

SDE Analiz



BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Kasım 2010 - Ankara

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

1954 yılında Elazığ'da doğan Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku alanında Profesördür. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi (1978). Bir süre serbest avukatlık yaptı. Yüksek Lisans derslerini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde verdikten sonra master tezini Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamladı. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak yazdığı doktora tezini 1992 tarihinde İstanbul üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamlayarak "Kamu Hukuku Doktoru" (Ph. D.) oldu.3 Ekim 1995 tarihinde yargı bağımsızlığına ilişkin olarak bitirdiği doçentlik tezi ve diğer çalışmalarını dikkate alınarak, doçentlik jüri üyelerinin oybirliğiyle üniversite doğenti ünvanını kazandı. Yabancı dil sınavını iki dilden başardı. "Türkiye'de Demokrasinin Gelişimi ve Avrupa Birliği" isimli profesörlük tezi ve diğer çalışmalarını dikkate alınarak Anayasa Hukuku Profesörü oldu. Dekan yardımcılığı ve Kamu Hukuku Bölüm Başkanlığı görevlerinde bulundu. Adalet Bakanlığı'nda iki dönem "Yüksek Müşavirlik" yaptı. Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulu Başkanlığı ve Yüksek Kurul üyeliği yaptı. TRT Yönetim Kurulu Başkan Yardımcılığı, İnsan Hakları Ulusal Komite Başkanlığı, Başbakan Başmüşavirliği ve Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı görevlerinde bulundu. Kamuda ilk kez Türkiye İnsan Hakları Raporu'nu (2007 ve 2008), Kayıp çocuklar Raporu'nu, İşkence ve Kötü Muamele ile Etkin Mücadele Raporu'nu ve Töre ve Namus Cinayetleri Raporu'nu (2003-2007) yayımladı. Avrupa Konseyi ile yapılan ve Adalet ve İşçileri Bakanlıkları ile birlikte gerçekleştirilen "İnsan Hakları Reformlarının Türkiye'de Uygulanması Projesi" nde Proje Başkanlığı yaptı.

İki tanesi Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanmış; yedi tanesi üniversite yayını olarak kabul edilmiş toplam 15 adet hukuk kitabı, yurt içinde ve yurt dışındaki bilimsel toplantılarda sunduğu 100'den fazla bildiri, makale ve çalışmalarını bulunmaktadır. Fendoğlu, Evli ve 3 Çocuk Babasıdır.

Tasarım - Baskı:

Başak Matbaacılık ve Tan. Hiz. Ltd. Şti.

Anadolu Bulvarı Meka Plaza No:5/15 Gimat / ANKARA T: 0312 397 16 17 F:0312 397 03 07

www.basakmatbaa.com



SDE Analiz

BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

İçindekiler:

GENEL OLARAK	4
A. Değişim	4
B. Anayasal Değişim.....	6
PARLAMENTERİZM.....	9
A. Klasik Parlamenterizm.....	9
1. Mahiyeti	9
2. Tarihselliği	9
3. Parlamenter Rejimin Özellikleri	10
3a. Yürütmenin İki Başlılığı	10
3b. Devlet Başkanının Siyasal Açından Sorumsuzluğu	11
3c. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu	12
3d. Yürütmenin Yasamayı Feshi	13
B. Parlamenter Rejimin Türleri.....	13
1. İkici (Düalist) Parlamenter Rejim.....	13
2. Tekçi (Monist) Parlamenter Rejim	13
3. Aklileştirilmiş Parlamenter Rejim	14
4. Çağdaş Parlamenterizm	14
BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	15
A. Başkanın Yasama Fonksiyonu	17
B. Başkanın Yürütme Fonksiyonu.....	18
C. Başkanın Yargı Fonksiyonu	18
YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	19
TARTIŞMALAR.....	22
SONUÇ	31
SONNOTLAR	33
REFERANSLAR.....	41

Özet

Değişim 1980 sonrasında uygar dünyada açıkça görülmüştür. Bu rüzgârın son yıllardaki ismi Başbakan Recep Tayyip Erdoğan olmuş, Cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül'ün gelmesiyle de değişim ivme kazanmış, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile de Türkiye'de değişim süreci perçinlenmiştir. Siyaset, kuşkusuz ki, toplumu yönetememe, sorunları çözememe ve insanları küstürme hüneri değildir. Siyaset, istikrarsızlığı ve iktidarsızlığı benimsemek de olamaz. Ülkenin önünü açamama, bölgesel ve küresel güç yapamama, iyi bir siyasetin kilometre taşları olamaz. Türkiye'de, özellikle koalisyon dönemlerinde, *siyasetin çıkmaza girdiği veya parlamentonun işlevini yapamadığı* sorgulanmaktadır.

Kronolojik olarak Parlamenterizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemlerinin hepsi de demokratik sistemlerdir. *Parlamenterizmin beşiği olan İngiliz temsili rejiminde*, kuvvetler arasında hukuken eşitlik ve denge bulunmakla birlikte uygulamada yürütme organının üstünlüğü vardır. İngiliz sisteminde iki ayrı Meclis görev yapar; *Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası*. Parlamenterizmde *Bakanlar Kurulu*, fiiliyatta yalnızca yürütme görevini değil, yasama yetkisini de tekeline aldığı için eleştirilmektedir. *Parlamenter rejim, düalist, monist, aklileştirilmiş ve çağdaş diye dörde ayrılabilir. Türkiye 1909 yılından beri parlamenterizmi benimsemiştir.*

ABD'nin Başkanlık sistemi, hükümetin ve siyasetin istikrarını temin etmektedir. Bununla birlikte ABD'nde bulunan sosyal-siyasal sistemle Türkiye'deki sosyal-siyasal sistem arasında şu farklar/özellikler sayılabilir; *Türkiye'deki demokrasi ve uzlaşma kültürü ABD kadar pekişmemiştir. Türkiye'de STK'ları yeterince güçlü değildir. Türkiye'de valiler seçimle iş başına gelmiyorlar. Türkiye'de her şey merkezden çözülmekle hantal bir bürokrasi oluşmuştur; merkezîyetçi değil de, yerinden yönetim esas alınmalıdır. ABD'de federal bir yapı vardır; milletvekili seçiminde iki dereceli dar bölge sistemi uygulanmaktadır; iki parti sistemi vardır; Başkan iki türlü bir sistemle seçilmektedir. Yargı, yasama ve yürütme kadar güçlüdür; yasama gücü tamamen bağımsız olup, yürütmenin Meclise yasa tasarısı sunması söz konusu değildir; Meclis, sadece yasama ve denetim işlevi görmektedir. Bakanlar (sekreterler) Meclis dışından Başkan tarafından atanmaktadır. Türkiye'de Başbakan, ABD Başkanı'na göre daha güçlüdür. Bütçenin uygulamasında ABD'de Kongre, Türkiye'de ise Hükümet yetkilidir.*

Orijinali Fransa'da uygulanan Yarı-Başkanlık sisteminin özellikleri şunlardır; Cumhurbaşkanı halk seçer, yönetim parlamenterizmde olduğu gibi iki başlıdır; güçlü Cumhurbaşkanı ve Başbakan. Fransa'da iki meclis vardır; 491 üyeli Millet Meclisi ve 315 kişilik Senato.

Bu yazıda gerekçeleri açıklandığı üzere, yarı-başkanlığa yakın bir yerde duran sistemimiz yerine, ülkeye adaptasyonu sağlanabilmiş, belirtilen aksak yanları giderilmiş, Türkiye'ye uygun bir yarı-başkanlık veya başkanlık sistemi Türkiye'nin yararına olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi, Parlamenterizm, Aklileştirilmiş Parlamenterizm, Değişim, Anayasal Değişim, Yenileşme, Avrupa Birliği, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Yürütme, İstikrar, ABD, Fransa, Demokrasinin Pekışmesi, Yasama, Yasamanın Denetimi.

Genel Olarak

A. Değişim

2000'li yıllardan sonra ABD'de Obama, Rusya'da Putin tarafından estirilen değişim rüzgârlarının Türkiye'deki ismi Başbakan Recep Tayyip Erdoğan olmuş, Cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül'ün gelmesiyle de değişim ivme kazanmış, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile de Türkiye'de değişim süreci perçinlenmiştir.

Değişim 1980 sonrasında uygar dünyada açıkça görülmüştür ama bu değişim, her ülkede aynı derecede olmamıştır. 1980'lerde üç önemli ülkede (ABD, İngiltere ve Rusya'da) değişim yaşanmıştır. ABD'de değişimi dönemin Başkanı Reagan başlatmıştır -ki buna, Reagan-izm veya Reagan-omics diyenler de vardır. Bunu İngiltere ve Rusya'daki gibi, temel bir değişim saymamak gerekir, çünkü bununla yanlış tarafa doğru giden rota doğru yola çevrilmiştir. İngiltere'de 1980 sonrası değişimi Bayan Thatcher; Labour Party'nin kaydırmış olduğu rotayı, *serbest pazar ekonomisine* çevirerek yapmıştır ki bu, temel bir değişim sayılmalıdır. Asıl büyük değişim 1980 sonrasında, SSCB'nin başını çektiği Doğu Bloku'nda olmuştur. Türkiye'de değişim ise önceleri Menderes, sonraları Özal ile devam etmiştir. 2000'li yıllardan sonra ABD'de Obama, Rusya'da Putin tarafından estirilen değişim rüzgârlarının Türkiye'deki ismi Başbakan Recep Tayyip Erdoğan olmuş, Cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül'ün gelmesiyle de değişim ivme kazanmış, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile de Türkiye'de değişim süreci perçinlenmiştir.

İhtiyar gezegenimiz, gelişim ve değişim sürecinde bulunmaktadır. Sosyal bilimlerin genel karakteri olan değişim sürecine uğramanın, XX nci yüzyılda daha fazla olduğu açıktır. Fransız İhtilali sonrasında dünya, ulus-devlet sürecine girmişken, bugün bunun tam tersi sayılabilen Avrupa Birliği (AB) süreci desteklenmektedir.¹ Türkiye'de de 1960'lı yılların başında, "bizim Ortadoğu ile ne işimiz var" diyenler, Suriye ile bağlantılı "su sorunu" ve "PKK sorunu" karşısında Ortadoğu ile ilgilenmenin gereğini daha iyi anlamış olmalılar. Fransızlar, 1789 İhtilali ile ortaya bayrak, millet, ulus-devlet kavramlarını ortaya atmışlarsa da, şimdi Avrupa Birliği adı altında Avrupa'yı tek devlet haline getirmeye çalışmaktadırlar. '80'li yılların sonunda Berlin duvarının yıkılması, Balkanların Osmanlı bakiyesi yapısı ile eski günlerine dön-

SDE Analiz



mesi, Türk Cumhuriyetlerinin bağımsızlığını kazanması, sonuçları ileride de görülecek önemli değişimlerdir.

Karl Marks (1818-1883), Komünist Manifestosunu yazdığında, bir işçi, yılda, 4500 saat çalışıyordu. Bugün ise bir işçi yılda ortalama 1539 saat çalışmaktadır. Yani bugün bir işçi yaklaşık olarak 3 misli daha az çalışmaktadır. Eskiden pazusu güçlü işçi aranırken, şimdi bilgisayar yazabilen işçi tercih edilmektedir. Bu değişim, hukuki kavramlarda da yaşanmıştır. Adalet, "sosyal adalet", devlet "sosyal devlet", demokrasi "sosyal demokrasi" olmuş, hayatın dinamikliği, insanoğlunu hep daha ileriye yöneltmiştir. Bu dinamiklik, adalet, devlet ve demokrasi gibi benzeri kavramların değişiminde de görülmektedir.

XV nci ve XVI ncı yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu, Batı dünyasından daha ileriye. Çünkü Avrupa'nın tarımı geriydi; mevcut ekonomi, nüfusunu besleyemiyordu. Bilindiği gibi Ortazamanlarda ekonomi, tarım ve ticarete dayalıydı; tarım üretiyor, ticaret dağıtıyordu. Batı, XV nci ve XVI ncı yüzyılda dünyayı sömürerek zenginleşmeye başladı; ama Osmanlı sömürmedi; durakladı ve geriledi. Batının talan amaçlı coğrafi keşiflerine karşın, Osmanlı'nın uğraş alanı, isyanlar, karaborsa ve narh idi. İlerleme yolunda atalarımızın kaçıracağı en önemli sayılabilecek birinci nokta budur. Bilindiği gibi büyük imparatorlukların çöküşü teorisinin özü şudur: Doyum noktasına gelen imparatorluk önlem alınmazsa çökecektir.

İlerleme yolunda kaçırduğumuz ikinci önemli nokta, 1750'lerde meydana gelmiştir. Osmanlı, önce kömür, sonra buhar enerjisiyle oluşan enerji devrimini de kaçırmıştır. Almanya'da, fabrikalar kurulurken, biz bundan habersiz kalmışızdır. 1900'ların başında Batı nüfusunun yüzde 75'i şehirlerde yaşıyordu, bu oran 1950 lerde yüzde 90'a çıkmıştı. Bizde bu seyir, çok daha ağır işlemiştir.²

Türkiye'de değişimi, Batıya yetişmek için reform mahiyetinde yani kısa sürede yapmak gerekir. Tedrici yöntemi uygulamak, doğal gelişimi beklemek, Batı ile aramızdaki mesafeyi kapatmaya yetmeyecektir. Lakin Türkiye'de, değişim veya reform, menfaatine gelmeyen insanlarca istenmemektedir. Belki de bu nedenle tarihte devrimler veya karşı-devrimler genellikle kanlı olmuştur. Burada Menderes'in dramı, Özal'ın başına getirilenler ve Başbakan Erdoğan'a yönelik girişimler anımsatılabilir. Dünya değişim tarihinde risk almadan statükonun bozulması pek olası görülememektedir. Kuşkusuz ki, XXI nci yüzyıl, risk alabilen bilgili-kaliteli insanların asrı olacaktır.

Siyaset, toplumu yönetememe, sorunları çözememe ve insanları küstürme hüneri değildir. Siyaset, istikrarsızlığı ve iktidarsızlığı benimsemek de olamaz. Ülkenin önünü açamama, bölgesel ve küresel güç yapama-

Batının talan amaçlı coğrafi keşiflerine karşın, Osmanlı'nın uğraş alanı, isyanlar, karaborsa ve narh idi. İlerleme yolunda atalarımızın kaçıracağı en önemli sayılabilecek birinci nokta budur. Bilindiği gibi büyük imparatorlukların çöküşü teorisinin özü şudur: Doyum noktasına gelen imparatorluk önlem alınmazsa çökecektir.

SDE Analiz

ma, iyi bir siyasetin kilometre taşları olabilir mi? Türkiye'nin yeni bir " *iktidar teknolojisi*"ne ihtiyacı olduğu her kesimden insanca dile getirilmektedir. Küçük rütuşlarla veya Anayasanın bazı maddelerinin değiştirilmesiyle, Türkiye'deki değişim isteminin karşılanması mümkün müdür? Ülkemizde, kamu düzenini rasyonalize edebilecek yeni bir kanaviçeye ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'de, özellikle koalisyon dönemlerinde, *siyasetin çıkmaza girdiği* veya *parlamentonun işlevini yapamadığı* sorgulanmaktadır. Bu nedenle toplumun " *yönetilebilirlik zemini*" doğru teşhis edilmelidir.

"Türkiye'deki olası istikrarsızlık" konusu araştırılırken, tarihi arka-plan da ihmal edilmemelidir. Oysa bugüne kadar, bu konuda yapılan araştırmalarda tarihi-arka plan gözardı edilmiştir. Hâlbuki insanlığın, özellikle milletlerin tarihi, gelecekleri açısından oldukça önemlidir; çünkü dün-bugün ve yarın bir bütündür; tarihini bilmeyenin geleceği de olamaz.

Parlamenteizm, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin hepsi de demokratik rejimlerdir. Kuşkusuz ki çoğulcu demokrasinin gelişmesinde, başkanlık sisteminin de etkisi büyük olmuştur. Bugün Kuvvetler Birliği sistemini hala sürdüren İsviçre de, demokratik bir ülke sayılmaktadır.

***Parlamenteizm,
yarı başkanlık
ve başkanlık
sistemlerinin hepsi
de demokratik
rejimlerdir.
Kuşkusuz
ki çoğulcu
demokrasinin
gelişmesinde,
başkanlık
sisteminin de
etkisi büyük
olmuştur. Bugün
Kuvvetler Birliği
sistemini hala
sürdüren İsviçre
de, demokratik bir
ülke sayılmaktadır.***

Ele aldığımız bu konu Türkiye'de uzun bir süredir güncelliğini korumakta ve tartışma sürmektedir.³ Aslında son 30 yılda, güncel iki sorun tartışılmaktadır; Başkanlık sistemi ve II. Cumhuriyet tartışmaları. Bugün artık tartışılmayan II. Cumhuriyet kavramı savunucularına göre önemli olan şudur; Türkiye'ye ileri demokrasiyi getirmek için, TBMM'ni halkın gerçek temsilcisi yapmak; tüm milletvekillerini de halkın gerçek temsilcileri kılmak. Bugün, egemenliğin gerçekten halka ait olup-olmadığı tartışılmakta, demokratik yönetimde halkın yönetime gerçek katılım oranı saptanmaya çalışılmaktadır. Aynı parti kökeninden gelmeyen Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki olası tartışmalar, yönetebilen bir demokrasiyi zorunlu kılmaktadır.

Başkanlık sisteminin '80 sonrası tartışılmasında, Kıta Avrupasından daha çok Anglo-Sakson Hukukuna eğilimin etkisi aranabilir. Bu eğilim, kamu hukukunun değişik branşlarında dikkat çekmektedir. Ayrıca, Özal'la birlikte redd-i miras politikası red edilmiş ve Türkiye küreselleşme sürecine girmiştir.

B. Anayasal Değişim

Giriş'in bu bölümünde çok kısaca anayasal değişim üzerinde durulacaktır. Yukarıda belirtilen değişim süreci Anayasa değişikliklerine de damgasını vurmuş, 1982 Anayasası bugüne kadar toplam 17 kez değişikliğe uğramış, Başlangıç ve yüz on bir (111) maddesi değiştirilmiştir. Özellikle 12 Eylül 2010 tarihli halk oylaması ile yargı alanı dahil çok önemli ve kapsamlı değişimler halk oylamasına sunulmuş ve yüzde 58 oy ile kabul edilmiştir.

SDE Analiz

1982 Anayasası 2001 öncesinde 4 kez, 2001 sonrasında 13 kez değiştirilmiştir.⁴ Şu halde Türkiye'nin 2001 sonrasındaki değişim sürecinde daha süratli olduğu, milenyumla birlikte reform hızını artırdığı bir süreç yaşamaktayız.

Birinci Anayasa değişikliği, Anayasanın yapımından hemen beş yıl sonra, 1987 tarihinde⁵, ikinci Anayasa değişikliği ise, 1993 tarihinde yapılmıştır. 8 Temmuz 1993 tarih ve 3913 sayılı kanunla yapılan değişiklikler⁶ ile Anayasanın 133 ncü maddesi değiştirilmiş, radyo-TV yayıncılığında devlet tekeline son verilmiş, özel radyo-TV istasyonlarının kurulmasına izin verilmiştir. Üçüncü Anayasa değişikliği, 1995 yılında yapılmıştır.⁷ 1995 değişikliği, o ana kadar yapılan değişikliklerin en kapsamlısı olmuştur. Bu değişiklik ile Başlangıç⁸ ve 14 adet madde değiştirilmiştir.⁹

Dördüncü Anayasa değişikliği 1999 yılında yapılmış¹⁰ ve Anayasa'nın 143 ncü maddesi değiştirilmiş, DGM'deki askeri hâkim ve savcılarının yerine sivil hâkim ve savcılarının atanması kabul edilmiştir. Bu değişimde AİHM kararları etkili olmuştur.¹¹

Anayasa'da 2001 öncesinde yapılan toplam bu 4 değişikliği, liberal-demokratik anayasacılık açısından olumlu karşılamak gerekir. Ama bütün bu değişiklikler yetersiz görülmüş olmalı ki Anayasayı değiştirme düşüncesi sürmüştür. Çünkü yapılan reformlarla Anayasanın temel felsefesi, birey-devlet ilişkileri ve yönetim sisteminin tam olarak değiştirilebildiği söylenemez. Bu nedenle de Anayasa sorunu güncelliğini sürdürmüş, yeni anayasa yapma arayışları devam etmiş, yeni anayasa önerileri yapılmıştır. Bütün bu değişikliklerin ulusal istek kadar, dış politika önceliklerinden ve uluslararası yükümlülüklerden doğduğu eklenmelidir.¹²

1982 Anayasasında yapılan değişikliklerin en kapsamlılarından biri 2001 yılında 4709 sayılı kanunla yapılmıştır. 2001 yılında Anayasa iki kez değiştirilmiştir. Birincisi¹³ 3 Ekim 2001¹⁴ tarihindedir; ikincisi¹⁵ ise Anayasa'nın sadece 86. maddesine ilişkin bir değişiklik olup 21 Kasım 2001 de yapılmıştır. Burada önemi nedeniyle sadece Ekim-2001 tarihli değişikliklerden kısaca söz edeceğiz.

4709 sayılı kanunla yapılan 2001 değişikliklerini iki alana ayırabiliriz; *Birincisi*, Devletin temel organlarıyla ilgili değişiklikler, *ikincisi*, özgürlükler rejimine ilişkin değişikliklerdir. Devletin temel organlarıyla ilgili değişiklikleri de üç bölüme ayırabiliriz; TBMM'nin görev ve yetkileri (md. 87), MGK (md.118) ve diğer değişiklikler. Özgürlükler rejimine ilişkin değişiklikler dört bölümde incelenebilir; temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması (md.13), temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması (md. 14), kişi özgürlüğü ve güvenliği (md. 19), düşünce açıklama ve yayma özgürlüğü

**1982 Anayasası
2001 öncesinde
4 kez, 2001
sonrasında 13 kez
değiştirilmiştir. Şu
halde Türkiye'nin
2001 sonrasındaki
değişim
sürecinde daha
süratli olduğu,
milenyumla
birlikte reform
hızını artırdığı
bir süreç
yaşamaktayız.**

SDE Analiz



(md. 26) ve diğer hak ve özgürlükler. 2001 Anayasa değişikliklerinin yaklaşık yüzde 85'i temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir.¹⁶

2001 yılındaki anayasal değişimlerin amacı demokratikleşmeyi ve yeniden yapılanmayı gerçekleştirmek, siyasal katılım kanallarını genişletmek olduğu halde yapılan değişimler bu amaçları yeterince karşılamadığı için anayasal reform istekleri devam etmiştir.¹⁷ Kaldı ki Siyasal Partiler Yasası, Sendikalar Yasası, Seçim Yasası gibi yasaların değiştirilmesi gerekmektedir.¹⁸

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile Anayasal değişimlerin en kapsamlısı yapılmış, Anayasanın 26 maddesinde esaslı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, HSYK, ombudsmanlık ve bireysel özgürlükler alanındaki bu reformları bir başka yazımızda incelemiş bulunuyoruz.¹⁹

Burada kronolojik açıdan üç sistemi yani parlamenterizm, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerini incelemek istiyoruz. Shugart'ın yaptığı sınıflandırmadan burada söz etmeyeceğiz.²⁰

*2001 yılındaki
anayasal
değişimlerin amacı
demokratikleşmeyi
ve yeniden
yapılanmayı
gerçekleştirmek,
siyasal katılım
kanallarını
genişletmek
olduğu halde
yapılan değişimler
bu amaçları
yeterince
karşılamadığı için
anayasal reform
istekleri devam
etmiştir.*

SDE Analiz

Parlamberterizm

Parlamberterizm sistemi konusunda İngiliz, Almanya, III ncü ve IV ncü Cumhuriyet dönemlerindeki Fransa²¹, İtalya²² ve Türkiye modelleri üzerinde durulabilir.

A. Klasik Parlamberterizm

1. Mahiyeti

Parlamberterizm, parlamenter rejim veya parlamenter hükümet, hukuken ve siyaseten sorumsuz devlet başkanının başkanlığında, yürütme organı ile yasama organı arasındaki Kuvvetler Ayrılığının *yumuşak* olduğu, organlar arasındaki hukuki ilişkinin eşitlik ve dengeye dayandığı bir *temsili rejim*dir.²³ Parlamberter rejimin İngiliz siyasi hayatının uygulanması ile ortaya çıkmış, ampirik bir değeri vardır. İlmli güçler ayrılığı yerine güçlerin işbirliği (*collaboration des pouvoirs*) de denilebilir. İlişkilerin asgariye indiği sert güçler ayrılığı rejimlerinin aksine, parlamenter rejim, bu ilişkileri artıran ve kolaylaştıran bir özelliğindedir. Bu sistem, organlar arasındaki eşitliği, bunları bağımsız kılarak değil, tersine birbirine bağımlı kılarak gerçekleştirmektedir. Parlamento ile hükümet, ülkeyi birlikte yönetirler. Birbirini feshetmeleri, eşitlik ve dengeye dayanır.²⁴ Yasama ve yürütme arasında, *işlevsel açıdan da, organik açıdan da işbirliği mümkündür. İşlevsel açıdan, yasa tasarılarını Bakanlar Kurulu hazırlar, Yasama organı kabul eder, yürütülmesini yine Bakanlar Kurulu yerine getirir. Organik açıdan da işbirliği vardır; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu Meclis tarafından seçilmekte ve görevini almaktadır. Günümüzde tek tip parlamenter rejim olmadığından parlamenter rejimlerden söz edilebilir.²⁵*

2. Tarihselliği

Bu temsili rejim, İngiltere'de gelişmeye başlamıştır. Kral, kilise liderleri ile Asil ve baronlardan kurulu bir danışma meclisi kurulmuştur. Daha sonra bu

Parlamberterizm, parlamenter rejim veya parlamenter hükümet, hukuken ve siyaseten sorumsuz devlet başkanının başkanlığında, yürütme organı ile yasama organı arasındaki Kuvvetler Ayrılığının yumuşak olduğu, organlar arasındaki hukuki ilişkinin eşitlik ve dengeye dayandığı bir temsili rejimdir.

SDE Analiz



meclise, Magna Carta'nın 1215'de kabulünden sonra halk temsilcilerinin de davet edilmesi ile 1295'de *Model Parlamento* adıyla anılan Temsilciler Meclisi meydana gelmiştir.²⁶ Bu sistem, -belirtildiği gibi- belirli bir düşünce-
cenin sonucu olmaktan çok, uzun süren bir geleneğin ve tecrübenin ürünüdür. Parlamenter sistemin beşiği olan İngiltere'de bu sistem, çok uzun bir gelişim ve ihtiyaç sonucunda 18 nci yüzyıl ortalarında ortaya çıkmış, 19 ncu yüzyılda da Kıta Avrupasına yayılmıştır.²⁷

Bu sistemde, Devlet başkanı irsi de olabilir. İngiltere, Hollanda, Norveç, Belçika, Danimarka, Lüksemburg, İspanya gibi ülkelerde devlet başkanı kraldır ve krallık, irsi olarak hanedan içerisinde intikal etmektedir. Kabine, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Zaten parlamenterizm sistemiyle yönetilen bir devlette, devlet başkanı veya monark, tarihsel süreç içerisinde sorumsuzluğu ve sorumsuz olduğu için de yetkisizliğini içine sindirmiş ve kabullenmiştir.²⁸

İngiliz temsili rejiminde, kuvvetler arasında hukuken eşitlik ve denge olmakla birlikte uygulamada yürütme organının üstünlüğü vardır.²⁹ İngiliz sisteminde iki ayrı Meclis kabul edilmiştir; *Avam Kamarası* ve *Lordlar Kamarası*.³⁰ Parlamenterizmde *Bakanlar Kurulu*, fiiliyatta yalnızca yürütme görevini değil, yasama yetkisini de tekeline aldığı için eleştirilmektedir

İngiltere, Hollanda, Norveç, Belçika, Danimarka, Lüksemburg, İspanya gibi ülkelerde devlet başkanı kraldır ve krallık, irsi olarak hanedan içerisinde intikal etmektedir. Kabine, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Devlet başkanı veya monark, tarihsel süreç içerisinde sorumsuzluğunu ve sorumsuz olduğu için de yetkisizliğini içine sindirmiş ve kabullenmiştir.

3. Parlamenter Rejimin Özellikleri

Geleneksel olarak, *parlamenter rejimin* dört özelliği vardır:

3a. Yürütmenin İki Başlılığı

Parlamenter hükümet sistemlerinde, yürütme organı dualist bir yapı içindedir. Bir tarafta Bakanlar Kurulu yani başbakan ve bakanlar, diğer yanda devlet başkanı (kral veya Cumhurbaşkanı) bulunmaktadır. Bu iki taraftan devlet başkanı *sorumsuz*, Bakanlar Kurulu ise sorumludur. Cumhurbaşkanı, ülkenin birliğinin simgesi ve yürütmenin başıdır ama sorumsuzdur. Başbakan ise, hükümet ve yürütmenin sorumluluğunu taşır.³¹ Bakanlar Kurulu bir bütün olarak Meclis karşısında sorumludur; her bir bakan ayrıca bakanlığının hiyerarşik amiridir. *İngiltere*'de daha önce *primer inter pares* olan başbakan, kendisini öteki bakanlardan ayıran hiyerarşik üstünlüğe dayalı yasal statüye 1937 tarihli yasa ile kavuşmuştur. Hükümetin sorumlusu olan Başbakan, bakanlarını kendisi seçer ve gerektiğinde bakan veya bakanların azli-ni veya parlamentonun feshini Cumhurbaşkanı'ndan isteyebilir. 1982 Anayasamızın 104 ncü maddesine göre, Cumhurbaşkanı, «Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme» yükümlülüğü altındadır. Bu amir maddenin, Cumhurbaşkanı'nı, partilerin mücadele konusu olan siyasal iktidarın dışında biraz da üstünde bir güç olarak tasavvur ettiği belirtilebilir.³²

SDE Analiz

Klasik parlamenter rejimin yumuşak güçler ayrılığını tanımlayan 1982 Anayasası'nın Başlangıç ilkesi ve «düzenli ve uyumlu» çalışmaya yönelik amir hükmü karşısında, Cumhurbaşkanını, siyasal iltidarın üstünde bir güç olarak kabul etmek mümkün değildir.³³ Parlamenterizme göre, «Cumhurbaşkanının, bakanlar kurulu kararlarını siyasal yerindelik yönünden denetleme yetkisi yoktur».³⁴ Anayasa Mahkemesine göre, «Anayasa ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetlemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır».³⁵ Aslında bir kişi sorumsuz ise onun yetkili kılınması hukukun genel ilkeleriyle uyumsuzdur.

Türkiye'de yapılan anayasa değişikliği sonucunda artık, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçileceğinden, bu görüşlerde değişimler yaşanacağı belirtilmelidir.

3b. Devlet Başkanının Siyasal Açıdan Sorumsuzluğu

Devlet başkanı parlamenter rejimde irsi veya seçilmiş biri olabilir. İrsi veya seçilmiş olan Devlet başkanı siyasal açıdan sorumsuzdur,³⁶ Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu parlamenter sistemin temel ilkelerindedir.³⁷ İngilizler bunu alaylı bir üslupla şöyle belirtirler; Kral kendi eliyle bir adamı öldürse bundan başbakan sorumlu olabilir, ama başbakanı öldürse bundan kimse sorumlu olmaz.³⁸ Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili konularda (1982/105) sadece vatan hainliği³⁹ ile suçlanabilir. Görevi ile ilgili olmayan konularda ise hukuki ve cezai açıdan sorumlu olabilir. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı yetkisini başbakan ve ilgili bakanla ortak olarak kullanır. Bu durumu 1961 Anayasası 98 nci maddesiyle açıkça belirtmiştir. 1982 Anayasası ise 105 ncü maddede bu konuyu özensiz biçimde düzenlemiştir. «Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kural, sorumluluğu istisna»dır.⁴⁰ Çünkü kamu hukukuna göre, sorumluluk kimdeyse yetki de ondadır. Yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması, kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Bu ilke, parlamenter sistemlerde «karşı-imza» (birlikte imza veya destek imza; contreseing; countersignature) kuralı ile sağlanır.⁴¹ Kısaca, sorumluluğu olan hükümet yetkiyi de taşır.⁴² Bu nedenle de Cumhurbaşkanının yurt dışı gezilerinde ve önemli kabullerinde mutlaka ilgili bakan bulunur. Parlamenter rejim, Cumhurbaşkanı-Meclis ilişkisini değil, Bakanlar Kurulu-Meclis ilişkisini konu olarak almaktadır.

Türk Anayasa Mahkemesi, bu konuda «yürütmenin başı» ve «devletin başı» kavramlarını kullanmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası döneminde verdiği 1993/18 sayılı kararıyla, 1961 Anayasası dönemindeki görüşünü⁴³ devam ettirmiş, Cumhurbaşkanına verilen Anayasa Mahkemesi üyelerini ve HSYK üyelerini atama gibi yetkilerin, yürütmenin başı sıfatıyla değil, devletin başı sıfatıyla verildiğini belirtmiştir.⁴⁴

Devlet başkanı parlamenter rejimde irsi veya seçilmiş biri olabilir. İrsi veya seçilmiş olan Devlet başkanı siyasal açıdan sorumsuzdur, Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu parlamenter sistemin temel ilkelerindedir. İngilizler bunu şöyle belirtirler; Kral kendi eliyle bir adamı öldürse bundan başbakan sorumlu olabilir, ama başbakanı öldürse bundan kimse sorumlu olmaz.

SDE Analiz

Anayasa Mahkemesine göre, Cumhurbaşkanı'nın iki tür yetkisi vardır; birincisi devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkililerdir ki bunu tek başına kullanabilir. Anayasanın 104 ncü maddesindeki yasama ve yargı ile ilgili yetkileri devletin başı sıfatıyla kullanabileceği yetkililerdir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi ile doktrinde bir paralellik vardır.⁴⁵ İkincisi, yürütmenin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkililerdir ki bunu ortak imza ile kullanabilir. Anayasada bulunan bazı Cumhurbaşkanlığı yetkileri ise (YÖK üyelerini ve rektörleri atamak gibi), sorumluluk gerektiren yetkiler olduğu halde tek başına yapılmaktadır ki bunun parlamenterizm açısından sakıncaları vardır.⁴⁶

3c. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu

Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır, bakanlar Cumhurbaşkanının tasvibine sunulur. Bakanlar, görevlerini yerine getirirken işledikleri haksız fiillerden ve görevlerini kötüye kullanmaktan dolayı hukuki ve cezai bakımdan sorumludurlar. Yargılamayı cezai açıdan Anayasa Mahkemesi (bkz. Anayasa madde 100 ve 148), hukuki açıdan ise genel mahkemeler yapar. Bakanların siyasi sorumluluğu, parlamentonun güvenini kayb ettikleri takdirde, görevlerinden istifa etmeleridir.

Parlamenter rejimin uygulandığı Japonya'da, 1946 Anayasasına göre, başbakan, İmparator'un hiç bir teşebbüsü olmadan Meclis (Diete) tarafından seçilir. İsveç'te de 1975 Anayasası uyarınca, başbakanı Kral değil, Meclis (Riksdag) seçmektedir.

Parlamenter rejimin uygulandığı *Japonya*'da, 1946 Anayasasına göre, başbakan, İmparator'un hiç bir teşebbüsü olmadan Meclis (Diete) tarafından seçilir. *İsveç*'te de 1975 Anayasası uyarınca, başbakanı Kral değil, Meclis (Riksdag) seçmektedir.⁴⁷

Cumhurbaşkanı, başbakanı atamakta serbest ise de güvenoyu alabilecek olan çoğunluğa sahip partinin başkanını atamaya Anayasa ve demokrasi gereğince mecburdur. Cumhurbaşkanı, başbakanın getirdiği bakan isimlerini de, onlarla başbakan çalışacağına göre onaylamak durumundadır, değiştirmemesi gerekir.⁴⁸ Bakanlar Kurulu listesinin Cumhurbaşkanınca imzalanmasıyla Hükümet hukuken kurulmuştur ve hemen göreve başlar.⁴⁹ Bakanlar belirli bir idari faaliyette en yüksek idare amiri olduğu için bundan bireysel olarak sorumludurlar. Uygulamada bireysel sorumluluk çok az olabilmektedir. Bireysel sorumluluğun ölçütü, bakanın, Kabineden ayrı olarak yaptığı bir iş olmasıdır. Böyle bir bakan da, her işten dolayı Meclis'e karşı sorumlu olduğundan bir gensoru ile salt çoğunlukla düşürülebilir (bkz. Anayasa md. 99). Bir bakan ayrıca üyesi olduğu bakanlar kurulunun yaptıklarından da kolektif (collective responsibility) olarak sorumludur.⁵⁰ Kabinede alınan bir karara katılmış olmasa da bakanın kolektif sorumluluğu vardır. Sorumluluktan kurtulmanın tek yolu, bakanlıktan istifa etmektir. Çünkü Kabineler bir birliktir ve bunu Başbakan temsil eder. Başbakan istifa edince tüm bakanlar istifa etmiş sayılır. Bu nedenle Başbakanın bireysel sorumluluğu sözkonusu olmayıp onun kişiliğinde ortak sorumluluk somutlaşır. Hü-

kümet, gerekli gördüğünde Meclis'ten "güven istemi"nde bulunabilir (1982 Anayasası md. 111).⁵¹

3d. Yürütmenin Yasamayı Feshi

Parlamentarizmde Cumhurbaşkanı veya Başbakanın bazı koşulların varlığı halinde Meclisi feshetme yetkisi vardır.

1982 Anayasasına göre, seçimlerin yenilenmesini sadece bazı koşulların varlığı halinde Cumhurbaşkanı isteyebilir (md. 116). "1982 Anayasasında seçimlerin yenilenmesi müessesesinin gerçek bir işlerliğe kavuşturulması, bu Anayasanın ... "rasyonelleştirilmiş parlamenterizm" yönündeki eğiliminin bir ifadesi" olup, "bu düzenleme de, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin parlamenter niteliğini kanıtlamaktadır".⁵² 1961 Anayasasında seçimlerin yenilenebilmesi hemen hemen imkansız denilebilecek koşullara bağlanmıştı (bkz. 1961 Anayasası, md. 108). "Fesih" değil "seçimlerin yenilenmesi" olduğu için de milletvekillerinin görevi, yeni seçimlere kadar devam eder. Güvensizlik oyu veren Meclise karşı *hükümetin tek yetkisi* Meclisi feshetme yetkisidir. Yürütmenin elindeki bu hak, Meclis'te istikrarı veya disiplini veya önemli bir konuda halkın görüşünü öğrenmeyi sağlayabilir.⁵³

B. Parlamenter Rejim Türleri

Parlamenter rejim, ikici (düalist), tekçi (monist), aklileştirilmiş ve çağdaş diye dörde ayrılabilir.

1. İkici (Düalist) Parlamenter Rejim

İngiltere'de 18. yüzyıla kadar uygulanan düalist parlamenter rejime göre, *"taht boş bir koltuk değildir"*. Yani *Cumhurbaşkanı etkili* olmalıdır. Buna göre, (i) Devlet başkanı Meclisi fesih yetkisini tek başına kullanır. (ii) İkincisi bakanların çift sorumluluğu vardır; hem Meclise hem de Cumhurbaşkanına karşı.

Uygulamada bu tür rejimler terkedilmektedir.

2. Tekçi (Monist) Parlamenter Rejim

Gerçek anlamda parlamenter rejim sadece monist parlamenter rejimlerdir. Buna göre Cumhurbaşkanı aktif politika dışındadır. *"Kral saltanat sürer ama yönetmez"* deyişinde olduğu gibi. Buna göre yürütme içinde tek siyasi irade hükümetin iradesidir. Monist rejimde Cumhurbaşkanı tek taraflı olarak Başbakanı azledemez. Cumhurbaşkanının Meclisi feshi de *bağlı bir yetki*dir. Hükümet *sadece* Meclise karşı sorumludur.

İngiltere'de 18. yüzyıla kadar uygulanan düalist parlamenter rejime göre, "taht boş bir koltuk değildir". Yani Cumhurbaşkanı etkili olmalıdır. Buna göre, devlet başkanı Meclisi fesih yetkisini tek başına kullanır, ikincisi bakanların çift sorumluluğu vardır; hem Meclise hem de Cumhurbaşkanına karşı.

SDE Analiz



3. Aklileştirilmiş Parlamenter Rejim

Parlamenter rejimin rasyonalizasyonu (aklileştirilmesi), *siyasi yaşamın tamamını yazılı hukuk kurallarına bağlamak* demektir. I nci Dünya Savaşından sonra, Avrupa Anayasaları, sadece *parlamento-hükümet* ilişkileri değil, aynı zamanda *parlamento içi çalışmalara* ilişkin yeni ayrıntılı düzenlemeler yapan „*parlamento usulü*” denilen yeni bir usul oluşturmuşlardır. Fakat bu usul de gereken sonuçları vermemiş, hükümet istikrarını sağlamak için yeterli olmamıştır. Problem siyasi olduğunda, hukuki çözüm her zaman yeterli değildir.⁵⁴

4. Çağdaş Parlamenterizm

Çağdaş Parlamenterizm, genelde, *yürütme* organının giderek *yasama* alanında daha aktif biçimde rol oynaması ve inisiyatifi büyük ölçüde ele alması yönünde gelişmiştir. Günümüzde, kuvvetler ayrılığı, çoğulcu rejimlerdeki olgulara ters düşmektedir; rejimin liberalliği *yasama-yürütme* ayrılığına değil, fakat *iktidar-muhalefet* ayrılığına dayanmaktadır.⁵⁵ Muhalefete tanınan serbestlik, iktidarı denetleme imkanları ve geleceğin iktidar adayı olması, rejimin liberal olmasının temelini oluşturmaktadır.⁵⁶ Aslında kuvvetler ayrılığı teorisi de mutlak değildir. Devlet organlarının fonksiyonları ve kuvvetleri arasında biyolojik alanda olduğu gibi mutlak bir ayrılık yoktur ve olmaz; aksine bu fonksiyon ve hatta kuvvet ayrılığına rağmen bir takım karışmalar vardır.⁵⁷

Günümüzde tek Avrupa Parlamentosu konusundaki çalışmaların giderek arttığını not etmeliyiz.⁵⁸

**Çağdaş
Parlamenterizm,
genelde, yürütme
organının giderek
yasama alanında
daha aktif biçimde
rol oynaması
ve inisiyatifi
büyük ölçüde ele
alması yönünde
gelişmiştir.
Günümüzde,
kuvvetler ayrılığı,
liberalliği yasama-
yürütme ayrılığına
değil, fakat
iktidar-muhalefet
ayrılığına
dayanmaktadır.**

Başkanlık Sistemi

Bilindiği gibi, monokraside yürütme gücü tek kişide toplanmıştır. Tek kişinin etrafındaki insanlar karar sürecine katılmazlar, sadece kararları hazırlar ve uygularlar. Monokrasinin üç çeşidi vardır. Birincisi, monarşidir (monarchie⁵⁹); monarşi kelimesi monokrasi ile sözlükte aynı anlama gelirse de monarşi ile daha çok kalıtsal monokrasiler anlaşılmaktadır. İkinci tür monokrasi, iktidarın fetih yoluyla ele geçirilmesi olup, buna diktatörlük de denebilir.⁶⁰ Üçüncüsü ise temsililik esasına dayanan monokrasidir ki Devlet Başkanının yanında çift meclis ve yargı da vardır; işte bu sisteme başkanlık sistemi denilmektedir.

Monarşilerde monarkın yanında ona yardımcı olan kişiler de bulunmakla birlikte bunlar, karar alma aşamasına katılmazlar, sadece kararları hazırlar veya uygularlar. Karar alma tamamen tek kişiye aittir.⁶¹ "Mona" tek "arkein" ise iktidar anlamına gelmektedir.

Carl Schmitt'e göre, monarşi *teokratik, patriyarkal, patriyaryal, feodal, memur ve sezaryen* monarşi olmak üzere altı tipe ayrılmış olup, hepsi yan yana bulunabilir.⁶² XVIII nci ve XIX ncu yüzyıllarda monarşi *akılcı ve deneysel* gelişmelerden yararlanarak kendisini geliştirmiş ve meşrulaştırmak istemiştir. Böylece devletin zirvesi *siyasi rekabet dışına* çıkarılmak istenmiştir. Çünkü Devlet, demokratikleşme sonucunda "*partiler devleti*"ne dönüşmüştür. Monark da böylece ılımlı, nötr güç olma ve dengeli yapısı ile partiler üstü bir konuma yerleşmiştir.

Yarı Anayasal monarşide ise, anayasal normlarla birlikte monarşi varlığını sürdürmektedir. Monark, eski gücünün bir kısmını başkalarına devretmiş olmakla birlikte, Devlet sistemi üzerinde belirli oranda varlığını sürdürmektedir. 1876 tarihli *Kanuni Esasi* ile getirilen sistem Yarı Anayasal monarşilere bir örnektir.⁶³

Başkanlık sistemi monarşilerle karıştırılmamalıdır.

Monarşilerde monarkın yanında ona yardımcı olan kişiler de bulunmakla birlikte bunlar, karar alma aşamasına katılmazlar, sadece kararları hazırlar veya uygularlar. Karar alma tamamen tek kişiye aittir. "Mona" tek "arkein" ise iktidar anlamına gelmektedir.

SDE Analiz



Başkanlık Sistemi Tartışmaları

16

Başkanlık sistemi, temsili rejim türlerinden biridir ve kuvvetler ayrılığı teorisini -parlamenter rejimden farklı olarak- sert şekilde uygular.⁶⁴ Başkanlık sisteminin ABD’de mucidi “Kurucu Babalar” (*Founding Fathers*) dir. İlk Başkan George Washington, 30 Nisan 1789’da görevine başlamıştır. Başkanlık sistemi, “*westminster modeli*” demokrasinin XVIII nci yüzyıl sonundaki koşullarına tepki olarak verilen bağımsızlık savaşı sonucunda Amerikalılar tarafından üretilmiştir. Başkan ve Kongrenin ayrı seçildiği, meclisin çift olduğu, başkanın ikinci seçmenlerce (Electoral College) seçildiği, federal yapılı bir devlet yapısıdır. Sistem yasama-yürütme-yargı uzlaşınca işlemekte, aksi halde kilitlenmektedir (*gridlock*).⁶⁵

ABD’nde Başkan, Kongreyi feshedemez. Kongre de başkanı istifaya zorlayamaz. Mali kaynaklar üzerinde Kongre daha etkilidir. Başkanlık sisteminde, organların yapısı, fonksiyonu ve ilişkilerinde bağımsızlık vardır; buna göre, kuvvetler birbirini kontrol eder ama *yürütme organına* üstünlük tanınır.⁶⁶

Başkanlık sistemi esasen monarşik ve demokratik diye iki ayrı modele ayrılır: *Monarşik Model*: Kral ve seçilmiş parlamentodan oluşur. *Demokratik modelin* (*Başkanlık -Prezidansiyel- sistemi*)⁶⁷ en iyi örneği ABD’dir.

**ABD’nde Başkan,
Kongreyi
feshedemez.
Kongre de
başkanı istifaya
zorlayamaz. Mali
kaynaklar üzerinde
Kongre daha
etkilidir. Başkanlık
sisteminde,
organların yapısı,
fonksiyonu ve
ilişkilerinde
bağımsızlık
vardır; buna göre,
kuvvetler birbirini
kontrol eder ama
yürütme organına
üstünlük tanınır.**

Başkanlık sistemi, sorumsuz devlet başkanı (ABD Başkanı) + Kongre (Temsilciler Meclisi ve Senato)+Federal Yüksek mahkeme (Supreme Court) + Federe Mahkemelerden meydana gelir.⁶⁸

ABD’de, *Federal Yüksek mahkeme*.⁶⁹ Anayasayı korur ve yüksek adalet işleri ile uğraşır. *Yüksek mahkeme, Senato’nun onayı üzerine ABD başkanı tarafından atanan bir başkan ve sekiz üyeden*⁷⁰ oluşur. *Anayasaya göre, iyi hareket ettikleri sürece görevlerine devam eden federal hakimler fiilen ömür boyu koşulu ile bu durumlarını korurlar. Bu da onların bağımsızlığını sağlar.*⁷¹

ABD’de yargı bağımsızdır ve diğer iki kuvvete karşı koyacak güçtedir.⁷² Birleşik Devletlerde yargı yetkisi, bir yüksek mahkemeyle Kongrenin gerektiğinde zaman zaman kurdurabileceği ikinci derecede mahkemelere verilmiştir. Görüldüğü gibi, *Mahkemeler yargılar ama, kanunun yapılmasına ve uygulanmasına katılmaz.*⁷³ Kanunu Kongre yapar, mahkemeler olaya uygular, hükümet ise verilen kararı infaz eder (yerine getirir).

Anayasaya uygunluk denetimi; (i) *önce* federe devlet yasalarının federe anayasaya uygunluğu, (ii) *ikinci olarak*, federe yasaların federal anayasaya uygunluğu ve (iii) *üçüncü* olarak da federal yasaların federal anayasaya uygunluğu olmak üzere üç şekilde yapılmaktadır.⁷⁴ 1787 tarihini taşıyan ABD Anayasasında, yirmi beş *amendment* yapılmıştır. Anayasa değişikliği (amendment), Federal Meclisin 2/3 ünün kararı ile olur.

SDE Analiz



Başkan’ın, Parlamento dışından iki dereceli seçimle, -dört yılda bir-, iş başına geldiği ABD’de, Başbakan, Bakan ve Bakanlar Kurulu yoktur; Bakanlar,

Başkan'ın sekreteridir.⁷⁵ Bunlar resmen bir kurul (Başkan'ın Kabinesi) teşkil etmezler; son söz de Başkan'a aittir.⁷⁶ Latin Amerika ülkelerinde ve Afrika'da uygulanan başkanlık sistemlerinden farklı olarak,⁷⁷ ABD'de, "Başkan ve bakanlar",⁷⁸ *parlamento üyesi* değildir".⁷⁹

"*Daima iyi için mücadele eden ve kendini üstün ulus olarak gören Amerikalı, yerine getirmesi gereken kutsal bir görevi olduğunu hiç hatırdan çıkarırmaz. Tanrı herşeyin temeli olarak alınmaktadır. Güçlü demokrasisi ve tüm Devlet düzenini soyutta mistik bir güce bağlayan Amerika, Yargı ve dolayısıyla adaleti de "ilahileştirmekte" ve bu yüzden somutta ona güvenmektedir*".⁸⁰ Başkan'a, silahlı kuvvetlerdeki atamalar ve savaş ilanı konusunda da geniş yetkiler tanınmıştır.⁸¹

Amerika kıtasının keşfinden önce, oradaki yerlilere ait bulunan İnka, Aztek ve Maya medeniyetleri, Avrupa'dan gelen insanlar tarafından yok edilmiş, kıtanın yerlileri olan Kızılderililere sistemli bir şekilde jenosit uygulamakla işe başlanmış,⁸² geniş tarım alanlarında çalıştırılmak için de Afrika'nın siyah derili insanları (zenciler) köleleştirilerek, yeni bir uygarlık kurulmuştur.

Amerika kıtası üzerinde elli eyaletin bir araya gelmesiyle kurulan ve bugün tek kutuplu dünyanın lideri sayılan Birleşik Devletler'de başkanlık rejimini güçlü ayırım içinde ele almak mümkündür;

A. Başkanın Yasama Fonksiyonu

ABD'nin 1787 tarihli -günümüzün en eski- Anayasasına göre, yasama organı, eşit yetkili iki meclise verilmiştir. Bunlardan biri Senato, diğeri Temsilciler Meclisi'dir. Senato, Birleşik Devletler'in her eyaletinden seçilen ikişer üyeden oluşur (2x50=100 üye). Senatonun üçte biri 6 yılda bir değişir. Temsilciler Meclisi, 435 üyeden oluşan, 25 yaşını bitirenlerin iştirak edebildikleri, iki yılda bir üçte biri değişen bir Meclistir. Kongre (Senato ile Temsilciler Meclisi) toplam 535 temsilciden oluşur. ABD Başkanı'nın Kongre ile ilişkileri şöyledir:

Başkan, tatil aylarında kongreyi toplayabilir. Gerektiğinde, Kongre toplantılarını uzatabilir. Başkan yardımcısı, Senato'nun başkanıdır, ama oy hakkı, sadece oyların eşitliği halinde vardır. Başkanın af yetkisi vardır. Başkan, Kongreyi feshedemez. Kongre de başkanı istifaya zorlayamaz. Başkanın veto yetkisi vardır. Kanun tasarılarını beğenmezse, yeniden görüşülmek üzere Kongreye iade eder. Roosevelt döneminde, bu usul çok kullanılmıştır. Ayrıca, Kongre *tatile yaklaşırken*, Başkan, gelen kanun tasarılarını cebine koyabilir, bu durumda kanun kendiliğinden veto edilmiş olur. Başkan, *Kongreye mesaj* göndererek istediği kanunları hatırlatabilir.

Kongre'nin Başkana karşı yetkileri şunlardır; Kongre, bütçeyi onaylamak veya red etmek yetkisine sahiptir. Başkanın bürokrat tayini ve yaptığı uluslararası anlaşmalar, Senatonun 2/3'ünün onayı ile tamam olur. *Başkanın suç-*

Amerika kıtasının keşfinden önce, İnka, Aztek ve Maya medeniyetleri, Avrupa'dan gelen insanlar tarafından yok edilmiş, Kızılderililere sistemli bir şekilde jenosit uygulamakla işe başlanmış, geniş tarım alanlarında çalıştırılmak için de Afrika'nın siyah derili insanları (zenciler) köleleştirilerek, yeni bir uygarlık kurulmuştur.

SDE Analiz



lanması Temsilciler Meclisinde, *yargılanması* Senato'da olur. Başkan, sadece vatana ihanet halinde görevinden azledilir (impeachment=suçlama). Bu durumda, Senato ve Federal Yüksek Mahkeme yargılamayı yapar.

Parlamenteler, ABD'inde, Avrupa'dan daha etkindirler; *dokunulmazlıkları vardır*. Başkan, Bakanları (sekreterlerini), Senato onayı ile tayin edebilir. Senato, ortalama yirmi yılda bir, Başkanın teklifini red etmiştir. Kabine değil de Başkanın kabinesi (The President's Cabinet) vardır. Kabine'de çoğunluğun oyları değil, Başkan'ın tek başına verdiği oy geçerli sayılır; Başkan Abraham Lincoln, bir Kabine toplantısının ardından, "*8 hayır, 1 evet; evet kazandı*" demişti.⁸³

ABD siyasi partilerinde grup kararı yoktur. Sosyalist, komünist partiler olmadığı gibi, partilerin ideolojisi de yoktur. Partiler âdem-i merkezîdir. ABD'yi *önceleri* Kongre, *II. Dünya Savaşına kadar* yargıçlar, *II. Dünya Savaşı sonrasında* Başkanlar yönetmiştir, denilebilir.

B. Başkanın Yürütme Fonksiyonu

ABD siyasi partilerinde grup kararı yoktur. Sosyalist, komünist partiler olmadığı gibi, partilerin ideolojisi de yoktur. Partiler âdem-i merkezîdir. ABD'yi önceleri Kongre, II. Dünya Savaşı'na kadar yargıçlar, II. Dünya Savaşı sonrasında Başkanlar yönetmiştir.

Güçlü, etkin ve isabetli yürütme, milli birliği hızlandırmada bir etken sayılmaktadır. Başkanlık rejiminin temel esprisi budur. Başkan, yürütmenin tam ve tek başıdır. Başkan, -bazı kayıtlarla- bütün üst düzey yöneticileri tayin ve azleder. Seçimde Başkanı destekleyenler, Başkan tarafından mükâfatlandırılır (spoil sistem). Dış politikayı Başkan tek başına yürütür; Ordu'nun başıdır; Başkomutandır; stratejik kararları alır. Başkan Kennedy, Küba'ya, tek başına verdiği kararlarla müdahale etmiştir. Başkan, kanunların uygulanmasını denetler.

Başkan iki aşamalı bir seçimle seçilir; önce her eyaletten temsilciler seçilir; seçilen bu partizan seçmenler de Başkanı seçer. Seçim 4 yılda bir yapılır. Başkan olmak için, 35 yaşın üzerinde ve 14 yıldır ABD'nde mukim olmak koşulları aranır.

ABD'nde elli eyaletin (federe devletler) hepsi de, içişlerinde serbesttir, yerel parlamentoları, yöneticileri vardır. Ama içişleri, dışişleri, para politikası, iletişim ve yüksek adalet işleri, federal hükümetin sorumluluğundadır.

C. Başkanın Yargı Fonksiyonu

ABD Başkanı, Federal Yüksek Mahkeme'nin (Supreme Court) 9 üyesini ömür boyu görev yapmak üzere tayin eder. Federal Yüksek Mahkeme, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu olarak çalışır; tüm adliyelerin hiyerarşik üstüdür; ayrıca yasama ve yürütmenin Anayasaya uygunluğunu denetler.⁸⁴

Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sisteminde; Cumhurbaşkanı halk seçer, yönetim iki başlıdır; güçlü Cumhurbaşkanı ve Başbakan. V nci Fransız Cumhuriyet sistemine göre devlet başkanına belirli bir ağırlık verilmektedir.⁸⁵ Yarı-başkanlık sistemine ideal paradigma olarak gösterilen Fransa'da iki meclis vardır; 491 üyeli Millet Meclisi ve 315 kişilik Senato.⁸⁶

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanıya verdiği yetkiler göz önüne alındıkta, birçok hukukçu, -cumhurbaşkanı halk tarafından da seçilince- yetkileri itibariyle, sistemi, *yarı-başkanlık* rejimi olarak göstermektedir.⁸⁷

1982 Anayasası, 1958 tarihli Fransa (V nci Cumhuriyet) Anayasası ile büyük benzerlik taşımaktadır. Bu açıdan bazılarınca, 1982 Anayasasının kurduğu sistem, yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanıya verilen yetkiler, Fransa'dakinden daha çoktur. Sanki Anayasa maddeleri başkanlık için hazırlanmış ama son anda vazgeçilmiş de yarı-başkanlık sistemine dönülmüştür. Özbudun, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi hükmü öncesi yazdığı değerlendirmede, «*Türk (1982) ve Fransız Anayasaları arasındaki en önemli fark, Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesine karşılık, bizde Cumhurbaşkanı'nın TBMM nce seçilmesidir* (m. 102)» demektedir.⁸⁸ Yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı halk tarafından seçileceğine göre, sistemimizin yarı-başkanlığa doğru gittiğini belirtmek gerekir. Gerçi bizde Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğunu ve bunun gereği olan karşı-imza ilkesini kabul etmek suretiyle, parlamenter rejimin ikinci önemli unsuruna da yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler, kuşkusuz, bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır.⁸⁹ Bilindiği gibi Cumhurbaşkanı, sadece vatana ihanet suçu nedeniyle sorumlu tutulabilmektedir.⁹⁰ Bakanlar, başbakana karşı siyasal açıdan sorumludur. Sistemde yapılan bir değişiklikle Başbakan, 1982 Anayasası ile bir *amir konumuna getirilmiş, eşitler arasında birinci* olmaktan çıkarılmıştır. Mevzuatımıza göre, Cumhurbaşkanı'nın tek ba-

Bazılarınca, 1982 Anayasası'nın kurduğu sistem, yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanıya verilen yetkiler, Fransa'dakinden daha çoktur. Sanki Anayasa maddeleri başkanlık için hazırlanmış ama son anda vazgeçilmiş de yarı-başkanlık sistemine dönülmüştür.

SDE Analiz

şına verdiği kararlar aleyhine dava açılmaz; ama açılabilmesi, kuşkusuz ki, hukuk devleti ilkesine daha uygun olurdu.

Aksi görüşte olanlara göre, 1982 Anayasası, yarı-başkanlığı değil, Parlamenter sistemi getirmiştir. Çünkü (i) Hükümet, parlamento karşısında siyasal açıdan sorumludur. (ii) Cumhurbaşkanı siyasal açıdan sorumsuzdur. (iii) Cumhurbaşkanı bazı koşullarla Meclisi feshedebilir. Bununla birlikte güç yürütmenin elindedir ve sorumsuz Cumhurbaşkanı da güçlüdür. Yürütme, -1961 Anayasasından farklı olarak-, hem görev hem yetkidir. Yani yürütme, yasamaya bağlı olmadığı gibi, onun türevi de değildir. Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanı halk seçse bile, bu durum sistemi, yarı-başkanlık rejimine götürmeye yetmez; ayrıca, Cumhurbaşkanı yürütmenin güçlü başı olmak zorundadır.⁹¹

12 Eylül 1980 sonrasında başkanlık rejimi konusunda başlayan tartışmalara katılan Yeni Forum Dergisi, "Cumhurbaşkanının yetkileri artırılmalı, Cumhurbaşkanı halk seçmeli, sistem Fransa gibi olmalıdır" görüşünü savunmuştu. Buna karşılık, İstanbul Hukuk Fakültesi Yönetim Kurulu, bu görüşe şiddetle karşı çıkmış, Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın aynı partiden olması halinde sistemin, iyi işleyeceğini, aksi halde siyasi tıkanma ve diktatorial eğilimlerin artacağını belirtmiştir. İstanbul Hukuk Fakültesi Yönetim Kurulunun görüşüne göre, 1919 tarihli Alman-Weimar Anayasası, 1958 tarihli Fransız Anayasasına benzer,⁹² ama ülke Hitler'in yönetimine itilmiştir. Bu görüşün haksız olduğunu söyleyen, başkanlık sistemi yanlıları, "biz Fransa'yı model olarak almıştık, oysa Fransa 1958 tarihinde yarı-başkanlık rejimine geçti", diye cevap vermektedirler. Eski Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesini istemekte, 1982 Anayasasını semiprezidansiyel (yarı başkanlık) olarak nitelemekte, T.C. Cumhurbaşkanı'nı Alman Cumhurbaşkanı'na değil de, Fransız Cumhurbaşkanı'na benzetmektedir.⁹³ General Charles de Gaulle'ün liderliğinde istikrarlı hükümet uygulamalarını yerleştirmek üzere Fransa'da Cumhurbaşkanlığı güçlendirilmiş, yarı-başkanlık sistemi kurulmuş, güçsüz Meclis ve güçsüz Bakanlar Kurulu oluşturulmuştur.⁹⁴

Kanaatımıza göre 1982 Anayasası ile Türkiye, 1909 yılından itibaren ilk kez, hukuken, yarı başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmiştir. Ama Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden sorumluluğu, meclisten güvenoyu alma zorunluluğu, parlamento önünde kolektif ve bireysel sorumluluğu rejimin parlamenter niteliğini açıkça belirtmektedir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasında Başbakan'a, bakanların azlını isteme yetkisi tanınmasını klasik parlamenterizden bir sapma olarak görmek doğru olmayıp, «rasyonelleştirilmiş parlamenterizm» yönünde bir gelişme olarak nitelemek daha doğrudur.⁹⁵ Bununla birlikte Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesi konusunda yapılan anayasa değişikliği halk oylaması sonucunda kabul edilmiştir. Bilindiği gibi CHP milletvekillerinin, içtüzük değişikliği

1982 Anayasası ile Türkiye, 1909 yılından itibaren ilk kez, hukuken, yarı başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmiştir. Ama Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden sorumluluğu, meclisten güvenoyu alma zorunluluğu, parlamento önünde kolektif ve bireysel sorumluluğu rejimin parlamenter niteliğini açıkça belirtmektedir.

SDE Analiz

yapıldığını öne sürerek açtığı davayı Anayasa Mahkemesi yetkisizlik gerekçesi ile reddetmiştir. CHP, paketin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştu. Önceki Cumhurbaşkanı Sezer de, paketi önce veto etmişti; ancak Meclis'te aynen kabul edilince bu kez referanduma götürmüştü ve iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştu. Önceki Cumhurbaşkanı Sezer ve CHP'nin başvurularında Anayasa değişikliği paketinin bütün maddelerinin en az 367 oyla kabul edilmesi gerekmesine rağmen 1 nci maddesinin 366 oyla kabul edilmesi sebebiyle iptali istenmişti. *Anayasa Mahkemesi kararıyla, Anayasa değişikliğine ilişkin paketin 367 oyla kabul edilmesinin yeterli olduğu böylece açıklığa kavuşmuş oldu.*⁹⁶

Neticede son anayasa değişikliğinden sonra, Türkiye'de Cumhurbaşkanı artık halk tarafından seçilecektir. Halk oylamasının ilk turunda, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı olacaktır. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, oylamayı izleyen 2 nci pazar günü, 2 nci tur yapılacaktır; bu oylamaya, ilk turda en çok oyu alan iki aday katılacak ve geçerli oyların çoğunu alan aday, Köşk'e çıkacaktır.⁹⁷

Türkiye'de Atatürk'ten sonra 70 yıldır cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan krizler halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliği ile artık tarih olmuştur. Halkoyuna sunulan 5678 sayılı ve 31. 5. 2007 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG 16. 6. 2007/26554) ile cumhurbaşkanı 5 yıllığına seçilecek, bir kişi iki kez seçilebilecek, milletvekili seçimleri 5 yıl yerine 4 yılda bir yapılacaktır.⁹⁸

Halk oylamasının ilk turunda, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı olacaktır. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, oylamayı izleyen 2 nci pazar günü, 2 nci tur yapılacaktır; bu oylamaya, ilk turda en çok oyu alan iki aday katılacak ve geçerli oyların çoğunu alan aday, Köşk'e çıkacaktır.

Tartışmalar

Demirel'in Başkanlık sistemi talebine Başbakan Ecevit şiddetle karşı çıkmıştır. 2002 sonrasında ise Prof. Dr. Burhan Kuzu, Cemil Çiçek ve Başbakan Erdoğan tartışmayı sürdürmüşlerdir. Başbakan Erdoğan bir konuşmasında başkanlık sistemi talebine gerekçe olarak, bürokratik oligarşiyi göstermiştir.

Başkanlık Sistemi tartışmaları sadece Türkiye'nin gündeminde bulunan yapısal bir husus değildir. Sistem tartışmaları sadece Türkiye'de değil, dünyada, hem yeni ve hem de eski demokrasilerde gündeme gelebilmektedir. 1950-1990 arasında; Fransa'da yarı başkanlık sistemine geçilmiş (1958), Brezilya'da başkanlıktan yarı-başkanlık sistemine (1960), sonra yeniden başkanlığa dönmüştür (1963). İsrail, başbakanını halkın seçtiği bir sisteme geçmiştir (1992), sonra eski sistemine geri dönmüş (2001); Moldova yarı-başkanlıktan parlamenterizme geçmiştir. Bu örnekler çoğaltılabilir.

Kuşkusuz ki, siyaset bilimi "değişim" derken, "istikrar" da demektir. Buna göre, kurumlar istikrar kazanmalı "*yol bağımlılığı (path dependency)*" teorisine (kervan yolda düzelir kuralına) uyulmalı, istikrar da gözetilmelidir.⁹⁹

12 Eylül sonrasında başlayan "Başkanlık sistemi" tartışmalarında Danışma Meclisi, İstanbul Hukuk Fakültesi Yönetim Kurulu, İstanbul Barosu ve bazı hukukçular, başkanlık sistemini tartışmışlardır. Başkanlık sistemi tartışmasını başlatan Cumhurbaşkanı Özal olmuş, 1997 sonrasında Demirel bunu sürdürmüştür.¹⁰⁰ Demirel'in Başkanlık sistemi talebine Başbakan Ecevit şiddetle karşı çıkmıştır.¹⁰¹ 2002 sonrasında ise Prof. Dr. Burhan Kuzu¹⁰², Cemil Çiçek¹⁰³ ve Başbakan Erdoğan tartışmayı sürdürmüşlerdir.¹⁰⁴ Başbakan Erdoğan bir konuşmasında başkanlık sistemi talebine gerekçe olarak, bürokratik oligarşiyi göstermiştir.

Burada tartışmanın iki tarafındaki görüşleri belirtmek istiyoruz;

A. Parlamenterizmin Lehinde Olan Görüşler

Parlamenterizmin devam etmesinin daha iyi olacağını belirtenlerin gerekçeleri şöyledir:

SDE Analiz



1. Yasama ile yürütme birbirine eşit olmalı, yürütme daha güçlü ve daha etkin olmamalıdır. Başkanlık sistemi, ABD'yi Vietnam savaşına sürüklemiştir. Türkiye'de 10 yılda bir ihtilal olmasının nedeni, -bazılarının belirttiği gibi- Parlamenterizm değil, askeri vesayettir.

2. Aslında, Türkiye'de sorun parlamentoda değil, parti ve seçim sistemindedir. Bizde, partiler iyi işlememektedir, parti yöneticileri de çok hırslıdır. Kaldı ki, başkanlık sisteminde, etnik temellere dayalı başkanlar çıkabilir ve ülke istikrarı bozulabilir.¹⁰⁵ Öncelikle iki türlü seçim sistemi getirilmeli, parti sistemi değiştirilmelidir.¹⁰⁶

3. Başkanlık sistemi bazı siyasal partilerin işine gelir. Başkanlık sistemi, ülkeyi totaliterizme götürebilir, başkanlık seçilmiş padişahlıktır. Bu sistemde, Başkan dejenere olursa, sistem de bozulabilir.

4. Yalnızca ABD'de başarılı olan sistemin Türkiye'de uygulanabilirliği, tarih, sosyoloji ve siyaset bilimi açısından yanlış-yetersiz ve sakıncalı olabilir. Çünkü ABD federasyonla yönetilir ve ABD'de iki partinin (Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti) görüşleri itibariyle birbirine çok yakındır. Bu durum bizim geleneğimize uymaz. Türkiye, otoriter rejime dönüşebilir, gerilime yol açabilir; ayrıca başkanlık sisteminin hayata geçirilmesi çok zor olabilir.¹⁰⁷

5. Parlamenterizmin patolojik yönlerini düzeltmenin daha iyi olabileceğini savunan, Başkanlık sistemine karşı olan bazı bilim ve siyaset adamları şunlardır; Prof. Dr. Serap Yazıcı¹⁰⁸, Prof. Dr. Ergun Özbudun¹⁰⁹, Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı,¹¹⁰ Prof. Dr. Necip Bilge,¹¹¹ Bahri Savcı, Prof. Dr. Cem Eroğul,¹¹² Prof. Dr. Münci Kapani, Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Prof. Dr. Süheyl Batum,¹¹³ Bülent Ecevit, Deniz Baykal,¹¹⁴ Oktay Ekşi.¹¹⁵ Eski ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz'a göre, "Başkanlık sistemi bize uymaz, Parlamenter sistemi geliştirmeliyiz."¹¹⁶ Başkanlık sistemini savunanlara göre, istikrar önemlidir ama neden ABD'deki güçlü yargıdan söz etmiyorlar?¹¹⁷

Başkanlık sisteminin orijinali ABD'de olduğundan ve diğerlerinin yeterince ABD'e benzememesinden dolayı, Türk Anayasa Hukukunda ABD dışındaki başkanlık sistemlerine, genelde, orijinal sistemin bozulmuş şekli anlamında "başkancı sistem" veya "bozulmuş başkanlık" kavramı da kullanılmaktadır.¹¹⁸

6. ABD de başkanı dizginleyen unsurlar; Kongre, Federe devletler, yerel yönetimler, demokrasinin pekişmiş olması, uzlaşma kültürü ve STK'larıdır. Her eyaletin yasama ve yürütme yetkileri vardır. Bu anlayışa göre, ABD ve Türkiye'nin toplumsal statüsü de farklıdır; ABD bireyci, Türkiye cemaatçidir.

7. Başkanlık sisteminde risk vardır ve Başkan ile Meclis arasında tikanıklık (gridlocke) çıkması mümkündür. Başkanlık sisteminde hükümet istikrarı sağ-

Başkanlık sistemi bazı siyasal partilerin işine gelir. Başkanlık sistemi, ülkeyi totaliterizme götürebilir, başkanlık seçilmiş padişahlıktır. Bu sistemde, Başkan dejenere olursa, sistem de bozulabilir.

lanabilir ama siyasi istikrarın sağlanması parlamenterizme göre daha zordur. Özal'ın da Demirel'in de talepleri konjonktürelidir.¹¹⁹ "Bırakalım parlamenter rejim günün birinde kendini düzeltir" anlayışı yerine "Halkı siyasal sistemin içerisine sokabilecek bazı yetkiler Cumhurbaşkanına verilmelidir"¹²⁰ görüşü savunulmalıdır.

1982 Anayasasının Kurucu Meclisi olan Danışma Meclisi parlamenterizmi seçmiş, aksi önerileri reddetmişti.¹²¹

B. Başkanlık Sistemlerini Savunanların Görüşleri ve Tartışmalar Şöyledir

Parlamenterizmi savunanların görüşlerini kabul etmeyenlere göre, parlamenter sistem, sadece bizde değil, aslında tüm dünyada tartışılmaktadır. Bunun en önemli nedeni, parlamenterizmin miadını doldurmuş olmasıdır. Parlamenterizmde, öncelikle, iktidarların sınırlandırılmasında en önemli işlev gören kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanabilmesi zorlaşmaktadır. İkincisi, parlamento kendi içerisinden çıkan hükümeti yeteri kadar denetleyememektedir. Böylece, hükümetler parlamento üzerinde kontrolü ele geçirmekte ve bu da, siyasal istikrarı olumsuz etkilemektedir.

**Başbakan
Özal'ın başkanlık
sistemini ilk
kez gündeme
getirdiği kabul
edilmektedir.
Başkanlık sistemi
düşüncesi
daha sonra
Cumhurbaşkanı
Süleyman Demirel
ve DYP tarafından
da devam
ettirilmiş ve bu
sistem gelişmiş
demokrasi olarak
sunulmuştur.**

19. yüzyılda görülen modernleşme sürecinde hanedanın ve padişahın tekelindeki iktidar yetkisinin halkın seçtiği temsilcilerden oluşan Meclislere geçmesiyle sorunların üstesinden gelineceğine inanılıyordu. Birinci Meşrutiyet'te Türkiye ilk defa halkın temsilcilerinden oluşan bir Meclis-i Mebusan'la, padişahın yetkilerinin bir kısmı bu temsilcilerin eline geçmişti. Ardından İkinci Meşrutiyet döneminde padişah sistem içerisinde sembolik hale getirilmiş ve siyasal iktidar tamamen Meclis'e ve hükümete geçmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı dönemindeki bu yapılanmayı sürdürmüştür. 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları parlamenter sistem üzerinde ısrarlı olmuşturlardır.

Başbakan Özal (1983–1989) ve VIII nci Cumhurbaşkanı Özal'ın başkanlık sistemini ilk kez gündeme getirdiği kabul edilmektedir.¹²² Başkanlık sistemi düşüncesi daha sonra Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ve DYP tarafından da devam ettirilmiş ve bu sistem gelişmiş demokrasi olarak sunulmuştur.¹²³ Başkanlık sistemi ile ilgili düşünceler aşağıda kısaca özetlenmiştir;

1. TBMM'nin İşlevi Gerçekten Yasama ve Denetim Olmalıdır

Türkiye nüfus açısından bir mozaik halinde olduğundan, bu hale en uygun sistem Başkanlık sistemidir. Nüfusumuz homojen değildir; mezhep, etnik köken gibi farklılıklar, neticede koalisyonları doğurmakta, bu da statükoculuğu getirmektedir. İmparatorluk bakiyesi bir toplum olduğumuz için, bizi an-

cak Başkanlık sistemi birleştirebilir. Devlet işlerinde ivedilik esastır. Parlamenter yapı, ya İngiltere gibi, monarşi sonrası ülkelerde veya homojen bir toplum olan Almanya ve Fransa gibi ülkelerde başarılı olur.¹²⁴ Biz, Fransa ve Almanya'ya benzemeyiz. ABD'de değişik ırklar vardır. Tek kişi seçilince etnik ve bölgesel özellikler kalkmakta, toplumda birlik ve beraberlik oluşmaktadır. *Yasama ile yürütme* arasındaki uyumsuzluğu çözecek geleneksel kurum ve araçlar ülkemizde yerleşmemiştir. 1961'den bu güne verilen 251 gensorudan sadece ikisi kabul edilmiştir.¹²⁵

Ülkemiz siyasi parti rejiminde, sıkı parti disiplini olduğundan, hükümetler, meclisi adeta noter olarak kullanmaktadırlar. Hükümetleri denetlemek hayaldir. Bizde 1961 Anayasasına göre, yasama güçlüdür. Buna rağmen 1961'den günümüze, Meclisin denetleme araçlarından olan gensoru; (Meclise gelen 251 adet gensorudan sadece 2 tanesi kabul, 249 tanesi red edilmiştir); Meclis soruşturması, (gelen 644, işleme konan sadece 14); Meclis araştırması (gelen 888, sonuçlanan sadece 14), Genel görüşme (gelen 285, görüşülen sadece 53, red 232) dir ki bununla Meclisin denetleme fonksiyonunu kullanamadığı açıktır. Hükümetleri denetlemek hayaldir.

Parlamenterizmin rasyonalizasyonu yeterli midir? Genellikle iki parti sistemine sahip olan Almanya'da parlamenterizmin rasyonalizasyonu başarılı olmuştur ama iki partili sistemin oluşmadığı ülkelerde bu mümkün değildir.¹²⁶ Amaç, yasama gücü ve bütçenin denetleyicisi olmaktan çıkan Meclisi asli konumuna döndürmektir. Bakanlar Meclis dışından Cumhurbaşkanı tarafından atanmalıdır.

Meclisin ve milletvekilinin itibarı düşünülmelidir. Parlamenterizm, sorunlarımızı çözmekten aciz kalabilmektedir. TBMM itibarını kaybedebilmektedir. Kuşkusuz ki, Başkanı, TBMM denetleyecektir. Bir kısım milletvekilleri halktan değil; Parti örgütünden, Büyük kongre delegelerinden, grubtan ve liderden çekinmektedir. Kimi milletvekilleri, parti liderinin gözünün içine bakmakta, onun işaretiyle el kaldırıp indirmektedir. Bu yönüyle TBMM pasiftir. Aslında Parlamente'nin iki önemli fonksiyonu bulunmaktadır: (i) Paranın kontrolü, (ii) Kanun yapmak. Başkanlık sisteminde bu iki güç, gerçekten parlamento'ya ait olacaktır. Yetkili ve sorumlunun kim olduğu bu sistemde daha iyi bilinebilir. Başkan büyük bir olasılıkla yüzde 50'nin üzerindeki bir oyla gelir. Bu sistem uygulandığında, ülkemizde sadece 2 büyük partinin kalacağı büyük bir olasılıktır. Halen bütçenin yüzde 100 ünü hükümet hazırlamaktadır. Kanunların yüzde 98'ini hükümet getirmektedir. Parti içi bölünmeler, Meclisteki ayak oyunları yürütmeyi etkilememelidir. Bu sistemde güçler ayrımı daha gerçekçi olduğundan yasama güçlenmekte ve milletvekili bağımsızlığı artmaktadır.

1961 Anayasasına göre, yasama güçlüdür. Buna rağmen 1961'den günümüze, Meclisin denetleme araçlarından olan gensoru, Meclis soruşturması, Meclis araştırması, Genel görüşmedir ki bununla Meclisin denetleme fonksiyonunu kullanamadığı açıktır.

SDE Analiz

Güçler ayrılığı gerçek anlamda başkanlık sisteminde vardır. Demokrasinin teminatı sayılabilen güçler ayrılığı, başkanlık sisteminde daha iyi uygulanır. Modern devletin en ayırıcı özelliği kanun egemenliğine dayanmasıdır. Demokrasi ülküsünün en yüksek hedefi de budur.¹²⁷ Bizde tek parti dönemlerinde yürütme, güçler ayrılığı ilkesine aykırı olarak yaşamaya da egemendi. 1982 Anayasasından önce, parçalı partiler döneminde ise genellikle, yasa- ma yürütmeye hakimdi. Meclisin genel mantığı, genellikle, iktidarda iseniz, bütün denetimler saçma, muhalefette iseniz, iktidar açgözlü kuş tutsa da değeri yok şeklindedir. Bu anlayışta, özgürlüklerin teminatı sayılan güçler ayrılığı kalkmıştır. Oysa egemenlik gerçekten milletin olmalıdır.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemi daha verimli, daha etkin ve daha hızlı çalışan bir sistemdir. Başkanlık sistemi kuşkusuz ki tek çözüm değildir. Yeni seçim ve siyasal partiler yasası çıkarılmalı, dar bölgeli, iki turlu yöntem esas alınmalıdır. Aslında başkanlık sistemiyle, soygunun besleyicisi devlet bankaları mı ortadan kalkacaktır? Kontrgerillanın üzerine gidemiyen savcılar, Meclisi göreve çağırılanların peşine düşmekten mi vazgeçecek? Yargısız infaz mı duracak? Portekizden üç misli düşük kişi başına gelirini mi artıracak Türkiye? "Askeri Devlet" kimliğimiz mi demokratikleşecektir? Köylü toplumu olmaktan kurtulup, sanayi sonrası topluma nasıl dönüşeceğimize yönelik projelerde patlama mı olacaktır? Hayır... Gene eski tas, eski hamam, "halksız bir cumhuriyet" olmanın her türlü sakıncasını bizzat yaşayarak göreceğiz.¹²⁸ Ama idareye yeni bir dinamizm kazandıracığı, belirtilen yenilikleri yapacağı kuşkusuzdur.

Merkezi hükümet en az yerel iktidarlar kadar istikrarlı olabilmelidir. Türkiye'de hükümetin yetkileri oldukça fazla olmakla birlikte, dayanıksız (çelimsiz) bir statü içindedir. Küçük bir sarsıntı hükümeti devirmeye yetebilmektedir.

2. İstikrar

Merkezi hükümet en az yerel iktidarlar kadar istikrarlı olabilmelidir. Türkiye'de hükümetin yetkileri oldukça fazla olmakla birlikte, dayanıksız (çelimsiz) bir statü içindedir. Küçük bir sarsıntı hükümeti devirmeye yetebilmektedir. Bu konuda iki problemin varlığı ileri sürülebilir; *Birincisi*, yapısal sorun ki, başkanlık sistemi ile giderilebilir. *İkincisi*, konjonktürel bir sorun ki, insanlarla giderilebilir. Türkiye'de, belediyelerdeki istikrar hükümette bulunmamaktadır. Bir beldenin belediye başkanı dahi, hükümetten daha sağlam temeller üzerine oturur; bir Belediye Başkanı, Türk ceza kanununda yazılı vatana ihanet veya benzeri ağır suç işlemezse beş yıl istikrar içinde projelerini uygularken, merkezi hükümet küçük bir siyasi çalkantıda alabora olacak bir tekneyi andırmaktadır.¹²⁹ İstikrarsızlık savunulamaz. Bizde, 1980 başlarında, istikrarsızlığı önleme gerekçesiyle, Başkanlık sistemi tartışmaları başlamıştır. Bu konuyu ele alan toplantılar yapılmış, 19 Nisan 1980'de, *Tercüman Gazetesi* bir seminer düzenlemiş, yukarıda belirtildiği gibi, 15 Mayıs 1980'de, *Yeni Forum Dergisi* Anayasa tasarısı hazırlamıştır. Bu örnekler çoğaltılabilir. Netice itibarıyla, ortada bir sorunun bulunduğu tartışmasızdır.¹³⁰

1970–1980 arasında 12 hükümet değişmiş; her bir hükümetin ömrü, bir yıldan az olmuştur. DYP'e göre, mevcut sistem nedeniyle Türkiye'nin önü tıkanmıştır, bu tıkanıklığı aşmak için başkanlık sistemine geçilmesi gerekmektedir.¹³¹ VII nci Cumhurbaşkanı Kenan Evren'e göre, "Cumhurbaşkanıyla başbakan arasındaki sürtüşmeleri ortadan kaldırmak için halk tarafından seçilmiş başkanlık sistemi getirilmelidir".¹³² Süreklilik ve istikrar arayışları önemsenmelidir. Başkanlık sisteminin özelliği hızlı karar alma ve bunu hızla uygulamaya koyabilme imkânıdır. Başkanlık sistemini savunanlara göre, milletin değerlerine ters düşenler ve seçilemeyeceklerini anlayanlar, başkanlığa kendi kişisel veya ideolojik yararları açısından -yoksa ülkenin yararı açısından değil- karşı çıkmaktadırlar. Başkanlık sistemi, süreklilik ve istikrar demektir. ABD'de başkan öldüğünde, yerine seçilmiş Başkan yardımcısı geçer. Oysa Özal'ın ölümünden sonra Türkiye'de kaos olmuştur. 1991'de TBMM'ye 5 parti girmiş, 3 yıl geçmeden parti sayısı ikiye katlanmış, 10 parti oluşmuştur. Bu arada 6 adet de hülle partisi kurulmuştur. Bu siyasi çarktaki dalgalı siyasete, devlet çarkı nasıl emanet edilecektir? Erken seçimler de istikrara zarar vermektedir. İstikrarsızlığı aşmak için yapılan her erken seçim, ülke ekonomisine, 2-3 milyar \$'a mal olmaktadır. Kaldı ki, seçimle uğraşan hükümet icraat yapamamaktadır. Sorunlar kaynağında çözülürse, siyasi istikrar bulunabilir. Hangi şehire ne yatırım yapılacak, kim atanacak, hangi öğretmen nereye atanacak, taban fiyatı ne olacak? Bütün bunların yükü merkezi hantal bir duruma getirmekte, bir çok problem doğmaktadır. Bugün yetkiler, teorik olarak Mecliste olmakla beraber, aslında otorite Hükümettedir. Meclis, adeta, noterlik görevi yapmaktadır.

Ülke yönetimi için güçlü yürütme şarttır. Biz, belki de bilmediğimiz için demokrasinin parlamenterizmden ibaret olduğunu sanıyoruz. Oysa Parlamenterizm, yakın tarihimizde, üç kez kesintiye uğramıştır. Acaba sistemin arzuları mı vardır? Yoksa elbise ile bünye arasında uyumsuzluk mu vardır? Duverger'in 1974 de dediği gibi, "Dünya ekonomisinin bu aşamasında, parlamenterizmin hukuki çerçevesi yetersiz kalıyor. Yürütme, hızlı, dakik, anında ve esneklik içinde kararlar almak zorunda. Bu kararların muazzam bir teknik bilgiye dayanması gerekiyor".¹³³

Cumhurbaşkanlığı-Hükümet polemliği olmamalıdır. Ülkemizdeki siyaset Cumhurbaşkanlığı-Hükümet polemliğinden etkilenmektedir. Darbelerin nedeni, -bilindiği gibi- genellikle, Meclis'in tıkanıklığıdır. Başkanlık sisteminde ise, devlet-millet kaynaşması daha da etkin olabilir. Zaten toplumumuzda geleneksel olarak "devlet baba" imajı vardır. *Dualist parti* sistemi olacağından ülkede küçük partilerin getireceği bir kaos olmayacaktır. Başkanlık sistemi, Kürt sorununun çözümü için de katkıda bulunacaktır; Başkan bütünlüğü daha iyi sağlayacaktır. Cumhurbaşkanı Sezer'in Başbakan Ecevit'e fırlattığı anayasa kitapçığı Türkiye'ye -iktisatçılara göre- bir gecede 5 milyar dolar kaybettirmiştir.¹³⁴ Ermenistan'ın Karabağ'ı işgalinde aktif dış politi-

Parlamenterizm, yakın tarihimizde, üç kez kesintiye uğramıştır. Duverger'in 1974 de dediği gibi, "Dünya ekonomisinin bu aşamasında, parlamenterizmin hukuki çerçevesi yetersiz kalıyor. Yürütme, hızlı, dakik, anında ve esneklik içinde kararlar almak zorunda. Bu kararların muazzam bir teknik bilgiye dayanması gerekiyor".

SDE Analiz



ka isteyen Cumhurbaşkanı Özal ile bu yaklaşımı maceracılık olarak benimseyen Başbakan Demirel arasında polemik çıkmış, dış politikada iki başlıklı nedeniyle Türkiye'nin dış politikada etkinliği kırılmıştır.

Başkanlık sistemi ile, ülkeye despotizmin geleceğinden korkulmamalıdır. Tiranlık tehlikesi yoktur. Yaklaşık her 10 yılda bir TBMM tıkanmakta, 2-3 lü koalisyenlar gelmektedir. Bu sistem değişmezse, ülke giderek istikrarsızlık batağına girebilir. Bir kamu hukuku ilkesi olarak, yetki ve sorumluluk paralel olmalıdır.

Güney Amerika örnekleri gerçeği göstermez. Başkanlık sistemine karşı çıkanlar gerekçe olarak başarısız Güney Amerika uygulamalarını ileri sürmektedirler. Oysa Güney Amerika örnekleri bizim için bir ölçüt olamaz, çünkü tarihimiz Güney Amerika ülkelerine benzemez. Arjantin, 1810 yılına kadar, yaklaşık 300 yıllık bir İspanyol kolonisiydi; 1816'da bağımsız oldu; 1853 yılında başkanlık sistemini kabul etti. Arjantin'in son 64 yılının 20 yılını siviller, 44 yılını askerler yönetti. Kısaca Arjantin'le ortak yanımız yoktur; bunlar eski sömürgelerdir. "Siyasi tıkanıklığın Türkiye'de de Latin Amerikada da kaynağı, siyasal partilerin oligarşik yapılanmaları ve kaynağını sivil toplum örgütlenmesinin yetersizliğinden alan güçleridir".¹³⁷ Türkiye'nin ise, 2000 yıllık devlet birikimi olup, benzer olmayanlarla karşılaştırılması uygun değildir. Başkanlık sistemi, belirtildiği gibi, tarihe ve milli kültüre daha uygundur.

**Ülkemizde
Siyasal Partiler
sert disiplin
anlayışı üzerine
kurulmuşlardır.
Sert politik
mücadele
geleneği vardır.
Demokrasi iyi
işleyememektedir.
Milletvekili,
konumunu parti
liderine borçlu
hissettiğinde onun
sözünden dışarı
çıkamamaktadır.**

3. Siyasal Partiler Sistemi

Ülkemizde Siyasal Partiler sert disiplin anlayışı üzerine kurulmuşlardır. Sert politik mücadele geleneği vardır. Demokrasi iyi işleyememektedir. Milletvekili, konumunu parti liderine borçlu hissettiğinde onun sözünden dışarı çıkamamaktadır. Yolsuzluğu denetleyecek de Meclis çoğunluğu olduğuna göre yeterli milletvekili sayısı olduktan sonra, yolsuzluktan korkmaya ne gerek vardır? Türkiye'de siyasi tıkanıklığı aşmak ve demokratik katılımı artırmak için beş çözüm önerisi gösterilebilir: 1. Demokratik katılım ve denetim eksikliği, 2. Siyasal partilerin oligarşik yapıları¹³⁵, 3. Devletin ekonomideki ağırlığı, 4. Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü¹³⁶, 5. *Başkanlık sistemi*.

4. Yakın ve Uzak Geleneklerimiz ve Başkanlık Sistemi

Yakın tarihimizde de şunları görmekteyiz;

(i) Atatürk devri (1923-1938 dönemi; 15 sene) başbakanlarla değil Atatürk'le anılır.

(ii) 1938-1950 (12 sene) arası başbakanla değil, Sayın İnönü ile anılır.

(iii) 1950-1960 arası (10 yıl), Sayın Menderes ile anılır. Menderes döneminde şehirleşme oranı ve gelişme daha da artmıştır.

(iv) AP nin tek başına iktidar olduğu 1965-1969,

(v) ANAP'ın tek başına iktidar olduğu 1983-1989 (6 yıl) aynıdır. Geleneğimizde diktatörlük yoktur.¹³⁸

Siyasi geleneğimize uygun, özgürlükçü ve merkezîyetçi yapı, Fransız toplumu gibi bize de gereklidir. Rusya federasyonu da Türk Cumhuriyetleri de, Doğu Avrupa, Arap dünyası, Güney Amerika, Yunanistan'da da benzeri durumlar vardır. Bölgedeki tek istisna Türkiye'dir. ABD de başkan hem yetkili hem sorumlu, Türkiye'de ise yetkili ama sorumsuzdur. Tarihte kurulan bütün Türk Devletlerinin de başkanı vardı.¹³⁹

Parlamente sistem, tek etnik grubun hakim olduğu ülkelerde daha iyi uygulanır. Gelişmekte olan ülkeler parlamentarizmle iyi yönetilemez. Türkiye, bir tür başkanlık sistemi uygulandığı dönemlerde hamle yapmıştır.¹⁴⁰ Mevcut sistem diktaya, ihtilale daha müsaittir.

Tecrübesiz bilim ve tecrübesiz zeka insanlığın somut hayatında bir değer taşımaz. Avamü'l-ulema veya ulemaü'l-avam, meselelerin analiz-tanı ve açıklamasında yetersizdir. Nasreddin Hoca, parasını ahırda kaybetmiş, avluda arar; soranlara, avlunun daha aydınlık olduğunu söyler.¹⁴¹ Milletvekili transferleri, hulle partileri, manipülasyonlara ve operasyonlara açık bir siyasal parti sistemi terkedilmelidir. Özgürlüğü koruyan ve kurtaran otoritedir; bizim için "denenmesi gereken yalnız başkanlık sistemidir"; Batıdan bilinçsizce alınan bazı yöntemlerin ne büyük hata olduğunu bu ülkede herkes açıkça belirtmektedir.¹⁴² Hangi anayasal analiz daha iyidir diye değil de; Düşünür Solon gibi sormak gerekir; "hangi halk için, hangi dönemde".

Aslında, hükümet sistemleri toplumların tarihsel ve toplumsal gerçekleriyle uyumlu olmalıdır. Türkiye 1909 tarihinden bu yana parlamente sistemi benimsemiştir. 1909'da, geleneksel siyasal sistemimiz sorun çözemez hale düşünce, İngiltere, Fransa ve diğer Batı ülkeleri örnek alınarak, hanedanların tekelindeki iktidar yetkisi, halkın temsilcilerinden oluşan parlamento'lara ve parlamento'lardan çıkan hükümetlere geçmiştir. Dünyanın ve Türkiye'nin konjonktürel yapısı değişmiştir; bunu iyi okumak gerekir.

5. Demokrasinin Pekişmesi

Dar bölge esas ve iki turlu seçim sistemi diğer partilerin oyuna ihtiyaç gösereceğinden, partiler arasında yumuşama olacaktır. Başkanın güvenoyu problemi olmayacağından, O, en doğru bildiği programı en uygun kişiler-

Parlamente sistem, tek etnik grubun hakim olduğu ülkelerde daha iyi uygulanır. Gelişmekte olan ülkeler parlamentarizmle iyi yönetilemez. Türkiye, bir tür başkanlık sistemi uygulandığı dönemlerde hamle yapmıştır. Mevcut sistem diktaya, ihtilale daha müsaittir.

SDE Analiz



Başkanlık Sistemi Tartışmaları

30

le uygulayacaktır. Zaten ülkede iki grup insan vardır: Ülkenin sırtından geçenler ve ülkeyi sırtında taşıyanlar. Merkezîyetçi değil de, yerinden yönetim güçlendirilmelidir. Valileri halk seçmelidir.

Sartori, başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin aksaklarına işaret ettikten sonra, dengeli bir sistem olarak, sorun çıkarmayan bir yarı-başkanlık sistemini salık verir. O'na göre bu sistemin adı, "*alternatif başkanlık sistemi*"dir.¹⁴³ Önerilen bu sistemin de aksaklıklarından söz edilebilir. Bu nedenle de aksak yanları giderilmiş bir başkanlık sistemi ciddiye alınabilir.¹⁴⁴

***Sartori, başkanlık
ve parlamenter
hükümet
sistemlerinin
aksaklarına işaret
ettikten sonra,
dengeli bir sistem
olarak, sorun
çıkarmayan bir
yarı-başkanlık
sistemini salık
verir. O'na göre
bu sistemin
adı, "alternatif
başkanlık
sistemi"dir.***

SDE Analiz



SONUÇ

1. Hükümet sistemleri, seçim sistemleri ve siyasi parti sistemleri sadece Türkiye’de değil dünyada da en çok tartışılan konulardandır. Türkiye’nin sorunu, istikrardır. Son 50 yıldan beri bu istikrar istemi, süregelmektedir. Büyük iddialarla (*istikrar/güçlü hükümet/yürütmenin üstünlüğü*) ortaya çıkan 1982 Anayasası’nın ve şu ana kadar yapılan 17 adet anayasa değişikliğinin dahi bu problemi çözemediği açıktır. Hedefimiz, önümüzdeki on yıl içinde, ülkenin büyümesi, kalkınması ve ileri 10 ülke arasına girmesi ise, buna uygun yeni bir sivil Anayasa yapılmalıdır. Parlamenterizmin devamından yana olanların ortaya sürdüğü gerekçeler, Başkanlık sistemini savunanların gerekçeleri ile birlikte değerlendirilmeli, yapılacak analiz asla ideolojik olmamalı, ülkenin ve milletin esenliği esas tutulmalıdır. Toplumun tüm kesimlerini kucaklayan, uzlaşmacı yeni bir Anayasa yapılmalıdır. Yapılacak yeni bir Anayasa, devlet ve toplumun mutabakatı ile yapılmalı, tepkici değil, bilgi toplumunun niteliklerini kapsamalı, tarihle uyumlu, milletin zengin tecrübe birikiminden yararlanmalı, çağdaş uygarlığın ve ilerlemenin tüm özelliklerini taşımalıdır. Özellikle “Cumhurbaşkanını halkın seçmesi” konusunda yapılan Anayasa değişikliğinin halkoyu ile kabulünden sonra, Türkiye’nin yarı-başkanlık sistemine yakın bir yere geldiği belirtilebilir. Cumhurbaşkanını halk tarafından seçildiğinde başbakanla arasında sürtüşmeler başlayabileceği düşünülebilir. Türkiye’de tıkanmışlığın aşılabilmesi, sistemin problem çözer hale gelebilmesi, parlamenterizmin patolojik uygulamalarının reform edilmesi için, bir çıkış yoluna ihtiyaç vardır. Türkiye, 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin 1909’da yapılan değişikliğinden bu yana, parlamenterizm üzerinde ısrarla devam etmiştir. 1982 anayasasından bugüne 28 senedir de *yarı-başkanlık sistemine* yakın bir yerde bulunmaktayız. Esasen Türkiye 1908 tarihinden itibaren *sui generis bir parlamenterizm sistemini* uygulamaktadır. Aslında Atatürk, İnönü, Evren ve Özal parlamenter sistemin sembolik cumhurbaşkanları olmayıp, parlamenter sisteme rağmen birer başkan gibi idiler.

2. Başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenterizm sistemlerinin hepsi de demokratik sistemlerdir. ABD’nin Başkanlık sistemi, hükümetin ve siyase-

“Cumhurbaşkanını halkın seçmesi” konusunda yapılan Anayasa değişikliğinin halkoyu ile kabulünden sonra, Türkiye’nin yarı-başkanlık sistemine yakın bir yere geldiği belirtilebilir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinde başbakanla arasında sürtüşmeler başlayabileceği düşünülebilir.

SDE Analiz

tin istikrarını temin etmekte epey katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte ABD'nde bulunan sosyal-siyasal sistemle Türkiye'deki sosyal-siyasal sistem arasında şu farklar sayılabilir; (i) Türkiye'deki demokrasi ve uzlaşma kültürü ABD kadar pekişmemiştir. (ii) Türkiye'de STK'ları yeterince güçlü değildir. (iii) Türkiye'de valiler seçimle iş başına gelmiyorlar. (iv) Türkiye'de her şey merkezden çözülmekle hantal bir bürokrasi oluşmuştur; merkezizetçi değil de, yerinden yönetim esas alınmalıdır. (v) ABD'de federal bir yapı vardır ama Türkiye'de böyle olması gerekmez. Başkanlık sistemi için böyle bir koşul da yoktur. (vi) ABD'de milletvekili seçiminde iki dereceli dar bölge sistemi uygulanmaktadır. (vii) ABD'de iki parti sistemi vardır. (viii) ABD'de Başkan iki türlü bir sistemle seçilmektedir. (ix) ABD'de yargı, yasama ve yürütme kadar güçlüdür. (x) ABD'de yasama gücü tamamen bağımsız olup, yürütmenin Meclise yasa tasarısı sunması söz konusu değildir; Meclis, sadece yasama ve denetim işlevi görmektedir. (xi) Türkiye'de Başbakan, ABD Başkanı'na göre daha güçlüdür. (xii) ABD'de bütçenin uygulamasında Kongre, Türkiye'de ise Hükümet yetkilidir. (xiii) ABD'de bakanlar (sekreterler) Meclis dışından Başkan tarafından atanmaktadır.

***Yapılan ve
yapılması gereken
reformlar öncelikle
tamamlanmalı,
vesayetçi zihniyet
sonlanmalı,
egemenlik
millete ait olmalı,
güçler ayrılığı
dengelenmeli,
demokrasi
tam oturmalı,
bürokrasinin
ve ülkenin
yapısal sorunları
çözülmelidir
ki sistem
değişikliği bir işe
yarayabilsin.***

3. Türkiye'nin yarı-başkanlığa yakın bir yerde duran sistemi yerine, yarı-başkanlık veya başkanlık sistemini benimsemek TBMM'nin iradesine tabidir. Bununla birlikte, kuşkusuz ki, yapılan ve yapılması gereken reformlar öncelikle tamamlanmalı, vesayetçi zihniyet sonlanmalı, egemenlik millete ait olmalı, güçler ayrılığı dengelenmeli, demokrasi tam oturmalı, bürokrasinin ve ülkenin yapısal sorunları çözülmelidir ki sistem değişikliği bir işe yarayabilsin. Bu yazıda gerekçeleri açıklandığı üzere, yarı-başkanlığa yakın bir yerde duran sistemimiz yerine, ülkeye adaptasyonu sağlanabilmiş, belirtilen aksak yanları giderilmiş, Türkiye'ye uygun bir yarı-başkanlık veya başkanlık sistemi Türkiye'nin yararına olacaktır.

SDE Analiz

Sonnotlar

- 1 AB süreci ve seçimler için bkz. Jean Blondel-Richard Sinnott and Palle Svensson, *People and Parliament in the European Union, Participation, Democracy and Legitimacy*, Clarendon Press, Oxford, 1998, Preface.
- 2 Turgut Özal, "Değişim Üzerine", 2 Ekim 1992, İstanbul-Conrad Otel.
- 3 Başkanlık sistemi konusunda doktrinde çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Bu konuda bkz. Bu çalışmanın sonundaki Bibliyografya'ya ve Oder, Bertil Emrah: "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler", *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayını, Ankara 2005., s. 32-33, dn. 2.
- 4 1982 Anayasa değişiklikleri için bkz. www.tbmm.gov.tr/anayasa
- 5 RG. 18.5.1987-19644 Mükerrer.
- 6 RG.10.Temmuz 1993-21633.
- 7 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı kanunla yapılan 1995 değişiklikler için bkz. RG. 26.7. 1995-22355.
- 8 "Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahildir"; 1982 ANY., md. 176. ANYM. kararlarında, Anayasanın başlangıç kısmını, ölçü norm olarak uygulamaktadır; bu durumun, "yerindelik denetimi"ne eğilimi riski bulunduğu belirtilebilir; bkz. E.1984/14, K. 1986/7, 13.06.1985, *AYMKD-21*, 173-4; E. 1986/24, K. 1986/24, 9.10.1986, *AYMKD-22*, 259.
- 9 Üçüncü Anayasa değişikliği ile aşağıdaki değişimler yaşanmıştır; a) Anayasanın Başlangıcında iki önemli değişiklik yapılmıştır; Birincisi, "kutsal Türk Devleti" yerine "yüce Türk Devleti" denilmiştir. Yani kutsal kelimesi yerine yüce kelimesi getirilmiştir. "Kutsal" kavramı, "meşruiyetini hukuktan değil de kendisinden aldığı için" bu değişim, hukuk devleti fikri açısından olumlu olmuştur. Çünkü "Devlet" kutsal olunca, bireyin özgürlükleri "Devlet"i sınırlandıramaz. İkincisi ise, 12 Eylül askeri darbesini meşrulaştıran ifadelerin yürürlükten kaldırılması olmuştur.
b) Toplu özgürlükler alanında, Anayasanın 33, 52, 135, 149 maddeleri ile dernek, sendika, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütlerine ilişkin kısıtlamalar kaldırılmıştır. 69/2 ile Partilerin bunlarla işbirliği yasağı kaldırılmış, derneklerle ilgili güvenceler artırılmış (33/2, 4), memurlara sendika kurma hakkı tanınmıştır (53/3). Depolitizasyonun aşılması yönünde önemli adımlar atılmış, katılımcı demokrasinin yolu biraz daha açılmıştır. Ama memur sendikalarına toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır.
c) Siyasi hak ve özgürlükler alanında, seçmen olma yaşı 18'e indirilmiş (67/3), tutuklu ve yurt dışındaki yurttaşlara oy hakkı tanınmış (67/5), parti üyeliği yaşı indirilmiş (68/1),

yükseköğretim elemanları ile öğrencilere parti üyeliği serbest bırakılmış (68/6-7), partilerin kadın kolu, gençlik kolunu yasaklayan hüküm anayasadan çıkarılmış (68/5), böylece dar bir alana hapsedilmiş olan siyasetin beslenme kanalları kısmen genişletilmiş, canlandırılmış, sivil siyaset karşıtı olan Anayasa düzeltilmeye çalışılmıştır.

- 10 18 Haziran 1999 tarih ve 4388 sayılı kanunla yapılan değişiklikler için bkz. RG. 18.6.1999-23729 mükerrer ve aynı yıl ikinci kez yapılan anayasa değişikliği için de bkz. RG. 14.8.1999-23786.
- 11 Incal davası (Başvuru no: 22678/93) için bkz. Gemalmaz, M. Semih, *Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Önünde Türkiye-1-: Kabul Edilebilirlik Kararları*, Beta, İstanbul, 1997, s. 191-200; elektronik kaynak olarak bkz. www.geocities.com/incal.htm (case of incal/turkey (41/1997/825/1031) (9 June 1998) ve www.hudoc.echr.coe.int/hudoc1doc2/HEJUD/199901/incal.batj.doc
- 12 Türkiye'nin Ulusal Programı'nda Anayasa'nın değiştirileceği taahhüdü vardır; bu konuda bkz. www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/ABulusal.htm; AIHS'nin Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda geniş bilgi için bkz. Fendoğlu, *"Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinin Uygulanmasında Bağımsız Ölçü Norm' veya Destek Ölçü Norm' Sorunu"*; Anayasa Mahkemesinin 38. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen "Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Uluslar arası Normların İç Hukukumuzda Etkileri" konulu Anayasa Yargısı Sempozyumu'na 26 Nisan 2000 tarihinde sunulan bildiri. Anayasa Mahkemesi Yayını, Anayasa Yargısı-2000, C. 17, Ankara, 2000, ss. 363-384.
- 13 Anayasa değişikliği paketinde bulunan üçüncü madde ise değiştirilemedi. Bunlar, ANY'nın 76. maddesi (ideolojik ve anarşik kelimelerini teror kelimesi ile değiştirmek için), ve 90. madde (çatışma halinde milletlerarası anlaşmalar esas alınır) maddeleriydi. 2001/1 değişikliğinin yapıldığı 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanun için bkz. RG. 17.10.2001-24556 Mükerrer.
- 14 4709 sayılı yasa ile Anayasanın Başlangıcı ve 33 maddesi değişmiştir.
- 15 2001/2 değişikliğinin yapıldığı 21. 11. 2001 tarih ve 4720 sayılı kanun için bkz. RG. 1.12.2001-24600.
- 16 2001/2 değişikliğinin yapıldığı 21. 11. 2001 tarih ve 4720 sayılı kanun için bkz. RG. 1.12.2001-24600.
- 17 Geniş bilgi için bkz. Fendoğlu, *"2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Anayasa'nın 13. maddesi)"*, Anayasa Mahkemesi'nin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen "2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Hak ve Özgürlüklere Yansımaları, Antalya, 26-27 Nisan 2002, *Anayasa Yargısı*, C. 19, Ankara, 2002.
- 18 Örneğin Türk Ceza Yasası'nın 450. maddesi, son ANY değişikliği (38. md) ile "Anayasanın üstünlüğü ilkesi" gereğince zımnen yürürlükten kalkmıştır; açıkça yürürlükten kaldırılması da gerekir.
- 19 Bkz. Fendoğlu, *"Türk Yargısı Neden Bir Dünya Markası Değildir"*, www.sde.org.tr, 17. 8. 2010.
- 20 (i) Saf başkanlık sistemi (pure presidential system: USA), (ii) Saf parlamenter sistem (pure parliamentary system: UK, Germany, Italy), (iii) Başbakanlı başkanlık sistemi (premier-presidential system: France), (iv) Başkanlı parlamenter sistem (president parliamentary system: Russia, Weimar, Turkey), (v) Başkanlı parlamenter sistem (parliamentary with "president" system: Ireland, Bulgaria); bkz. ONAR, s. 76-77.
- 21 Fransa'daki anayasal tartışmalar ve yarı-başkanlık rejimi için bkz. Alain BOCKEL, TBBY; s. 171-179; buna göre, Maurice Duverger'in "babası" olduğu yarı-başkanlık rejimi ideal bir sistem değildir. Yarı-başkanlık sisteminin birinci niteliği Cumhurbaşkanı halkın seçmesidir. İkinci niteliği Meclise sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığıdır. Yarı başkanlık rejiminin dünyada giderek yaygınlaştığı (Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Avusturya, Portekiz, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri) söylenece de yarı başkanlığın tek uygulama alanı Fransa'dadır; diğerleri aslında parlamenterizmdir.

- 22 İtalya'daki anayasa değişikliği tartışmaları için bkz. Massimo Villone, TBBY, s. 168-171.
- 23 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 415; Demirkol, *Yargı Bağımsızlığı*, s. 17.
- 24 Bkz. W. Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge University Press, 1948, s. 492 vd.
- 25 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 416.
- 26 M.E.Beggs Humphres and D.W.Humphreys, *The Story of Parliament*, London, 1962, 19 vd.
- 27 Bkz. A.F.Pollard, *The Evolution of Parliament*, Second Edition, New York, 1964, s. 216 vd.
- 28 B. Tanör-N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İst. 2001, s. 301-302.
- 29 İngiliz parlamenterizmi ile AB arasındaki ilişki için bkz. Philip Norton (edited by), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996, s. 92 vd.
- 30 Lordlar Kamarası (*The House of Lords*) için bkz. Sır Courtenay Ilbert, *Parliament, Its History, Constitution and Practice*, Oxford University Press, London, 1964, 169 vd.; geniş bilgi için bkz. Vincenzo Miceli, *Modern Parlamentolar, Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etüdüleri*, Çeviren Atif Akgüç, Ankara, 1946, s. 49 vd. Parlamento konusunda ayrıca bkz. Andrew Hill and Anthony Whichelow, *What's Wrong with Parliament?* Penguin Books, England, 1964, s. 29 vd.
- 31 Avrupa'da başbakana farklı isimler verilebilmektedir; Fransa IV. Cumhuriyette "*bakanlar konseyi başkanı*", "*kabine şefi*"; Almanya'da "*şansölye*" (chancelier) denilmektedir. Fransa'da Cumhurbaşkanı başkanlığında toplandığında bakanlar kurulu, başbakan başkanlığında toplandığında kabine kurulu denilmektedir; Teziç, s. 417; bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 532-534.
- 32 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 314.
- 33 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *ibid*, s. 314.
- 34 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *ibid*, s. 312.
- 35 ANYM, E. 1992/ 37, K. 1993/ 18, KT. 27.04.1993, ANYMKD, sayı 31/1, s. 102 vd, 113 vd.
- 36 İngiltere'de ve Anayasa hukukunda devlet başkanının sorumsuzluğu "Kral kötülük yapmaz" ilkesiyle uyumludur; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 404. 1982 Anayasasına göre, bunun tek istisnası, vatana ihanet suçudur.
- 37 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 305.
- 38 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de de Padişahın şahsının "mukaddes ve gayri mes'ul" olduğu belirtilmişti; (1876/ md. 5).
- 39 Bir fiilin vatan hainliği olup olmayacağına karar verme yetkisi, suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereğince sadece parlamentoya aittir. Parlamento, İçtüzüğü'nün, 114. maddesine göre, bu konuda yöntemi belirlemiştir. Cumhurbaşkanı suçlamak için gereken öneri için milletvekili sayısının 1/3, sevk kararı için toplam milletvekili sayısının 3/4 oranında olması gerekir. Suçun nitelendirilmesi ve karar Yüce Divan'a aittir. Doktrine göre bu durumda (1982/113/3 uyanınca) Cumhurbaşkanı göreve devam edemez; Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 316. "... ortaya çıkan ortak fikir odur ki, Fransa'da yüksek ihanet, Cumhurbaşkanı'nın görevlerinin gereklerine aykırı davranması şeklinde ortaya çıkan bir "siyasi cürüm (crime polituque)" olarak görülmektedir; Detay ve Fransa'daki örnekler için bkz; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, 2000, Ekin Yayını, s. 543. Suç ve cezanın yasallığı ilkesi karşısında, Anayasa'da ve Türk Ceza Yasası'nda, "vatana ihanet suçu" nun niteliği açıkça belirtilmelidir. Ayrıca, bir parlamento kararı ile Yüce Divan'a sevk edilen bir Cumhurbaşkanı'nın görevde kalıp-kalmayacağına, -ANY'nın 113. maddesinin de dikkate alınarak- Anayasa'da açıkça yer alması doğru olur.

- 40 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 305.
- 41 Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 515-516; Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 306.
- 42 Uygulamada parlamentonun devlet başkanını istifaya zorladığı da olmuştur. Fransa'da 1887 yılında Cumhurbaşkanı olan Grevy, damadı Wilson'un nişan dağıtımında yolsuzluğa karışması üzerine, kendisinin bu olayla hiçbir ilişkisi olmamasına rağmen, Mebuslar Meclisi, devlet başkanı görevinden çekilmedikçe hiç bir bakanla temas kurmayacağına açıklayınca istifa etmek zorunda kalmıştır; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 418, dn 1. Yine Fransa'da 1924 seçimlerini kazanan sosyalist blok, Cumhurbaşkanı A. Mitterand'ın kişisel politikasını beğenmediği için, Mecliste aldıkları bir kararla, kurulacak hiçbir kabineye bakan vermeyeceklerini açıklamış, bunun üzerine ertesi gün Cumhurbaşkanı istifa etmek zorunda kalmıştır; ibid.
- 43 ANYM, E. 1975/183, K. 1976/15, KT, 16.03. 1976, *ANYMKD*, sayı, 14, s. 68.
- 44 ANYM, E. 1992/37, K. 1993/ 18, KT. 27.04.1993, *ANYMKD*, Sayı, 31, C. I, s. 115; bu karara göre; Cumhurbaşkanı'nın yetkileri, parlamenter rejim açısından yorumlanmalı, "sorumluluk da hükümette bulunduğu için, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini, siyasi yerindelik yönünden denetlemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır".
- 45 Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 310.
- 46 Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 530, "Türk demokrasisinde davul da tokmak da Hükümetin elindedir."; Tanör-Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 311.
- 47 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 420, dn. 2.
- 48 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 421.
- 49 Krş. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, I. Kitap, Ankara, 1965, s. 407.
- 50 Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 579.
- 51 Bakanlar Kurulunun sorumluluğu hakkında detay için bkz. Armağan, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İst. 1978, İÜHFY; T. B. Balta, *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, Ank. 1960, AÜSBFY; N. Bilge, *Bakanların Görev ve Sorumlulukları*, Ank. 1956.
- 52 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 312.
- 53 Yürütmenin yasamayı fesih yetkisi konusunda geniş bilgi için bkz. Tuncer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara 1982, AÜHFY. Parlamenterizm hakkında detay için bkz. Turan Güneş, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul 1956, İÜHFY.
- 54 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 435.
- 55 Çoğunlukla azınlık arasındaki denge için bkz. Kenneth Bradshaw and David Pring, *Parliament and Congress*, London, 1972, s. 150 vd. Parlamento içerisinde üyelerin çeşitli açılardan özgürlükleri için bkz. John Stuart Mill, *Prefaces to Liberty*, (Selected Writings), Edited by Bernard Wish, USA, 1959, s. 231 vd.
- 56 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 394-395; "Bu bakımdan, kuvvetler ayrılığı, demokrasinin, hatta liberal demokrasinin zorunlu bir ilkesi değildir. Demokrasinin genel gelişimi, kuvvetler ayrılığını giderek ortadan kaldırmıştır"; ibid, s. 394-395.
- 57 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3. B., III. C., İstanbul, ty, İsmail Akgün Matbaası, s.1843.
- 58 Richard Corbett MEP, Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament*, 4th edition, London, 2000, s. 176 vd. Avrupa Parlamentosu konusunda ayrıca bkz. Philip Lynch, Nanette Neuwahl and G. Wyn Rees, *Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam*, Longman, London, 1998, s. 107 vd.

- 59 Mono: Tek; arkeın: İktidar, monokrasi: Tek kişinin iktidarı anlamına gelmektedir.
- 60 Özer, Atilla, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri* (Doktora Tezi), Ankara, 1981, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yayın No. 143, s. 4. Burada diktatörlük üzerinde -demokrasi dışı bir rejim olduğundan dolayı- durmayacağız.
- 61 Atilla Özer, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, s. 3.
- 62 Özer, s. 4.
- 63 Özer, s. 6.
- 64 Schmitt, Gary J. and Shulsky, Abram N.: *The Theory and Practice of Separation of Powers: The Case of Covert Action*, in *The Fettered Presidency, USA*, 1989, p. 59.
- 65 Kalaycıoğlu, s. 14-16. Başkanlık, sadece ABD’de başarılı olan, iki anahtarlı (Başkan+Kongre), Federal, çift partili, bakanlar dışarıdan, güçlü STK, güçlü yargısı olan bir sistem olup, parlamenterizmin bir özel halidir. Kalaycıoğlu, s.21-25.
- 66 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 423-424.
- 67 Temsili rejimin hükümet şekillerinden biri olan başkanlık hükümeti, kuvvetler ayrılığı teorisini sert bir şekilde tatbik eden, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan, bir hükümet tarzıdır”; Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, İst. 1960, s. 150-151.
- 68 Bu konuda geniş bilgi için bkz. Esat Çam, *Devlet Sistemleri*, İst. 1993, Der Yayınları, s. 86-139.
- 69 Federal Yüksek Mahkemeye, “Yüksek Mahkeme” denildiği gibi, “Anayasa Mahkemesi” de denilmektedir. Bu Mahkeme, yetkileri görüldüğü gibi olağanüstü geniş olan A.B.D. başkanının ve Kongresinin despotluk eğilimlerini önleyebilecek bir kurum olarak başkanlık rejiminin özelliklerinden birini teşkil edebilir; Aldıkaçtı, *Devlet Başkanlığı*, s. 158.
- 70 “Üyelerin toplumdaki saygınlığı büyük olup, başkanın maaşına eşit maaşları vardır. Başkanı, protokol gereğince, Amerika Birleşik Devletleri Başkanından sonra ikinci şahsiyet durumundadır”; Çam, *Devlet Sistemleri*, s. 119.
- 71 Aldıkaçtı, *Devlet Başkanlığı*, s. 158 (ihba).
- 72 Özay, “*Evvel Allah...Sonra Yüksek Mahkeme*”, İHİD, İst., 1985, Yıl-6, S. 1-3, (s. 199-206), s. 201. Krş. O. Aldıkaçtı: *Devlet Başkanlığı*, s. 150-151.
- 73 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 424; F. Demirkol, *Yargı Bağımsızlığı*, s. 17. Federal Yüksek Mahkeme, Yargıtay-Danıştay ve Anayasa mahkemelerinin görevlerini yerine getirir. Bkz. Çam, *Devlet Sistemleri*, s. 118-119.
- 74 Çam, *Devlet Sistemleri*, s. 119.
- 75 Robert L. Morlan: *American Government, Policy and Process*, 2. B., USA, 1975, p. 176-177.
- 76 Bu durum ve eleştirel bir yaklaşım için bkz. Corwin, Edward S.:*Presidential Power and the Constitution*, Cornell University Press, USA, 1976, p. 171.
- 77 Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 32-33.
- 78 Burada bakanlar kelimesi, Başkan’ın sekreterleri olarak anlaşılmalıdır.
- 79 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 424.
- 80 Özay, “*Evvel Allah...Sonra Yüksek Mahkeme*”, İHİD, s. 206.
- 81 Bu yetkiler için bkz. Corwin, Edward S., *Presidential Power and the Constitution*, Cornell University Press, USA, 1976, p. 162 vd.
- 82 Oysa, *Tommiks/Teksas* dergileriyle - özellikle ‘60 lı ‘70 li yıllarda- aksi öğretilmişti. Avrupalıların, Amerika’da yerlilere (kızıl-derililere) ve zencilere (siyah-derililere) karşı dav-

- ranışlarının bir hukuki incelemesi için bkz. Fendoğlu, *Türk Kamu Hukuku Tarihinde Kölelik*, Beyan Yayınları, İstanbul, 1996.
- 83 Başkan Lincoln'un dönemi için bkz. Martin L. Fausold and Alan Shank (Edited by), Michael Les Benedict, *The Constitution and the American Presidency*, Published by State University of New York, USA, 1991, s. 45 vd.
- 84 Başkan Lincoln'un dönemi için bkz. Martin L. Fausold and Alan Shank (Edited by), Michael Les Benedict, *The Constitution and the American Presidency*, s. 45 vd.
- 85 Fransız 5. Cumhuriyet'inde Parlamento için bkz. Gerhard Loewenberg (edited by), *Modern Parliaments, Change or Decline?* Aldine-Arher-ton, Chicago, 1971, s. 81 vd.
- 86 Fransa'daki sistemin işleyişi için bkz. Onar, s. 96-98.
- 87 Krş. Lütfü Duran; Lütfü Duran'a göre, 1982 Anayasası, yarı başkanlık rejimine uymaz; 1958 tarihli Fransız Anayasasına da uymaz; 1982 Anayasası, aksak ve otoriter bir başkanlık rejimidir.
- 88 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 306.
- 89 Ki bu istisnalar kuşkusuz ki dar yorumlanmalıdır; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.309-310. Bu rejime Fransız literatüründen esinlenerek "zayıflatılmış parlamenterizm (parlamenterisme atténué)" adı verilebilir; ibid, s. 310.
- 90 Cumhurbaşkanı Özal'ın vatana ihanet ettiği iddiası ile ilgili tartışmalar için bkz. ODER, s.41- 43.
- 91 Özbudun, *Cumhuriyet*, 17.5.1991.
- 92 ki bu Anayasalar, yarı-başkanlık sistemini getirmiştir.
- 93 Eski Cumhurbaşkanı Demirel'in görüşleri için bkz. *Hürriyet*, 23.3. 1994.
- 94 Kalaycıoğlu, s. 17-19.
- 95 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 307-308.
- 96 Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesi referandumu, Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılabilmesi için Meclis'in 367 milletvekili ile toplanmasını kural haline getiren kararıyla gündeme gelmişti. Karar, Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesini engellemiştir. Hükümet, bunun üzerine erken seçim kararı alırken, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliği paketini Meclis'ten geçirdi. Anayasa değişikliği 16 Haziran 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlandığı için referandum 120 gün geçtikten sonraki ilk pazar günü olan 21 Ekim 2007 tarihinde yapıldı. Hükümet, cumhurbaşkanı seçimine ilişkin referandumun 22 Temmuz seçimiyle birlikte yapılmasını amaçlamasına karşılık Sezer'in Anayasa değişikliğini iki kez 15'er gün bekleterek geciktirmesi ve Referandum Yasası'nın kısaltılmasını da 15 gün bekleterek veto etmesi nedeniyle Hükümetin iki sandık hedefi gerçekleşmedi.
- 97 Böylece Cumhurbaşkanlığı tartışmalarına millet son noktayı koymuş ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini içeren anayasa değişikliği paketi halk oylamasında yüzde 70 evet oyu ile kabul edilmiş, hayır oyları yüzde 30'da kalmıştır.
- 98 Bkz. Anayasa madde 101, 102
- 99 Çünkü 3 önemli sorun tartışılmalıdır; meşruiyet sorunu-diğer aktörlerin direnci-değişimin maliyetinin yüksekliği; ayrıca AB tepki gösterebilir, uyum yasalarının çıkması zaman alabilir; sistemin oturması hemen olmayacaktır; demokrasinin pekişmesine hizmet etmeyecektir; yol içinde (on-path) kalınmalı yol dışına (off-path) çıkılmamalıdır; "parlamenterizmin rasyonelleştirilmesi" önerilebilir; bazı araçlarla "etkin yönetim" ihtiyacı sistem değişmeden karşılanabilir; bkz. Göneng, s. 3.
- 100 Demirel'in Başkanlık sistemi konusundaki gelişmeleri ve sırf Özal'la giriştiği iktidar mücadelesi olarak yorumlanması konusunda bkz. ODER, s. 34-35, dn. 7.

- 101 Ecevit'e göre, bu açıkça Atatürk'ün tercihinine karşıdır; bkz. ODER, s.48-49, dn. 47.
- 102 Prof. Dr. Burhan KUZU'nun gerekçeleri şöyledir; (i) *Koalisyonlar* ve siyasal partilerin yapısı ülkeye istikrarsızlık getirmiştir. (ii) *İki partili sistem* daha iyidir. Bugün liderine küsen parti kuruyor. (iii) *Milletvekili etkisiz* ve yetkisiz olmaktan kurtulacaktır. (iv) TBMM daha bağımsız olacaktır çünkü bugün aslında yasamanın adı yoktur. (v) Aslında bugün Başbakan, ABD başkanından üç kat daha yetkilidir. (vi). Başkanlık sisteminin *dikta* ile ilgisi yoktur, çünkü Başkan'ın Kongrede yetkisi yoktur. (vii). Meclis'in denetimi bugün yok gibi; yasama çalışması da hep hükümetten gelmektedir; tasarıların oranı *yüzde 98*, teklifler *yüzde 2* ama bunlar da hükümet kaynaklıdır. *Bütçe* harcaması Başkanlık sisteminde tamamen kongrededir. Bizde ise hükümettedir. Federalizm Almanyada da vardır ama sistem, Başkanlık sistemi değildir. Özbudun'a göre, "parlamentar bir başbakanın, başkanlık sistemindeki başkandan daha güçlü olduğu da bir gerçektir"; bkz. Özbudun, "*Başkanlık Sistemi Tartışmaları*", TBBY, s. 110. Yazıcıya göre de başbakan, "başkana kıyasla çok daha güçlü" dür; Serap Yazıcı, TBBY; s. 136.
- 103 Sayın ÇİÇEK, konuşmalarında Başkanlık Sisteminin getirilmesini isterken genellikle iki gerekçeye dayanmıştır; bunlardan biri istikrar, diğeri de AB ile müzakere sürecini kısaltmak gerekçeleridir; Oder, s. 59.
- 104 Oder, s. 31, 56-57.
- 105 Aldıkaçtı, *Danışma Meclisi Tutanaklar Dergisi*, C. IX, s. 385.
- 106 Oder, s. 53.
- 107 Gönenç, s. 2.
- 108 Yazıcı, TBBY, s. 125-142; Başkanlık sisteminin uygulamadaki sorun boyutları şunlardır: (i) katılık (esnek olmamak), (ii) çift meşruiyet iddiası (Kongre/Başkan), (iii) toplam sıfır oyunu, (iv) siyaset yarışının dışarıdan katılanlara açık olması.
- 109 Özbudun, TBBY, 105-111.
- 110 *Tercüman*, 3 Ekim 1992, "Başkanlık Sistemi Diktatörlük Getirir".
- 111 *Cumhuriyet*, 28 Mart 1993, "Başkanlık rejimi Türkiye'yi kurtarır mı?"
- 112 Oder, s. 51.
- 113 Batum, s. 179-192; buna göre, parlamenterizmin patolojik işleyişi görülmektedir. Bu rejimde anayasa mühendisliği pek işlemez. Mecliste çoğunluğu olanlar rahat eder. Sorun, parti ve seçim sistemindedir. Rasyonelleştirilmiş parlamenterizm ile sorunlar giderilemez. Parlamento lider kadrolarına göre dizayn edilmemeli, liderler sultası olmamalıdır. Fransa'da yarı-başkanlık sistemi parçalanmış partiler sisteminin yetersizliklerine çare olmak amacıyla uygulanmıştır. STK'lar güçsüzdür. Partilerin bir başka güçle dengelenmesi gerekir, çoğulcu demokratik kurumlar gerekir. Senato olsa da liderlerin sultası altında olacaktır. "Kurucu güvensizlik oyu= bul yeni başbakanı, düşür hükümeti" çare değildir. (Batum, 179-192).
- 114 *Sabah*, 17 Aralık 1992; *Baykal'a göre, DİB zaman içinde kaldırılmalıdır, din sivil örgütlenme işidir*.
- 115 *Hürriyet*, 26.Aralık 1992, "Özal ve Başkanlık Sistemi".
- 116 Mesut Yılmaz'ın görüşleri için bkz. *Hürriyet*, 14 Aralık 1992; 17 Aralık 1992; *Sabah*, 17. Aralık. 1992. O. Sungurlu da başkanlık sistemine karşı; *Hürriyet*, 8 Mayıs 1991. *Milliyet*, 15 Ekim 1992, "Özal'ın isteği cumhur-başbakanlık".
- 117 "ABD'de demokrasiyi yarığçılar kurmuşlardır". ABD'de iki partili sistem bulunmaktadır ve bu rejim için şarttır. "ABD Başkanlık sistemi sayesinde değil, buna rağmen demokrasiyle yönetilen bir ülkedir". Özak, *Önsöz*, s. VII-VIII.
- 118 Oder, s. 51, dn. 53. Latin Amerika ve bazı Afrika ülkelerindeki başkanlık sistemine "başkancı sistem" denilmektedir; bkz. Onar, s. 79.
- 119 İler Turan, TBBY, s. 121-124.

Başkanlık Sistemi Tartışmaları

40

- 120 Batum, s. 198.TBBY; benzeri görüş için bkz. Ali Ülkü Azrak, TBBY, s. 206.
- 121 Geniş bilgi için bkz. Ahmet Kerse, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı*, İst. 1973; M. Erdoğan, *1982 T.C Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, Doktora Tezi, Ank. 1987; B. Kuzu, *Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum*, İst. 1989; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır, 1989.
- 122 Gönenç, s. 1.
- 123 Kalaycıoğlu, s. 13.
- 124 Fransa, Portekiz, Yunanistan, Finlandiya’daki yarı-başkanlık sistemi için bkz. Onar, s. 82-83, 91. İtalyadaki tartışmalar için bkz. Onar, s. 83.
- 125 Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s. 27.
- 126 Nur Vergin, *Milliyet*, 14 Şubat 1995.
- 127 Ali Fuad Başgil, *Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, C.I, 1. Fasikül, Baha Matbaası, İst. 1957, 4. Başlık, "Kuvvet Birliği Prensipleri ve Kuvvetler Ayrılığı Meselesi", s. 230.
- 128 Mehmet Altan, *"Başkanlık Sistemi ve İkinci Cumhuriyet"*, Sabah, 10 Mayıs 1993.
- 129 Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s. 24.
- 130 Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s. 24.
- 131 Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, DYP'nin görüşü, s. 24.
- 132 Aksiyon, 7-13 Ocak 1995, s. 24.
- 133 *Milliyet*, 14 Şubat 1995, *"Entellektüel Bakış"*.
- 134 Zaman, 21. 04. 2010.
- 135 Bunu önlemek için, *dar bölge iki kademeli seçim sistemi düşünülebilir*.
- 136 Çapoğlu, *Aksiyon Dergisi*, 7-13 Ocak 1995, s. 24.
- 137 Çapoğlu, *Milliyet*, 22 Eylül, 1994.
- 138 Nur Vergin, *Milliyet*, 14 Şubat 1995.
- 139 1982 Anayasasının 110. maddesi Danışma Meclisi’nde görüşülürken Başkanlık sistemini isteyenler vardı; bunlar için bkz, *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, C. IX, s. 376, 380.
- 140 Özal, *"Değişim Üzerine"*, 2 Ekim 1992, İstanbul, Conrad Otel.
- 141 Özyörük, *Türkiye*, 12 Haziran 1994.
- 142 Özyörük, *Türkiye*, 19 Haziran 1994.
- 143 Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çeviren Ergun Özbudun, Ankara-1997, s. 199 vd.
- 144 Atar, *Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Konya, 2000, s. 219.

SDE Analiz



Referanslar

- Andrew Hill and Anthony Whichelow: *What's Wrong with Parliament?* Penguin Books, England, 1964.
- A.F.Pollard: *The Evolution of Parliament*, Second Edition, New York, 1964.
- Anayasa Mahkemesi Kararları: E.1984/14, K. 1986/7, 13.06.1985, AYMKD-21.
- Anayasa Mahkemesi Kararları: E. 1986/24, K. 1986/24, 9.10.1986, AYMKD-22.
- Aldıkaçtı, Orhan: *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, İst. 1960.
- Armaçan, Servet: *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İst. 1978.
- Arsel, İlhan: *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 1959.
- Başgil, Ali Fuad: *"Türkiye Siyasal Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri"*, C.I, 1. Fasikül, Baha Matbaası, İst. 1957, 4. Başlık, "Kuvvet Birliği Prensibi ve Kuvvetler Ayrılığı Meselesi".
- Batum, Süheyl: *"Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Arayışlar"*, TBB Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı'nda Başkanlık Sistemi, 9-13 Ocak 2001, *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.
- Balta, T. B. : *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, Ank. 1960, AÜSBFY; N. Bilge, *Bakanların Görev ve Sorumlulukları*, Ank. 1956.
- Bockel, Alain: *"Yarı Başkanlık Rejimi"*, TBB Uluslar arası Anayasa Hukuku Kurultayı'nda Başkanlık Sistemi, 9-13 Ocak 2001, *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.
- Bıçak, Vahit: *Improperly Obtained Evidence A Comparison of Turkish and English Laws*, Ankara, 1996.
- Corvin, Edward S.: *Presidential Power and the Constitution*, Cornell University Press, USA, 1976.
- Çam, Esat: *Devlet Sistemleri*, İst. 1993, Der Yayınları.
- Erdoğan, Mustafa: *Anayasal Demokrasi*, 2. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.
- Ergül, Teoman: *"Başkanlık Sistemi Tartışılırken-1998"*, *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.

- Fendoğlu, Hasan Tahsin: "Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinin Uygulanmasında 'Bağımsız Ölçü Norm' veya 'Destek Ölçü Norm' Sorunu"; Temel Hak ve Özgürlüklere ilişkin Uluslar arası Normların İç Hukukumuzda Etkileri, Bildiri, Anayasa Mahkemesi Yayını, *Anayasa Yargısı*-2000, C. 17, Ankara, 2000.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin: "2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Anayasa'nın 13. maddesi)", 2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Hak ve Özgürlüklere Yansımaları, Bildiri, Antalya, 26-27 Nisan 2002, *Anayasa Yargısı*, C. 19, Ankara, 2002.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin: "Parlamentarizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine", DÜHFD, Diyarbakır, 2003, Sy. 17, sh. 1-34.
- Güneş, Turan: *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul 1956, İÜHFY.
- Güneş, Hasan Fehmi: "TBMM Bütçe Görüşmelerinde Başkanlık Sistemi-2004", *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.
- Gürbüz, Yaşar: "Başkanlık Rejimi sadece ABD'de başarılı oldu", Yeni Yüzyıl, 13 Nisan 1996.
- Gerhard Loewenberg (edited by): *Modern Parliaments, Change or Decline?* Aldine-Arheron, Chicago, 1971.
- Gemalmaz, M. Semih: *Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Önünde Türkiye-1-: Kabul Edilebilirlik Kararları*, Beta, İstanbul, 1997.
- Gönenc, Levent: "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.
- Gözler, Kemal: *Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası için Bir Savunma*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- Hazır, Hayati: *Demokrasilerde İstikrarsızlığın Sebebi Olarak Siyasal Şiddet ve Terörizm*, Basılmamış Doçentlik Tezi, Konya, 1992.
- Hafizoğulları, Zeki: "Türk Hukuk Düzeninde İnsan Haklarını Kayıtlayan Hükümler", İnsan Hakları Merkezi Dergisi, C. III, Sy.1, Ocak-1995.
- Heyet: *Türk Parlamento Tarihi*, I. C., Ank. 1996.
- Human Rights Law Journal, 31 December 2000, Vol. 21, No. 9-12.
- Huntington, Samuel P.: *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, 1968, Yale University Pres.
- John Stuart Mill: *Prefaces to Liberty*; (Selected Writings), Edited by Bernard Wish, USA, 1959.
- Jean Blondel-Richard Sinnott and Palle Svensson: *People and Parliament in the European Union*, Participation, Democracy and Legitimacy, Clarendon Pres, Oxford, 1998.
- John Henry Barrows: *The World's Parliament of Religions*, Vol. II, London, 1893.
- Kalaycıoğlu, Ersin: "Başkanlık Sistemi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehidiyle Sınava", *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayını, Ank. 2005.
- Kenneth Bradshaw and David Pring: : *Parliament and Congress*, London, 1972.
- Kumkumođlu, Ali Kemal: "TBMM Bütçe Görüşmelerinde Başkanlık Sistemi-2004", *Başkanlık Sistemi*, TBBY, Ankara 2005.

- Kuzu, Burhan : *Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum*, İst. 1989.
- Kuzu, Burhan : *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İst. 1997.
- Kuzu, Burhan : *"TBMM Bütçe Görüşmelerinde Başkanlık Sistemi-2004"*, Başkanlık Sistemi, TBBY, Ankara 2005.
- M.E.Beggs Humphres and D.W.Humphreys: *The Story of Parliament*, London, 1962.
- Martin L. Fausold and Alan Shank (Edited by): *The Constitution and the American Presidency*, Published by State University of New York, USA, 1991.
- Oder, Bertil Emrah: *"Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler"*, Başkanlık Sistemi, TBB Yayını, Ankara 2005.
- Okandan, Recai Galib: *Amme Hukukumuzun Anahatları*, I. Kitap, İstanbul 1971.
- Onar, Erdal: *"Türkiye'de Başkanlık ve yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?"*, Başkanlık Sistemi, TBB, Ankara 2005.
- Özal, Turgut: *"Değişim Üzerine"*, 2 Ekim 1992, İstanbul-Conrad Otel.
- Özbudun, Ergün: *"Başkanlık Sistemi Tartışmaları"*, Başkanlık Sistemi, TBBY, Ankara 2005.
- Özok, Özdemir: *"Önsöz"*, Başkanlık Sistemi, TBBY, Ankara 2005.
- Özer, Atilla: *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri* (Doktora Tezi), Ankara, 1981, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yayın No. 143.
- Philip Norton (edited by): *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996.
- Philip Lynch, Nanette Neuwahl and G. Wyn Rees: *Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam*, Longman, London, 1998
- Richard Corbett MEP, Francis Jacobs and Michael Shackleton: *The European Parliament*, 4th edition, London, 2000.
- Robert L. Morlan: *American Government, Policy and Process*, 2. B., USA, 1975.
- Robert S. Hirschfield (edited by): *The Power of the Presidency, Concepts and Controversy*, Third Edition, New York, 1982
- Schmitt, Gary J. and Shulsky, Abram N.: *The Theory and Practice of Separation of Powers: The Case of Covert Action*, in *The Fettered Presidency*, USA, 1989.
- Sır Courtenay Ilbert: *Parliament, Its History, Constitution and Practice*, Oxford University Press, London, 1964.
- Turan, İlter: *"Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem"*, Başkanlık Sistemi, TBB Yayını, Ank. 2005.
- Turhan, Mehmet: *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır, 1989.
- Türkiye Barolar Birliği, Yayına Hazırlayan Av. Teoman Ergül: *Başkanlık Sistemi*, Ankara 2005.
- Villone, Massimo: *"TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı'nda Başkanlık Sistemi"*, 9-13 Ocak 2001, Başkanlık Sistemi, TBBY, Ankara 2005.

Başkanlık Sistemi Tartışmaları

44

Vincenzo Miceli: *Modern Parlamentolar, Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etüdlerinden*, Çeviren Atıf Akgüç, Ankara, 1946.

W. Ivor Jennings: *Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1948.

Yazıcı, Serap: *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İBÜY, İst. 2002.

Yazıcı, Serap: *"Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme"*, Başkanlık Sistemi, TBBY, Ankara 2005.

Yüzbaşıoğlu, Necmi: *"TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı'nda Başkanlık Sistemi"*, 9-13 Ocak 2001, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005.

[www.geocities.com/vbicak/incal.htm\(case of incal/turkey \(41/1997/ 825/ 1031\) \(9 June 1998\).](http://www.geocities.com/vbicak/incal.htm(case%20of%20incal/turkey%20(41/1997/825/1031)(9%20June%201998).)

www.hudoc.echr.coe.int/hudoc1doc2/HEJUD/199901/incal.batj.doc

www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/ABulusal.htm.

www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari-teklif-ss.ilgili-komisyonlar?kanunlar.

www.tbmm.gov.tr/anayasa/Anayasa2001.htm

SDE Analiz





Değişim 1980 sonrasında uygar dünyada açıkça görülmüştür. Bu rüzgârın son yıllardaki ismi Başbakan Recep Tayyip Erdoğan olmuş, Cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül'ün gelmesiyle de değişim ivme kazanmış, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile de Türkiye'de değişim süreci perçinlenmiştir. Siyaset, kuşkusuz ki, toplumu yönetememe, sorunları çözememe ve insanları küstürme hüneri değildir. Siyaset, istikrarsızlığı ve iktidarsızlığı benimsemek de olamaz. Ülkenin önünü açamama, bölgesel ve küresel güç yapamama, iyi bir siyasetin kilometre taşları olamaz. Türkiye'de, özellikle koalisyon dönemlerinde, siyasetin çıkmaza girdiği veya parlamentonun işlevini yapamadığı sorgulanmaktadır.

Kronolojik olarak Parlamenterizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemlerinin hepsi de demokratik sistemlerdir. Parlamenterizmin beşiği olan İngiliz temsili rejiminde, kuvvetler arasında hukuken eşitlik ve denge bulunmakla birlikte uygulamada yürütme organının üstünlüğü vardır. İngiliz sisteminde iki ayrı Meclis görev yapar; Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası. Parlamenterizmde Bakanlar Kurulu, fiiliyatta yalnızca yürütme görevini değil, yasama yetkisini de tekeline aldığı için eleştirilmektedir. Parlamenter rejim, düalist, monist, aklileştirilmiş ve çağdaş diye dörde ayrılabilir. Türkiye 1909 yılından beri parlamenterizmi benimsemiştir.

ABD'nin Başkanlık sistemi, hükümetin ve siyasetin istikrarını temin etmektedir. Bununla birlikte ABD'nde bulunan sosyal-siyasal sistemle Türkiye'deki sosyal-siyasal sistem arasında şu farklar/özellikler sayılabilir; Türkiye'deki demokrasi ve uzlaşma kültürü ABD kadar pekişmemiştir. Türkiye'de STK'ları yeterince güçlü değildir. Türkiye'de valiler seçimle iş başına gelmiyorlar. Türkiye'de her şey merkezden çözülmekle hantal bir bürokrasi oluşmuştur; merkeziyetçi değil de, yerinden yönetim esas alınmalıdır. ABD'de federal bir yapı vardır; milletvekili seçiminde iki dereceli dar bölge sistemi uygulanmaktadır; iki parti sistemi vardır; Başkan iki türlü bir sistemle seçilmektedir. Yargı, yasama ve yürütme kadar güçlüdür; yasama gücü tamamen bağımsız olup, yürütmenin Meclise yasa tasarıları sunması söz konusu değildir; Meclis, sadece yasama ve denetim işlevi görmektedir. Bakanlar (sekreterler) Meclis dışından Başkan tarafından atanmaktadır. Türkiye'de Başbakan, ABD Başkanı'na göre daha güçlüdür. Bütçenin uygulamasında ABD'de Kongre, Türkiye'de ise Hükümet yetkilidir.

Orijinali Fransa'da uygulanan Yarı-Başkanlık sisteminin özellikleri şunlardır; Cumhurbaşkanı halk seçer, yönetim parlamenterizmde olduğu gibi iki başlıdır; güçlü Cumhurbaşkanı ve Başbakan. Fransa'da iki meclis vardır; 491 üyeli Millet Meclisi ve 315 kişilik Senato.

Bu yazıda gerekçeleri açıklandığı üzere, yarı-başkanlığa yakın bir yerde duran sistemimiz yerine, ülkeye adaptasyonu sağlanabilmiş, belirtilen aksak yanları giderilmiş, Türkiye'ye uygun bir yarı-başkanlık veya başkanlık sistemi Türkiye'nin yararına olacaktır.



www.sde.org.tr