükümet bunalımlarıyla karşılaşmıştır. Bu yüzden hem istikrar hem de adalet unsurlarını bir araya getiren seçim sistemi arayışları başlamıştır. Türkiye’de seçim sistemi özellikle % 10 ülke barajı gibi nispi seçim sisteminin uygulandığı hiçbir ülkede görülmeyen bir engelle karşı karşıyadır. Bunun makul bir düzeye indirilmesi zorunluluğu vardır (Türk, 1997; 49) . Türkiye en büyük sorunlarından biri olan hükümet istikrarsızlıklarını ortadan kaldırmak için istikrar ayağı ağır basan bir seçim sistemini tercih etmelidir. Türkiye için bu anlamda önerilen en uygun sistem iki turlu çoğunluk sistemidir.

Türkiye’nin bir diğer sorunu ise; parti içi demokrasinin olmamasıdır. Siyasi partiler aracılığıyla iktidarı ellerinde tutan parti liderleri katı bir parti disiplini, yönetimi ve kararlarıyla demokratik rejim ve işleyişe olumsuz etkide bulunabilmektedirler. Lidere bağlılığın ödüllendirildiği partilerde, bütün kararlar liderler tarafından alınmakta, milletvekillerine ise sadece bu kararı desteklemek düşmektedir. Siyasi partilerimiz parti içi demokrasinin işletildiği bir yönetim yapısına kavuşturulmalıdır.

Türkiye’de parlamenter sistemin bir diğer sorunu parlamentonun etkin ve verimli çalışmamasıdır. Bir daha seçilmek umudu ve kaygısıyla hareket eden parlamenterlerin, tek tek kendi destekçilerinin sorunlarına çözüm üretme yoluna gitmeleri ve genel çözümler üretmeye vakit bulamamalarıdır. Partiler arasında görülen hareketliliklerde parlamentonun istikrarını etkilemektedir. Parti değiştirme ülkemizde başka ülkelerde görülmeyen oranda yaygındır. Sık sık hükümet değişikliğine yol açması beklenen girişimler yapılmaktadır (Turan, 1997; 58) . Bir diğer konu da siyasal parçalanmışlığın neden olduğu koalisyon hükümetlerinde, hükümet ortağı partiler başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine almamakta, birbirlerinin üzerine yıkmaktadır.

4. TÜRKİYE İÇİN NASIL BİR HÜKÜMET SİSTEMİ?

4.1) Başkanlık Sistemi ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği

Ülkemizde 1980’lerden sonra hız kazanan hükümet sistemi tartışmaları, başkanlık ve yarı başkanlık gibi yeni hükümet sistemi alternatiflerini gündeme getirmiştir. Kendi sahip olduğu gücü daha da arttırmak ve meşruiyetini halka dayandırmak isteyen cumhurbaşkanları başkanlık sisteminden söz etmeye başlamış ve bu sistemin Türkiye’nin siyasal istikrarsızlığına çözüm olacağını ileri sürmüşlerdir. Başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ülke ABD’dir. Bu sistemde başkan doğrudan doğruya halk tarafından dört yıllık bir süre için

seçilir. Bir kişinin iki kez üst üste başkan seçilmesi mümkündür. Roosevelt'in üst üste dört kez başkan seçilmesinin ardından üst üste iki defadan fazla başkan seçilebilmenin yolu kapatılmıştır. Başkanlık sistemi katı bir kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır. Her kuvvetin yetki alanı sert çizgilerle belirlenmiştir. Ancak bu kuvvetlerin sert ayrılığı çok aşırı nitelikte değildir, parlamenter sistemin yumuşaklığına oranla bir sertlik olduğu kabul edilir (Kuzu, 1996; 14) . Bu şekilde düşünülmesinin nedenleri arasında, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin uygulandığı çeşitli ülkelerde başarılı olmasının da etkisi büyüktür. Ancak bu sistemlerin uygulandığı her ülkede başarılı olmadığı ve hükümet sisteminin başarısının o ülkenin toplumsal özelliklerine ve toplumsal süreçte kullandığı diğer araçlara da bağlı olduğu unutulmamalıdır. Nitekim Başkanlık Sistemi uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde diktatörlüğe dönüşmüştür. Türkiye için de bu sistemler değerlendirilirken gelişmişlik düzeyi, sosyo-kültürel yapı, sivil toplum geleneği, demokrasi kültürü göz önünde bulundurulmalıdır.

Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin getirilmesini isteyenlerin asıl amacı yürütmeyi güçlendirerek hükümet istikrarsızlıklarını engellemektir. Başkanın doğrudan halk tarafından belli bir süre için seçilmesi ve parlamentonun güvenoyu ve görevden alması gibi bir risk taşımamasının istikrarı arttıracığı düşünülmektedir. Bu düşünce temelde doğrudur fakat başkanın halk tarafından seçilmesinin çeşitli sakıncaları vardır. Bir kere meşruluk kaynağını halktan alan bir başkanın iktidarı kişiselleştirme eğilimine girmesi kuvvetle muhtemeldir. Halkın oyuyla göreve gelen başkan iktidarı kendisi ve seçmenleri adına kişiselleştirecektir. Başkan, taraftarlarının aşırı beklentilerinin odak noktası haline gelebilir ve bu durum başkanın plebisitçi ve otoriteryen eğilimlerini besleyebilir, onun kriz yönetimini daimi hale getirmesine yol açabilir (Erdoğan, 1996; 6) . Bu görüşteki yazarlar, başkanın diktatör olabileme ihtimalini, halkın iyiyi bilmemesine, kabiliyetsiz birini başkan seçebilmesine bağlamaktadır (Yanık, 1997; 125). Bu düşünceye hak vermemek mümkün değildir. Türk siyasetini biçimlendiren popülizm, başkanlık seçimleri sırasında da sınırlarını zorlayacak ve belki de sadece medyatik özellikleriyle popüler olmuş birinin bilerek ve bilmeyerek başkan seçilmesine neden olabilecektir. Bir diğer sorun başkanın diktatörlük eğilimleri göstermesidir. Sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlarının bile hükümetin işlerine karışma eğilimi gösterdiği düşünülürse böyle bir ihtimalin çok da zayıf olmadığı görülür.

Türkiye açısından bir diğer sorun da, askeri darbelerdir. Başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre askeri darbeler açısından daha uygun bir sistemdir çünkü tek kişinin yönetiminin yol açtığı diktatörlük eğilimleri askeri müdahaleyi davet eder bir hal alabilir. Bütün başkanlık rejimleri darbe deneyimi yaşamıştır ve kesintiye uğramışlardır. ABD bu duruma istisna oluşturur (Öztürk, 1999; 158) . Türkiye'ye başkanlık sisteminin getirilmesi durumunda da aynı tehlike mevcuttur. Devlet başkanlığı makamının olağanüstü yetkilerle

donatılmış olduğu bir sistemde, kendisini merkezin ve değerlerinin asli unsuru olarak gören ordunun, başta laiklik olmak üzere cumhuriyetin kurucu ideolojisini ve değerlerini dışlayan adayların seçilme şansının yüksek olduğunu hissettikleri anda seçime müdahale etme eşiği düşecektir (Tosun, 1999, s.24) .

Başkanlık sisteminde ve yarı-başkanlık sisteminde görülen bir diğer durum; kabine üyelerinin aynı zamanda milletvekili olmamalarıdır. Bu durumun kabine üyelerini seçmen baskısından kurtarma ve yeniden seçilebilme kaygısıyla popülist davranışları içine girmesini önleme gibi olumlu yönlerinin olmasına karşın, zaten yürütme yetkilerini tek başına kullanan başkanın bir de kabineye dışardan bakan atama yetkisinin de olduğu düşünülürse olumsuz sonuçlarının da olacağı açıktır. Kabine üyelerini dilediği gibi değiştirme yetkisine sahip olan başkanın sık sık kabine değişikliğine gitmesinin önünde hiçbir engel yoktur. Türkiye gibi patronajın etkin olduğu ülkelerde bu durum, kabineye gerçekten faydalı kişilerin getirilmesini değil başkanın adamları diyebileceğimiz başkana daha yakın kişilerin getirilmesi ihtimalini taşımaktadır.

Başkanlık sisteminde karşılaşılabilecek bir diğer sorun, Türkiye’de parti yelpazesinin geniş olması nedeniyle başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olabilmesidir. Bu durumun çeşitli sorunlar ortaya çıkaracağı açıktır ve bu sorunlar ancak konsensusla ve böyle bir bilince sahip toplumla çözülebilir. Muhalefete bile tahammül sınırının oldukça aşağılarda olduğu ülkemizde ise bu pek mümkün değildir.

Başkanlık sistemini savunanların gerekçelerinden biri bu sistemin etkin yönetim ve süratli karar almayı getireceği ve halkın yönetime daha fazla katılımını sağlayacağı yolundaki inançlarıdır. Ayrıca halk yürütmeyi doğrudan seçme, onun politikalarını takip etme ve denetleme imkanına sahip olacaktır. Bu durum siyasal katılımı arttırma açısından iyidir ancak yürütmenin yasamayı arka plana atarak öne çıkması işbitiriciliğe neden olabilir ayrıca tekrar seçilme ihtimali olan başkanı politik davranmaya itebilir. Şüphesiz ki başkanlık sisteminin Türkiye’ye faydalı olacağı düşüncesinin altında bu sistemin Amerika’da başarıyla uygulanmasının payı büyüktür. Ancak Amerika’nın sosyal ve ekonomik şartları düşünüldüğünde ve yasama ve yargı organlarının da güçlülüğü göz önünde bulundurulursa bu başarının tesadüfi olmadığı, Amerika’nın kendi şartlarının bu sistemi hazırladığı görülür. Türk tarihinde yer alan han, hakan, padişah gibi devlet başkanlarının başarılı olması, bugün başkanlık sisteminin Türkiye’ye getirilmesi için yeterli bir sebep değildir. Demokrasi öncesi dönemlerin güçlü devlet başkanlığı şimdiki tercihimiz bakımından emsal teşkil etmez (Erdoğan, 1993; 96) .

Duverger demokrasisi güçlü olmayan devletler için başkanlık sistemini bir çılgınlık olarak niteliyor. Kendisini bir programa bağlamayan ve kimseye sonuçta hesap vermek zorunda olmayan bir başkan popülist bir demagog olur. Böyle bir sistem, yerine getirilemeyen seçim vaatlerinin sürekli katlandığı bir oyun ve güçsüz bir parlamentoyu bir demagogla baş başa bırakmak demektir. Sonuç diktatörlüktür (Cerrahoğlu, 1997) .

4.2) Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği

Türkiye'de hükümet istikrarsızlıklarının önüne geçmek için önerilen bir diğer sistem yarı-başkanlık sistemidir. Yarı-başkanlık sisteminde de devlet başkanı halk tarafından seçilir ve parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından daha geniş yetkilere sahiptir. Duverger'e göre; anayasalarının içeriği, gelenek ve koşulları, parlamenter çoğunluğun oluşumu ve başkanın çoğunlukla olan ilişkideki durumuna göre sözde yetkili başkanlık, tam yetkili başkanlık ve dengeli başkanlık olmak üzere üç tür yarı-başkanlık sisteminden söz etmek mümkündür. Fransa'da tam yetkili yarı-başkanlık söz konusudur (Duverger, 1992; 142) ve Fransız cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahiptir. Bu yetkilerden bazıları; parlamentoyu şartsız feshetmek, referandum yapmak, olağanüstü dönem yetkilerini kullanmak ve başbakanı atamaktır. Üstelik bu yetkilerini kullanırken cumhurbaşkanının tek başına imzası yeterlidir. Bu işlemlerde başbakanın veya ilgili bakanın imzasına gerek yoktur yani cumhurbaşkanı bu yetkilerini ortak imza koşuluna gerek olmadan kullanır. Bu yetkilerin dışında cumhurbaşkanının bir de tek başına kullanamayacağı ama o olmadan da kullanılması mümkün olmayan yetkileri vardır. Bunlar sivil ve asker memurları atama, bakanlar kuruluna başkanlık etme, kararnameleri ve yasaları imzalama ve dış politika alanındaki yetkileridir.

Yarı-başkanlık sisteminde karşılaşılmaması en muhtemel sorun, cumhurbaşkanının ve başbakanın farklı partilerden olması durumunda hükümet istikrarının zedelenebilmesidir. Parlamenter sistemlerde hükümet istikrarı, sadece hükümetin parlamentoda sahip olduğu çoğunluğun sağlamlığına bağlı iken, yarı-başkanlık sisteminde hükümetin istikrarı cumhurbaşkanı ile siyasal uyuma da bağlıdır. Bu daha zor bir ihtimaldir. Üstelik halkoyuyla gelmiş bir başkan da hükümet istikrarını tehdit edecek yeni bir silah olabilir. Fransa'da 1986-1988 yılları arasında olduğu gibi, cumhurbaşkanının ve başbakanın ayrı partilerden olması durumunda, iki makam arasında uyumlu ilişkiler, cumhurbaşkanının nispeten pasif bir tutum içine girmesi ve Fransız seçmenin uyumsuz olanı desteklememesi eğilimi dolayısıyla sağlanabilmiştir (Heper, 1997) . Bu da Fransa'da bu sistemin başarılı bir şekilde işlenmesini sağlar. Uzlaşma kültürünün fazla gelişmediği ülkemizde ise, cumhurbaşkanıyla başbakanın farklı partilerden olması halinde bu durum çatışmaya yol açacaktır. Cumhurbaşkanına bu tikanıklıkları önlemek için meclisi feshetme ve meclisin güvenini taşıyan bir hükümeti azletme yetkisi tanınsa bile bu yetkilerin kötüye kullanılmasının önünde hiçbir engel yoktur.

Yarı-başkanlık sisteminin bir diğer sakıncası da, başkanlık sisteminde olduğu gibi halkın oyuyla iktidarının meşruluğuna sonuna kadar inanan cumhurbaşkanının, sistemde birleştirici ve dengeleyici unsur olması yerine kral gibi davranma tehlikesi yani diktatörlüğe dönüşebilmesidir. Başkanın seçimle gelip seçimle gittiği ve bundan başka görevden uzaklaştırılma mekanizması olmadığı düşünülürse durumun daha da tehlikeli olacağı açıktır. Cumhurbaşkanının burada asıl oynaması gereken rol toplumun tüm kesimlerini

birleştirici ve sistemin tıkanmasını önleyici olmasıdır. Bu da karizmatik bir başkanla mümkündür. Fransa'da yarı-başkanlık sisteminin başarılı olmasının nedeni De Gaulle'ün tarihi ve toplumun tüm kesimleri için birleştirici özellik taşıyan kişiliğiydi. Yarı başkanlık sistemi Fransa'daki siyasal kültür ortamında demokrasi içinde istikrar sağlamıştır. Türkiye'nin siyasal kültürü, parlamentonun marjinalleştirilmesi halinde demokrasiyi koruyacak sivil toplum kurum ve kurallarını üretecek nitelikte değildir. Yarı-başkanlık rejimi Türkiye için popülist bir dikta önerisidir (Kalaycıoğlu, 1996) .

SONUÇ

Türkiye'de siyasal istikrarsızlığı hükümet istikrarsızlığına indirgeyen görüşler, hükümet sistemi tartışmalarını, demokratik sistemler arasında bir tercih sorunu olarak görmekten çok, demokrasi ile diktatörlük arasında bir tercih olarak görmek yanılığına düşmektedirler. Siyasal düzenekte ortaya çıkan bütün sorunlar, kısa süreli koalisyon hükümetlerine indirgenmekte, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi arayışları bununla gerekçelendirilmektedir. Bu arayışlar çerçevesinde ortaya çıkan tartışmalar, her iki sistemin ideal modelleri göz önünde bulundurularak yapılmakta, toplumsal özellikler, siyasal kültür, siyasal gelenekler ve yerleşik parti sistemi göz ardı edilmektedir.

1982 Anayasasıyla oluşturulan sistemin yapısına bakıldığında, parlamenter sistemden ciddi sapmaların olduğu görülür. Bunun en önemli göstergesi, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin genişliğidir. Eleştirilen bir diğer yön, bu sistemin siyasi istikrarsızlığa neden olmasıdır. Parlamenter sistemin Türkiye'de hükümet istikrarsızlıklarına yol açtığı doğrudur ancak sistemin uygulandığı diğer ülkelerde özellikle İngiltere gibi iki parti sisteminin ve parti disiplinin güçlü olduğu ülkelerde istikrarsız hükümetler görülmemektedir. Öyleyse, kısa ömürlü koalisyon hükümetlerinin nedeninin, parlamenter sistemden çok, parti sistemindeki parçalanma ve seçim sistemi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Kaldı ki ülkemizde yapılan son genel seçimler, çok partili ülkelerde parlamenter sistemin mutlaka koalisyon hükümetlerine neden olduğu görüşünü yanılmıştır. Sık sık değişen hükümetleri hedef gösteren, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi taraftarları, siyasal sistemle ilgili sorunları sadece siyasal partiler yelpazesinin parçalanmış olması ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan koalisyon hükümetlerine indirgemekte ve diğer sorunların yeni hükümet sistemi ile kendiliğinden çözüleceğini varsayan bir tutum içerisine girmektedirler.

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin hükümet istikrarı konusunda, parlamenter sisteme göre avantajlar taşıdığı doğrudur ancak bu avantajların çeşitli olumsuzlukları da beraberinde getirdiğini unutmamak gerekir. Başkanlık sisteminde başkanın görev süresinin sabit olması ve impeachment dışında görevden uzaklaştırılmaması istikrar için olumlu bir durumdur. Parlamenter sistemde ise, yasama ve yürütme birbirlerinin hukuki varlıklarına son verecek mekanizmalara sahiptirler. Yasama organı, güvensizlik oyu ve gensoru yöntemi

ile parlamentoda sağlam bir çoğunluğa dayanmayan bir hükümeti düşürme olanağına sahiptir. Dolayısıyla, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre yürütme istikrarını garanti eden bir yönü olduğu açıktır. Yarı başkanlık sistemlerinde ise cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı görüşte olduğu durumlarda istikrarlı bir yapı ortaya çıkar. Başkanlık sistemlerinin istikrarı garanti eden bu yapısının olumsuz yanları da vardır. Meşruluğunu kaybetmiş bir başkanı, görev süresi sona ermeden görevden uzaklaştırmanın hiçbir yolu yoktur. Dolayısıyla bu başkanın anti-demokratik eğilimler göstermesi durumunda o seçim dönemi sona erinceye kadar yapılabilecek bir şey yoktur. Sistemin bu katılığı askeri darbeyi davet eder bir nitelik taşımaktadır ve Türkiye gibi ülkeler için de askeri müdahaleyi kaçınılmaz hale getirmektedir. Ayrıca, görev süresi sona ermeden hiçbir şekilde uzaklaştırılmayan, geniş yetkilere sahip, kimseye hesap vermek zorunda olmayan üstelik meşruluğunu halktan alan bir başkanın diktatöre dönüşme olasılığı da göz ardı edilmemelidir. Başkanın yürütmenin tek hakimi olması, kabineyi dilediği gibi oluşturabilmesi, seçimle işbaşına geldiği için kendinde sonsuz bir yönetme hakkı görmesi diktatörlük eğilimlerini tetikler. Türkiye’de 1982 Anayasası ile parlamenter sistem çerçevesinde –sapmalar olmakla birlikte- oluşturulan alanla bile, Türkiye Cumhuriyetinin “sorumsuz ve sembolik yetkileri olan” cumhurbaşkanları, hükümeti yönlendirmeye çalışmışlar ve etkili olmayı başarmışlardır. Bu kadar sınırlı yetkilerle bunu başarabilen cumhurbaşkanlarının, başkanlık sistemindeki gibi geniş yetkilerle donatıldığı düşünülürse, bir diktatöre olma ihtimali zayıf değildir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin getireceği bir diğer olumsuz durum, başkanın kendi şahsında iktidarı kişiselleştirmesidir. Hem devlet başkanı, hem hükümet başkanı sıfatlarını bünyesinde taşıyan başkan, devleti ve bütün halkı temsil ettiğini düşünerek, iktidarı kişiselleştirme yoluna gidebilir, kendini bir imparator, bir kral gibi hissedebilir. Ayrıca, seçmenlerine yaranmak ve bir daha seçilememek korkusu ile işbiricisi ve kayırmacı politikalar içerisine girebilir.

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de, olumsuz sonuçlar yanında olumlu sonuçlar doğuracağı da açıktır. Ancak önemli olan olumsuz sonuçlarının fazla olmamasıdır. Türkiye’de görünen tablo bu yönde olduğu için, hükümet istikrarını korumak ve sağlam bir demokrasi yaratmak için başkanlık ve yarı başkanlık sistemine geçiş gibi köklü bir değişiklik yerine, parlamenter sisteme eklenecek tali kurumsal düzenlemeler ile bu ihtiyacın giderilmesi daha mantıklıdır. 1982 Anayasası, bu dönemden önce de var olan hükümet istikrarsızlıklarını önlemeye yönelik bir takım önlemleri zaten almıştır. Hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında basit çoğunluk, hükümetin düşürülmesi esnasında yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk araması, cumhurbaşkanına meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınması, cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler bunlardan bazılarıdır. Bu düzenlemeler sistemin istikrarı için yeterli değildir. Bunların dışında, cumhurbaşkanının parlamenter sistemle uyumlu olmayan

yetkilerinin sınırlandırılması ve gerçekten parlamenter yapıya uygun olarak sembolik yetkilerle donatılması gerekir. Olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile birlikte kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, yargı alanındaki önemli atama yetkileri, cumhurbaşkanına hükümetin işlerine karışma imkanı vermekte, parlamenter yapıya aykırı düşmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanının yetkilerinde derhal bir düzenlemeye gidilmelidir.

Parlamenter sistemin aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik çeşitli yöntemler mevcuttur. Bunlardan biri “yapıcı güvensizlik oyu”dur. Bu yönetime göre, bir hükümet ancak yeni başbakanın seçilmesiyle birlikte düşürülebilir. Yani, hükümeti yıkmakta birleşen parlamento çoğunluğunun, yapmakta da birleşmesi şartı koşulmuştur. Böylece meclisteki partiler, yeni bir hükümet alternatifini yaratmadan eskisini düşüremeyecekleri için istikrar sağlanacaktır. Bu yöntem Türkiye gibi, zayıf koalisyon hükümetlerinin olduğu ülkeler için yararlı bir yöntem olabilir ancak çeşitli sakıncaları da vardır. Örneğin, etkinliğini yitiren bir hükümet, meclis içinden bir alternatif çıkmaması, ya da parlamentoda organize olmuş bir muhalif grup oluşturulamaması durumunda düşürülemeyebilir. Ancak bu ihtimallerden birincisi cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisiyle aşılabılır. İkinci durumun da yapıcı güvensizlik oyu olmayan parlamenter sistemlerde de ortaya çıkma ihtimali zaten vardır. Hükümete istikrar kazandırabilecek bir diğer düzenleme, parlamento üyeliği ile meclis üyeliğinin aynı kişide birleşmemesi olabilir. Bu yöntem hükümet üyelerinin seçmen baskısı altında olmadan, rahatça işlerini yapmalarına olanak sağlayacaktır. Ayrıca, parlamenter sistemlerde hükümetin düşürülmesi sonucunu verebilecek gensoru mekanizmasının, milletvekillerinin yeni kurulacak kabinede görev almak gibi kişisel çıkarları ile harekete geçirilmesini engelleyecektir.

Türkiye’de istikrar için yapılması gereken bir diğer düzenleme seçim sistemi ile ilgilidir. Parti sistemindeki parçalanmanın ortadan kalkması ve iki partili bir sistem Türkiye için gerçekçi olmayan bir beklenti olduğundan, yapılması gereken seçim sistemi yoluyla istikrarı sağlamaya çalışmak olmalıdır. Nispi temsil sistemi yerine, iki türlü çoğunluk sisteminin tercih edilmesi, birbirine yakın görüşte olan seçmenlerin aynı parti etrafında birleşmesini sağlayacaktır. Siyasi partilerle ilgili olarak parti içi demokrasi de güçlendirilmelidir. Liderlerin egemen olduğu ve milletvekillerinin, parti liderinin kararını onaylamaktan başka bir fonksiyonunun olmadığı partiler daha demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Her sistemin kendine ve uygulandığı yere göre olumlu ve olumsuz özellikleri vardır. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri, model alındıkları ülkeler olan Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’da demokrasinin etkinliğini ve istikrarını sağlamıştır. Ancak, Türkiye şartları düşünüldüğünde, bu sistemlerin uygulanabilirliği ile ilgili, Duverger’in, demokrasisi gelişmemiş ülkeler için başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerini çığnık olarak nitelemesi

görüŖüne katılmamak mümkün değildir. Aslında her iki rejiminde çok başarılı ve çok başarısız örneklerinin olması, sorunun sadece anayasa mühendisliğiyle ilgili olmadığını gösterir. Türkiye’de yaşanan istikrarsızlığın altında aslında, seçim sistemi, siyasi parti sistemi, hükümet sistemi gibi teknik sorunlar yanında, Türk toplumunun demokratik değerleri içselleştirememesi, sivil toplum geleneğinin gelişmemiş olması, siyasal kültürün zayıflığı, seçmenlerin popülist söylemlere göre değişen davranışları gibi toplumsal ve kültürel nedenler de vardır. Bu nedenle, Türkiye, parlamenter sistemi özgül değerleriyle yorumlamış ve ideal tipten farklı bir parlamenter sistem işleyişi ortaya çıkmıştır. Yapılması gereken Türkiye’nin kendi iç dinamiklerini ve sosyo-kültürel özelliklerini göz önünde bulundurarak, parlamenter yapıyı iyileştirmeye çalışmaktır.

KAYNAKÇA

Atar Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2002

Cerrahoğlu Nilgün, Milliyet, 25.09.1997

Çam Esat, Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1993

Demir Fevzi - Karatepe Şükrü, Anayasa Hukukuna Giriş, Evrim Yayınları, İstanbul, 1989, s.97

Durgun Şenol, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayın, Ankara, 1999

Duverger Maurice, , Siyasal Rejimler, çev. Teoman Tunçdoęan, Sosyal Yayınlar, Ankara, 1986

Duverger Maurice, “ A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, Lijphart, A. (ed.), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, Oxford,1992

Erdoğan Mustafa, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, Liberal Düşünce Dergisi, C. 1, S.2, Bahar 96

Erdoğan Mustafa, Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993

Erdoğan Mustafa, Siyasal Rejim Tartışmaları, TESEV, (http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php, 25.03.2005

Eroğul Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997

Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Çev.Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997,

Göze Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul, 1989

Gözler Kemal, Cumhurbaşkanı-Hükümet Tartışması, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000

Gözler Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.

Gürbüz Yaşar, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987

Heper Metin, Milliyet, 27.11.1997

Kalaycıoğlu Ersin, “Yarı-Başkanlık: Diktaya Çağrı”, Milliyet, 1 Mayıs 1996

Kuzu Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, Liberal Düşünce Dergisi, C. 1, S.2, Bahar 96

Kuzu Burhan, “Yepyeni Bir Anayasaya Doğru”, AÜSBFD, 1992, C.47, S.3-4

Öztürk N.Kemal, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, AİD, C. 25, Mart 1992.

Öztürk Namık Kemal, Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999.

Teziç Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1991

Tosun Gülgün - Tosun Tanju, Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 1999

Turan İlter, Türkiye’de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri, Ankara, 1997

Turhan Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Yayınları, Diyarbakır, 1989

Türk Hikmet Sami, “Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”,
Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları, İstanbul,
TÜSİAD, 1997

Yanık Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Alfa
Yayımları, İstanbul, 1997