T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI ÇERÇEVESİNDE BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

SERHAT DOĞAN

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. BERKAN DEMİRAL

EDİRNE 2018

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Kamu Yönetimi

ANABİLİMDALI

DOKTORA TEZİ

Serhat DOĞAN tarafından hazırlanan "Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları çerçevesinde başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği" Konulu **Doktora** Tez Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 22.-23 maddeleri uyarınca 18.9.2018 günü saat 13:30 yapılmış olup, tezin *Kabul edilmesine **OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof. Dr. Berker DÖNMEZ	KABUL	
Prof. Dr. Aykekin GEVERİ	KABUL	
Dr. Öğretim Üyesi Kürşad Hacıtalipoğlu	KABUL	
Doç. Dr. Sedat CAMPAK	KABUL	
Doç. Dr. Hüseyin ERYİĞİT	KABUL	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

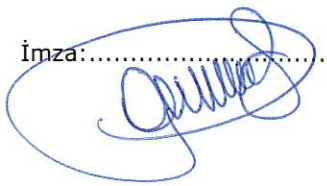
T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Referans No	10212697
Yazar Adı / Soyadı	SERHAT DOĞAN
T.C.Kimlik No	17557964914
Telefon	5336917305
E-Posta	srhtdgn@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları çerçevesinde başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği
Tezin Tercümesi	In the framework of discussions of system of government in Turkey presidential system and applicability in Turkey
Konu	Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Doktora
Yılı	2018
Sayfa	187
Tez Danışmanları	PROF. DR. BERKAN DEMİRAL
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	

09.10.2018

İmza:.....



Tezin Adı: Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği

Hazırlayan: Serhat DOĞAN

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye'nin uzun yıllardır gündemini meşgul eden hükümet sistemi değişikliği ve başkanlık sistemine geçiş önerilerini incelemektedir. Böylece, başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygun olup olmadığı ya da ülkede uygulanmış parlamenter sistemle ilgili yaşanan krizleri çözebilirliği sonucuna varılmaya çalışılmaktadır. Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının arkasında yatan en önemli sebep olarak hükümet istikrarsızlıkları gösterilmiştir. Türk siyasal hayatındaki anayasal süreçler göz önünde bulundurularak yapılan incelemeler sonucunda, Türkiye'de siyasi tıkanıklıkların çözümüne yönelik parlamenter sistemin öngördüğü fesih mekanizmasının bir seçim aracı olarak kullanılması sonucu yaşanan siyasi istikrar sorununun parlamenter sistemden kaynaklandığı kanaatine varılmıştır, Ayrıca hızlı ve etkin karar almayı zorlaştıran iki başlı yürütmenin bulunması, Türkiye'de saf parlamenter sistemin öngördüğünün aksine seçilmiş cumhurbaşkanının mevcut olması ve bunun çift meşruluk sorununu da beraberinde getirdiğinden güçlü ve zayıf yönleriyle birlikte değerlendirilen parlamenter sistemin sürdürülebilirliğinin mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.

Hükümet sistemleri çeşitlerine göre incelenerek başkanlık sistemi doğuşu, tanımı, temel özellik ve unsurlarıyla ayrıntılı olarak incelenmiş ve bu sistemin model ülkesi olarak kabul gören ABD'nin federatif yapısı ve yetkili organları ile başkanlık sisteminin bu ülkede uygulanışı ele alınmıştır. Türkiye'deki parlamenter sistem anayasal süreçleriyle incelenerek geçmişteki Türk siyasi liderlerden Özal ve Demirel dönemlerindeki başkanlık sistemi tartışmaları, 2012 yılındaki AK Parti hükümetinin önerdiği başkanlık önerisi ve son olarak 2017 yılında halk oylaması sonucu kabul gören anayasa değişiklikleri ile önerilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi akademik görüşler ışığında değerlendirilerek bu sistemin Türkiye'de uygulanabilirliği açısından çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Hükümet Sistemi, Parlamenter Sistemi, Başkanlık Sistemi, ABD, Türkiye.

Name of Thesis: In the Framework of Discussions of System of Government in Turkey Presidential System and Applicability in Turkey

Prepared by: Serhat DOĞAN

ABSTRACT

This study investigates changing the Government system and proposals for transition to presidential system which are busy the Turkey's agenda for many years. Thus, it is attempted to reach the conclusion that the presidential system will be adapted to Turkey or the living crises related to the current system in the country will be solved/not be resolved. Government instability has been shown as the most important reason behind the debate on presidential system in Turkey. As a result of the examinations made considering the constitutional processes in Turkish political life; the using of the termination mechanism proposed by the parliamentary system for resolving political congestion in Turkey as an election tool has led to the conclusion that the problem of political stability originates from the parliamentary system. Moreover because of the presence of two leading executive which makes it difficult to make quick and effective decisions and in contrast to the Pure Parliamentary System Prediction Presence of the elected President in Turkey that it brings with it the problem of double legitimacy, it has arrived that the Sustainability of the Parliamentary System, which is evaluated together with its strengths and weaknesses, is not possible.

According to the types of government systems the presidential system is examined in detail with its birth, its definition, its basic features and elements. The federal structure and competent bodies, the implementation of the presidential system of the United States which is considered the model country of this system are discussed. The parliamentary system in Turkey is examined through constitutional processes and the discussions of presidential system during the periods of Özal and Demirel, one of the Turkish political leaders in the past, are investigated. The presidential proposal proposed by the AK Party government in 2012, and the Presidential Government System which is suggested the constitutional amendments that were finally adopted as the result of popular vote in 2017 are evaluated in the light of academic views and Various proposals have been made in terms of applicability in Turkey.

Keywords: Government System, Parliamentary System, Presidential Government System, USA, Turkey.

ÖNSÖZ

Araştırmanın konusu; güncel olması ve Türk siyasetinin gündemini yoğun olarak meşgul etmesi nedeniyle artan öneme sahiptir. Bu alanda doktora düzeyindeki çalışmaların sayısının az olması da göz önünde bulundurulduğunda ideolojik düşüncelerden arındırılmış objektif bir doktora tez çalışmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Elde edilecek bilginin doğruluğu özellikle Türk medyasının ve siyasi aktörlerin söylem ve ziyaretlerinin günlük olarak takip edilmesi ile sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca güncel konuların daha iyi anlaşılıp doğru analizlerin yapılabilmesi için Türk tarihi içindeki önemli olayların doğru anlaşılması mevzuat ve kurumların iyi bilinmesi gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmada; Türk parlamenter sisteminin yapısı ve işleyişi ile birlikte 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 anayasaları ve son olarak cumhurbaşkanının seçimle iş başına gelmesinin önünü açan 2007 anayasa değişiklikleri başta olmak üzere Türkiye anayasalarındaki meydana gelen değişiklikler ışığında gelecekte yapılması planlanan anayasa değişiklik önerileri incelenmiştir. Yaşanan gelişmelerin odak noktasını oluşturan rejimin önemli aktörlerinin, anayasal değişikliklerin ve bu değişikliklerin kurumlar üzerinden sisteme etkilerinin iyi anlaşılmadan Türkiye için hangi hükümet sisteminin uygun olacağının analizini yapmak mümkün değildir. Bu çalışmanın konusunun Türkiye'de sistem tartışmaları ve başkanlık sistemi hakkında halkın bilinçlenmesine ve literatüre katkıda bulanabilecek bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmada kaynakçada belirtilen kitap, makale ve elektronik ortamdaki çeşitli akademik bilgilerden faydalanılmış olup kaynak incelemesi ağırlıklı bir çalışma yürütülmüştür. Türkiye'de 2017 anayasa değişiklikleri ve başkanlık sistemine yönelik hükümetin önerdiği kendine özgü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinin Türkiye'de ilk defa uygulanacak olması nedeniyle uygulamaya ilişkin öngörüleri zorlaştırmaktadır. Seçimlere, partilere yönelik mevzuatta düzenleme yapılıp yapılmayacağı, seçim barajının kaldırılıp kaldırılmayacağı, dar bölgeli seçim sistemi veya iki partili sistemin getirilip getirilmeyeceği gibi bilinmeyen hususlar çalışmayı etkileyebilecek olası gelişmelerdir. Bu bilinmeyenler çalışmayı doğrudan etkileyecek

unsurlardan olduğundan literatürde yer alan geçmişte uygulanan veya mevcut uygulanan dünyadaki hükümet sistem tecrübelerinin ışığında Türkiye için varsayımlarda bulunmak zorunda kalınmaktadır.

Bu bilimsel çalışmanın odağında Türkiye'de ülke içi gelişmeler ışığında Parlamenter sisteminin sorunları analiz edilerek Başkanlık sistemi tartışmaları ele alınacaktır. Bu çalışmada şu soru öbeklerine cevap aranacaktır:

- Türkiye Parlamenter sistem içerisinde yapılabilecek bir takım değişikliklerle bu sistemin parçalarının iyileştirilmesi ile bir çözüm üretilebilir mi? Yoksa değişikliklerin parlamenter sistemin sorunlarını çözemeyeceğinden hareketle yeni bir sisteme gerek var mıdır?
- Başkanlık sisteminin zayıf ve güçlü yönleri nelerdir? Başkanlık Sistemi Türkiye'de uygulanabilir mi? Uygulanabilir ise ABD tipi Başkanlık sistemi mi tercih edilmelidir?
- Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması Latin Amerika'daki gibi Türkiye'de diktatoryal yapı oluşturur mu?
- Türkiye'de 2017 anayasa değişiklikleri sonrası neler değişti? Bu değişikliklerin sisteme etkileri neler?
- Başkanlık sistemi Türkiye'de yürütmeye istikrar kazandırır mı? Cumhurbaşkanlığı sistemi ile Amerikan başkanlık modeli arasındaki farklılıklar nelerdir? Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sistemine yöneltilen hangi eleştiriler giderilmeye çalışılmıştır?

Bu çalışmanın hazırlanmasında akademik tecrübesini ve zamanını benimle paylaşarak şahsıma olan desteklerinden dolayı değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Berkan DEMİRAL'a,

Çalışma öncesinde ve sırasında manevi desteklerini esirgemeyen kıymetli eşim Özge DOĞAN 'a ve sevgisi ve hoşgörüsüyle babasına destek olan kızım Gonca DOĞAN'a en derin teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET I
ABSTRACT II
ÖNSÖZ III
İÇİNDEKİLER V
KISALTMALAR LİSTESİ VIII
GİRİŞ 1

1. BÖLÜM

1.HÜKÜMET SİSTEMİNİN TANIMI, TÜRLERİ, MODELLERİ 6

1.1. Hükümet Sisteminin Tanımı 6
1.2. Kuvvetler Ayrılığı ve Birliği Kavramı ve Tarihçesi.....7
1.2.1. Aristo.....8
1.2.2. Montesquieu 8
1.2.3. Locke 11
1.2.4. Hobbes 12
1.3. Kuvvet İlişkileri ve Hükümet Modelleri 13
1.3.1. Meclis Hükümeti Sistemin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri 17
1.3.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri 18
1.3.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri 23
1.3.4. Başkanlık Sisteminin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri 38
1.3.4.1. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri 44
1.3.4.1. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri 46

2. BÖLÜM

2. BAŞKANLIK SİSTEMİ ve AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE UYGULANIŞI ….....49

2.1. Başkanlık Sisteminin Doğuşu …….....49

2.2. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Temel Unsurları 52
2.3. Başkanlık Sisteminde Bazı Yetkili Organlar 57
2.3.1. Başkanın Seçimi ve Yetkileri 58
2.3.2. Başkan Yardımcısı 64
2.3.3. Bakanlar(Sekreterler) 66
2.3.4. Kongre Seçimi ve Yetkileri 67
2.3.4.1. Temsilciler Meclisi 73
2.3.4.2. Senato 74
2.3.5. Federal Yargı Sistemi ve Federal Yüksek Mahkemeler 75
2.4. Başkanlık Sisteminin Yapısı Ve İşleyişi 77
2.4.1. Fren- Denge Sistemi 78
2.4.2. ABD Siyasal Partiler Sistemi ….....80
2.4.3. Baskı Grupları Ve Kamuoyu.....80
2.4.4. Lobi Sistemi (Üçüncü Meclis) 81
2.4.5. ABD'nin Federatif Yapısı 82

3. BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ ve PARLAMENTER SİSTEMİN ANALİZİ 84
3.1. Türkiye'de Anayasal Süreçlerle Birlikte Uygulanan Hükümet Sistemleri.....84
3.1.1. 1924 Anayasası 89
3.1.2. 1961 Anayasası 92
3.1.3. 1982 Anayasası 97
3.2. Türk Hükümet Sisteminin Yapısı, İşleyişi ve Yetkili Organları 103
3.3. Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları 110
3.3.1. İstikrar Sorunu ve Koalisyonlar 113
3.3.2. Seçim ve Parti Sistemlerinden Kaynaklanan Sorunlar 114
3.4. Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sürdürülebilirliği 115

4. BÖLÜM

4. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ 120

4.1. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışının Tarihçesi 120

4.1.1. Turgut Özal Dönemi(1983-1989).....120

4.1.2. Süleyman Demirel Dönemi (1965-2000) 123

4.1.3. AK Parti Dönemi (2002-2018).....125

4.2. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Başkanlık Sistemine Yönelik Görüşler 125

4.3. Türkiye Hükümetinin Meclise Sunmuş olduğu Başkanlık Sistemi Önerisinin Değerlendirmesi 132

4.4. 2017 Anayasa Değişikliğinin Başkanlık Sistemi Açısından Değerlendirilmesi... 135

5. BULGULAR, SONUÇ VE ÖNERİLER 156

KAYNAKÇA 167

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AK Parti : Adalet ve Kalkınma Partisi

BMM : Büyük Millet Meclisi

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

DP : Demokrat Parti

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

HSYK : Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

MBK : Milli Birlik Komitesi

MHP : Milliyetçi Hareket Partisi

s : Sayfa

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti'nde geleceğe dair öngörüsel çıkarımlar anlamında parlamenter sistemin değiştirilmesi ve revize edilmesi yönündeki sistem arayışları Özal, Demirel, Erdoğan ve Davutoğlu hükümetleri dönemlerinde dile getirilmiş olup oluşturulacak yeni hükümet sistemi ve devlet düzenine ilişkin çeşitli varsayımlar ortaya atılmıştır. Günümüzde ise özellikle ülkemizde gerçekleştirilen son genel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren yeni anayasa hükümleri ile başkanlık sisteminin birçok unsurunu barındıran yeni hükümet sistemi gerek hükümet gerekse muhalefetçe meclis içinde ve dışında tartışılmaktadır. Kasım 2012 yılında oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na 62. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin sunduğu anayasa metninin muhtevasında başkanlık sisteminin yer aldığı ve 65. Hükümetin başkanlık sistemine geçiş konusundaki çalışmaları ve 67. Hükümetin bu yöndeki çalışmaları günümüzde de sürmektedir. 2017 yılında gerçekleştirilen halk oylaması neticesinde kabul edilen anayasa değişiklikleri ile Türkiye'de başkanlık sisteminin uygulanması noktasında hayati bir adım atılmıştır. Buradan hareketle; bu çalışmada öncelikle Türkiye'de uygulanan sistemin ne olduğu, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Başkanlık sistemine de atıflarda bulunularak ortaya konmak istenmiştir.

Araştırma konusunun güncel olması ve Türk siyasetinin gündemini yoğun olarak meşgul etmesi nedeniyle artan öneme sahiptir. Bu alanda doktora düzeyindeki çalışmaların sayısının az olması da göz önünde bulundurulduğunda ideolojik düşüncelerden arındırılmış objektif bir doktora tez çalışmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Elde edilecek bilginin doğruluğu, özellikle Türk medyasının ve siyasi aktörlerin söylem ve ziyaretlerinin günlük olarak takip edilmesi ile sağlanmaya çalışılmıştır.

Koalisyon kurulmasına imkân vererek siyasi istikrarsızlıklara neden olan Parlamenter hükümet sistemleri başta ekonomik ve siyasal olmak üzere çeşitli kriz dönemlerini aşabilmek için yeni bir sistem arayışı içerisindeki Türkiye'de 1980'lerden beri hükümet sistemi değişikliği ve başkanlık sistemi tartışmaları süregelmiş ve

günümüzde de mevcut hükümetin ana gündem konularından biri olmaya devam etmektedir. Fakat bu tartışmalar parti ve seçim sisteminden bağımsız ele alınmış ve çoğu zaman siyasi, ekonomik, toplumsal vb. krizlerde öteki sistemleri gündeme getirme çabaları ile ideal olanı bulma arayışı çerçevesinde temel odağında yürütme olan tartışmalar olmuştur. Zira tartışmaların kilit noktası; meclisin içinden çıkacak bir yürütmenin meclisten bağımsız oluşturulacak olandan yönetim açısından daha işlevsel ve etkin olup olmaması meselesi olmuştur. Tüm dünya'da küreselleşme ile birlikte yatırımın önündeki tüm engellerin kaldırılmasına yönelik talepleri karşılayabilmek ve sosyo-kültürel altyapıların geliştirerek ülke kalkınmasını hızlandırmak adına daha güçlü bir yürütme kuvvetini gerektirmektedir. Bu da yarı başkanlık veya başkanlık sistemiyle mümkün olabileceğini savunan kimi akademisyenlere karşın; yürütmeyi güçlendirmek adına son yıllarda Türkiye'de daha yüksek sesle dillendirilen başkanlık sisteminin özellikle Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde başkanın kongreyi halka şikâyet etmesi, ülkeyi kendisini destekleyen kitleler ile yürütme çabaları, kongreyi saf dışı bırakmaya yönelik tutumlar demokrasinin yıkılması ve beraberinde siyaset dışı aktörlerin (ordu) müdahalesine neden olduğu gerekçesiyle karşı çıkılmış ve siyasi istikrarsızlıkların tek nedeninin parlamenter sistem olmadığını savunmuşlardır. Bu tartışmalara değinmeden önce parlamenter sistem, yarı- başkanlık ve başkanlık sistemlerinin temel özelliklerini güçlü ve zayıf yönleriyle incelemek de gerekmiştir. (Kahraman, 2012: 431-433)

Ayrıca güncel konuların daha iyi anlaşılıp doğru analizlerin yapılabilmesi için Türk tarihi içindeki önemli olayların doğru anlaşılması mevzuat ve kurumların iyi bilinmesi gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmada; Türk parlamenter sisteminin yapısı ve işleyişi ile birlikte 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 anayasaları ve son olarak cumhurbaşkanının seçimle iş başına gelmesinin önünü açan 2007 anayasa değişiklikleri başta olmak üzere Türkiye anayasalarındaki meydana gelen değişiklikler ışığında anayasa değişiklik önerileri incelenecektir. Yaşanan gelişmelerin odak noktasını oluşturan rejimin önemli aktörlerinin, anayasal değişikliklerin ve bu değişikliklerin kurumlar üzerinden sisteme etkilerinin iyi anlaşılmadan Türkiye için hangi hükümet sisteminin uygun olacağının analizini yapmak mümkün değildir. Bu çalışmanın konusunun Türkiye'de sistem tartışmaları ve başkanlık sistemi hakkında halkın

bilinçlenmesine ve literatüre katkıda bulanabilecek bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir.

Bu tezin denencesi: "Türkiye'deki siyasal sistemde ortaya çıkan kimi temel sorunların nedeni parlamenter sistemdir ve başkanlık sistemi bu sorunların çözümünde elzem bir çözüm yöntemidir" olacaktır.

Bu tezin amacı Türkiye için Başkanlık sistemi tartışmalarını ideolojik saplantılardan uzak tutarak akademik bir tartışma temelinde yürüterek başkanlık siteminin Türkiye'ye uygulanabilirliğini objektif ve geniş bir bakış açısıyla ortaya koymaktır. Teorik tartışmalar üzerinden ülke için en iyi sistemden ziyade tercih edilen sistemin uygulamada ne kadar olumlu sonuçlara yol açtığının araştırılması hedeflenmektedir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının sert ayrılığına dayanan bu sistemin (Gözler, 2004: 82-110) sadece kendi özelliklerine bakmak, sistemin uygulanması planlanan ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal ve kültürel özelliklerini göz ardı etmek sistemin ülkeye uygulanabilirliği tehlikeye düşürebilir. Değişime giden her hükümet sisteminin değişimden kaynaklanan çeşitli sorun ve krizlerle karşılaşabileceğini unutmayarak; başkanlık sisteminin uygulanacağı ülkede 'başarılı' olmasını belirleyen en önemli etkenlerin parti sistemi, seçim sistemi ve başkanın sahip olacağı anayasal yetkiler ve bunların birbiriyle olan ilişkisi olduğunu söylemek yerinde olacaktır. (Eren, 2002: 135-136). Ayrıca bir yargıya varmadan önce başkanlık sistemini uygulayan ve uygulamayan model ülkelerin kendine has koşulları ve özelliklerinin anlaşılması ve ona göre değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.

Araştırmada bu temel amacı gerçekleştirebilmek için aşağıda yer alan sorulara yanıt aranmıştır:

- Türkiye Parlamenter sistem içerisinde yapılabilecek bir takım değişikliklerle bu sistemin parçalarının iyileştirilmesi ile bir çözüm üretilebilir mi? Yoksa değişikliklerin parlamenter sistemin sorunlarını çözemeyeceğinden hareketle yeni bir sisteme gerek var mıdır?

- Başkanlık sisteminin zayıf ve güçlü yönleri nelerdir? Başkanlık Sistemi Türkiye'de uygulanabilir mi? Uygulanabilir ise ABD tipi Başkanlık sistemi mi tercih edilmelidir?
- Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması Latin Amerika'daki gibi Türkiye'de diktatoryal yapı oluşturur mu?
- Türkiye'de 2017 anayasa değişiklikleri sonrası neler değişti? Bu değişikliklerin sisteme etkileri neler?
- Başkanlık sistemi Türkiye'de yürütmeye istikrar kazandırır mı? Cumhurbaşkanlığı sistemi ile Amerikan başkanlık modeli arasındaki farklılıklar nelerdir? Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sistemine yöneltilen hangi eleştiriler giderilmeye çalışılmıştır?

Hükümet sistemi değişiminden önce kuvvetler ayrılığı ilkesi ve tarihsel arka planı, bu ilkeye göre şekillenen hükümet sistemlerinin özellikleri, Türk hükümet sisteminin Türkiye anayasal süreçlerindeki değişimi, parlamenter sistemin sorunları, meclis hükümeti sistemi, yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistemi ve Başkanlık Sisteminin güçlü ve zayıf yönleriyle temel özellikleri, Adalet ve Kalkınma Partisinin hükümet değişikliğine ilişkin önerisi, yeni anayasa değişiklik önerisinin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle ilgili getirdiği yeni hükümler, bu önerilerin eleştirilen ve savunulan yönleri, yeni hükümet sisteminin başkanlık modeliyle farklı yönleri araştırılmıştır. Araştırma sonuçları bizi parlamenter sistemin sürdürebilir olup olmadığı ve başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilip uygulanamayacağı konusunda belli bir bilgiye götürecektir.

Bu çalışmada geçmiş dönemlerdeki siyasi aktörlerin söylemleri ile içerik analizi yapılmış olup hükümet sistemlerinin SWOT analizi yapılarak zayıf ve güçlü yönleri belirtilerek fırsat ve tehditlerden bahsedilmiştir. Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanmasını destekleyen ve Başkanlık Sistemine karşı çıkan çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu bağlamda literatürdeki birçok görüş çalışmada yer almıştır. Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa, Finlandiya, İzlanda ve Rusya gibi ülkelerdeki uygulamaları ile başkanlık sisteminin uygulandığı Arjantin ve kısmen Nijerya gibi ülkelerdeki uygulamalar literatür analizi yapılarak ele alınmıştır. Bu çalışmada taranan

kaynaklar ışında bu tartışmalar ve bulgulara yer verilerek literatür analizi yapılarak sorulara yanıtlar aranmaktadır. Yukarıda bahsedildiği üzere Başkanlık sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi ve Parlamenter sistemin genel özelliklerinin dışında ülkelerin kendi iç dinamikleri ve yapılarına göre çeşitli uygulamaları bulunmaktadır. Bu bağlamda çeşitli akademisyen ve siyasetçilerin söylem, yazı ve eserleri ele alınarak Başkanlık sistemine ilişkin destekleyen ve karşıt görüşler incelenmiştir.

Bu çalışma; sistem tartışmaları ışığında konuya başkanlık sistemini benimsemiş ülke uygulamaları üzerinden yaklaşarak bu sistemin uygulamada aldığı biçimleri ortaya koymaya çalışacak ve Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygulanabilirliği araştırılacaktır. Tezin araştırma alanının odağında bulunan ve Başkanlık sisteminin ideal tipi olan ABD Başkanlık Sistemi, derinlemesine araştırılacak olup Kuvvet İlişkileri ve demokratik yönetim açısından sınırlı olmak kaydıyla çeşitli ülkelerdeki hükümet sistemi uygulamaları da yüzeysel olarak ele alınması planlanmaktadır. Tez evreninin ABD eksenli sınırlanması bu konudaki en yetkin örneğin ABD olduğunun düşünülmesinden kaynaklanmaktadır. Başkanlık sistemine ilişkin diğer örnekler bu nedenle sadece literatür taraması kısmında ele alınmıştır.

Tez 4 kesim yaklaşımı çerçevesinde 5 bölümden oluşmaktadır. İlk olarak giriş bölümünde Tezin konusu, amacı, önemi, denencesi ve bu denencenin sınanmasında kullanılacak alt denenceler, tezin araştırma yöntemi, evreni ve örneklemi hakkında bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde temel itibariyle bir literatür taraması gerçekleştirilerek başkanlık sistemi ve dünyada uygulama örnekleri hakkında bir bilgi verilerek ABD'deki uygulanışı ayrıntılarıyla anlatılmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde ise Türkiye'deki hükümet sistemleri kronolojik olarak ele alınmış ve uygulanmakta olan parlamenter sistem özellikle neden oldukları sorunlar temelinde incelenmiştir. Böylece neden parlamenter sistemin terkedilmesi gerektiği konusunda bir SWOT analizi yapılmaya çalışılmıştır. Dördüncü bölümde ise Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine bir tartışma yapılmıştır. Son bölümde ise elde edilen bilgiler ışığında Türkiye'de başkanlık sistemi uygulanacaksa nasıl bir sistemin uygulanması gerektiği modellenerek gösterilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM
HÜKÜMET SİSTEMİNİN TANIMI, TÜRLERİ, MODELLERİ

Türkiye'de hükümet sistemleri tartışmaları çerçevesinde dünya'da uygulanan başta başkanlık sistemi olmak üzere çeşitli hükümet sistemleri araştırması öncesinde hükümet sisteminin tanımlanmasının yerinde olacağı düşüncesiyle literatürdeki çeşitli tanımlar çalışmanın bu bölümünde yer almıştır. Yönetim sistemi ve yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişkiler bağlamında Aristo, Montesquieu, Locke, Hobbes gibi siyasal düşünürlere ait düşüncelerden ayrıca bahsedilecektir. Zira söz konusu kuvvetler arasındaki ilişkilerin düzenleyiş biçimleri sonucundaki eğilim, uygulanan siyasi sistemin niteliğini ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir.

1.1. Hükümet Sisteminin Tanımı

Siyasal sistemin çok önemli bir unsuru olan ve devlet içerisinde yasama, yürütme, yargı kuvvetleri ile iktidar dağılımına bağlı olarak farklılaşan hükümet sistemleri devletleri işleyişine ve devlet yönetimlerinin istikrarına doğrudan etki etmektedir. Evrensel tanımı mevcut olmamakla beraber, genel bir tanımlama yapılması gerekirse; hükümet sistemi, devletin yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ve aynı zamanda işlevlerinin birbiriyle ilişkilerini, bu kuvvetlerin hangi organlarca nasıl kullanılacağını ve kuvvet dağılımı açısından gerek demokratik ülkelerde gerekse demokratik olmayan ülkelerdeki yapı ve kuralların tümü olarak ifade edilmektedir (Hekimoğlu, 2009: 5).

Hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığı teorisi doğrultusunda yasama ve yürütme kuvvetlerinin karşılıklı ilişkilerine göre sınıflandırılmaktadır. Burada yargı kuvvetinin ancak dava konusu olduğu zaman sisteme dâhil olması ve karar verme yetkisine sahip olması gerektiği sebebiyle hükümet sistemleri sınıflandırmasına dâhil edilmemektedir (Döner, 2013:102). Kısaca yasama ve yürütme kuvveti aynı elde toplanması sonucu kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerini, farklı elde

toplanması ile kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerini ifade etmektedir. Bu iki kuvvet yürütme organı elinde bulunduğunda mutlak monarşiler ve diktatörlükler söz konusu olmaktadır. Her iki kuvvetin yasama organı elinde toplanması halinde ise ortaya çıkan model meclis hükümeti olarak tanımlanmaktadır (Yazıcı, 2013: 2).

1.2. Kuvvetler Ayrılığı ve Birliği Kavramı ve Tarihçesi

Derebeylik döneminden 11. yüzyıla kadar coğrafyasındaki en büyük güç olan Roma İmparatorluğu'nun merkezi yapısı ve kurumlarının dağılmasıyla ortaya çıkan feodalizm, iktidardaki bölünmüşlük ve denge mekanizmaları sonucunda kendi siyasal kurumlarını ortaya çıkarmıştır. Monarşik Krallık yönetimleri kurulana kadar siyasal iktidar, kendi içinde sürekli bölünmeye devam etmiş ve denge politikaları üzerine kurulan siyasi iktidarlar zamanla zümre meclisleri gibi daha demokratik yönetimlere dönüşmüştür. Daha önceden genellikle imtiyazlı kesimlerin egemenliği altında bulunan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri, feodal dönemden sonra sınırlandırılmaksızın kralların elinde toplanmaya başladı. Krallar Roma hukukunu kendilerine referans alarak yasaların kralın egemen gücünün bir parçası olduğunu, yasaların kaynağının bizzat krallar olduğunu ve kralların yasaya tabi olmadıklarını savunmuşlardır.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin kökeni İngiltere'de 1066 yılında Normanların istilasından 1689 tarihli Haklar Bildirgesine kadar ki süreç içinde yürütme ve yasama kuvvetlerinin ayrılığı zaman içerisinde gerçekleşmiştir. İngiltere'de 1215 yılında Magna Carta ile başlayan hak ve özgürlük arama hareketleri, 17.yüzyılda meclislerin güçlenmesine kadar uzadı. Meclis, güçlenmesine rağmen meclis hala Roma'daki gibi soylulardan oluşmaktaydı. Ancak burjuvanın da etkisi ile kuvvetlenen avam kamarasından sonra halkın yönetime katılması sağlandı. Böylece feodal zümre meclisi 'halkın' temsiline dayalı bir millet meclisine dönüşmüştür.

Kuvvet ayrılığı teorisi, bir sistemde yasama, yürütme, yargı işlevlerinin aralarında iyice ayarlanmış bir ilişki sistemi ile bu işlevlerin farklı organlarca yerine getirilmesi gerektiği düşüncesiyle tanımlanabilmektedir (Akgül, 2010: 81).

Temel ilke olarak devlet yönetimde kuvvetlerinin ayrımına dayana kuvvetler ayrılığı ilkesi Antik Yunan Dönemi'nden başlayarak Montesquieu ile kavramsallaşmış ve günümüze kadar gelmiştir. Söz konusu kuvvetlerin birbirleri ile ilişkilerini incelemek açısından kuvvetler ayrılığı prensibinin ilk düşünürü sayılan Aristo, bu prensibi ilk kez kavramsallaştıran Montesquieu, kuvvetler ayrılığını millet egemenliği ve temsili hükümet açısından ele alan Locke ve bu düşünürlere karşı çıkan kuvvet birliğini savunan Hobbes'un düşünceleri çalışmanın bu kısmında yer alacaktır.

1.2.1 Aristo

Platon devleti tıpkı insan bedeni gibi çeşitli vazifeler gören organlardan oluştuğu tespitini yapsa da bu tespit, tam anlamıyla kuvvetler ayrımını ifade etmemektedir. Birçok siyaset bilimciye göre kuvvetler ayrılığı prensibinin ilk düşünürü sayılan Antik Dönem filozofu olan Aristo, dönemin Yunan devlet teşkilatındaki organlara göndermede bulunarak her devlette üç temel işlev olduğunu ve bunların; Müzakere (yasama), Kumanda (yürütme) ve Yargı işlevi olduğu belirtmiştir. Avrupa düşünce tarihinde kuvvetler ayrılığı düşüncesinin ortaya çıkmasında öncülük eden Aristo'ya göre, faaliyetlerin ayrı ayrı organlar eliyle yürütülmesinin hürriyet, eşitlik ve karşılıklı kontrol için bir zorunluluk ve gereklilik olduğunu ve en iyi siyasal sistemin kuvvetlerin her birinin ayrı ayrı yürütülmesi ile elde edilebileceğini belirtmiştir (Fendoğlu, 1996: 44-45).

1.2.2. Montesquieu

Kuvvetler ayrılığı kavramının gerçek kurucusu Baron De Montesquieu "*Ezeli bir tecrübe ile sabittir ki kuvvet sahibi herkes bunu kötüye kullanmaya meyleder ve kuvvetine hudut bulamayıncaya kadar gider. Kim derdi! Fazilet bile hudutlanmaya muhtaçtır. Kuvvetin kötüye kullanılmaması için tanzim neticesi kuvvetin kuvveti durdurması lazımdır." görüşüne sahiptir* (Sezginer, 2010: 24.).

Kuvvetler ayrılığının özünü yukarıda net ifadelerle dile getiren Montesquieu her devlette yasama yetkisi, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi olmak üzere üç çeşit yetki olduğunu ifade etmiştir. Bir toplumun siyasal anlamda özgür olabilmesi için egemenlik üç ayrı kuvvet arasında dağıtılmalıdır. Bu üç ayrı güç alanından en önemlisi olan yasama neredeyse tamamen seçilmişlerden oluşmakta temel politikalar burada belirlenmektedir. İkinci iktidar alanı olan yürütme yarı siyasal yarı idari bir alan olup iki tabakalı bir yapı arz etmekte ve seçilmişlerden oluşan ilk tabaka kararları alırken atanmışlardan oluşan ikinci tabaka uygulayıcıdırlar. Genellikle atanmışlardan oluşan yargı gücü ise bağımsız kalmaya çalışmaktadır. Montesqueiu'ya göre; devletin sahip olduğu birinci kuvvet olan yasama yetkisi ile hükümdar veya bu işe memur edilmiş kimse belirli bir süreliğine ya da her zaman için yürürlüğe girecek yasaları yapar, eski olan kanunları düzeltir veyahut yürürlükten kaldırır. Yürütme yetkisi olan ikinci kuvveti ile devlet barışı sağlar veya savaş açar, büyükelçileri gönderir veya kabul eder, ülkesinin güvenliğini sağlar, işgalleri önler. Devlet, üçüncü kuvveti olan yargılama yetkisi ile suçluları cezalandırır ya da bireyler arasındaki anlaşmazlıkları yargılar. Bu kuvvetler arasındaki denge ve fren sistemi olması gerektiğini Montesqueiu'nun şu ifadelerinden anlaşılmaktadır: *"İktidarın kötüye kullanılmaması için, olayların düzeni gereğince, iktidarın bizzat iktidarı durdurması lazım"* (Montesqueiu, 2011: 169-170).

Montesqueiu'ya göre (Montesqueiu, 2011: 175-177); yasama organının giriştiği işleri durdurma yetkisi uygulama organına verilmezse yasama organı zorbalaşarak dilediği bütün yetkileri kendinde toplar ve diğer organların tümünü ortadan kaldırır. Aynı şekilde yasama organına da yürütüme organını durdurma yetkisi verilmemesi gerektiğini savunan düşünüre göre geçici işlerle uğraşan ve zaten sınırlandırılmış bir yürütmeyi tekrar sınırlamak faydasızdır. Zaten yasama organı iki bölümden oluştuğu için karşılıklı önleme yetkilerinin kullanarak birbirlerini sınırlayabileceğini vurgulamıştır. Bu iki bölümlü yasama, yürütme organını sınırlandırdığı gibi yürütme de bu iki bölümü sınırlandırmalıdır. Diğer yandan olayların zorunlu hareketinden dolayı yasama ve yürütme uyumlu bir şekilde çalışmak zorunda kalmaktadır.

Montesquieu'ya göre: *"Aracılık eden, bağımlı olan ve buyruk altında bulunan kuvvetler, saltanat hükümetinin, yani temel kanunlar vasıtasıyla bir kişinin yönettiği hükümetin niteliğini teşkil eder. Aracılık eden, bağımlı olan ve buyruk altında bulunan kuvvetler dedim. Gerçekten de öyle, saltanat yönetiminde hükümdar, her çeşit siyasi ve medeni kuvvetin tek kaynağıdır. Bu temel kanunlar, söz konusu kuvvetlerin akmasını sağlayacak ara kanalları zorunlu olarak gerektirir. Çünkü devlette yalnız bir kişinin bir anlık yönetiminden, gelip geçici isteklerinden başka bir şey, dolayısıyla temel kanun diye bir şey kalmaz"* (Montesquieu, 2011: 55).

Montesquieu, hukukun üstünlüğünü benimseyen devletlerde yasama, yürütme ve yargı kuvvetinin tek bir kişinin mutlak egemenliğine dayanan yönetim anlayışı uygulanmasına karşı çıkmaktadır. Montesqueiu eğer yargı ve yasama tek elde birleşirse; vatandaşların yaşamları ve özgürlükleri keyfiliğe bağlı olacağını, yürütme ile yargı kuvveti tek elde toplanırsa; vatandaşlar üzerinde güç baskısı oluşacağını ve üç kuvvetin tek organ veya kişide toplanması halinde ise; devletlerde her şeyin yıkılacağını ve baskıcı bir yönetimin söz konusu olacağını savunmuştur. Yine Montesqueiu'ya göre yasama hakkı tüm ulusa aittir. Fakat uygulamadaki zorluk ve sakıncalardan ötürü bu iş temsilciler eliyle yürütülmelidir (Montequieu, 1998: 234-236).

Montesqueiu'ya göre kendi koyduğu kuralları uygulama yetkisi olmadığından yasama kuvveti; yasama yapmaksızın yasamanın koyduğu kuralları uygulayan, yürütme kuvveti; sadece kanunları telaffuz eden, yargı kuvveti; sınırlı birer kuvvet olup birbirinden ayrı ellerde olması gerektiğini savunmuştur (Gözler, 2010: 84). Yasama ve yürütmenin aynı elde toplanması sonucu ağır yaptırımlar konabileceğini ve özgürlüğün ortadan kalkacağını; yasamanın yargıda toplanması ise baskıcı ve keyfi bir yargılamayı doğuracağını vurgulamıştır. Ayrıca yürütme yetkisinin tek kişiye, yasama yetkisinin ise milletçe seçilmiş bir komisyona verilmesinin uygun olacağını belirtmiştir. Hatta tek meclis yerine halk ve soylulardan oluşan çift meclisli yapı ile yasamayı dahi kendi içinde dengelenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Yargılamanın ise yine millet arasından oluşacak mahkemelerce yapılması gerektiğine inanmıştır. Yürütmenin de yasamanın koyduğu kurallara uygun şekilde ve yasamanın denetimi altında devamlı bir şekilde sürdürülmesini savunmuştur (Ağaoğulları, 2005: 423-424).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin Montesquieu ile bağdaşmasının temel neden arasında düşünürün kendisinden öncekilerden farklı olarak bu teoriyi açık seçik, net bir biçimde ortaya koyması, John Locke'un ayrı bir kuvvet olarak yer vermediği yargı yetkisini de bağımsız üçüncü bir kuvvet olarak ele alması olarak gösterilebilmektedir. Yine düşünür, kuvvetler arasında kurulacak dengenin bireylerin hürriyetlerinin güvencesi ve dayanağı olarak görmüştür. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetler arasındaki ilişkileri de tanımlamaktadır. Bu kuvvetlerden özellikle yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin nasıl düzenleneceği, organlardan birinin diğerine üstünlüğü ya da arlarındaki eşitliğin kurulması biçiminde gerçekleşecek eğilim uygulanan siyasi sistemin niteliğini de ortaya koymaktadır. Kuvvetlerin tek elde birleşmesi diktatörlükleri ve despotizmi ifade ederken, kuvvetlerin ayrılığı ise demokratik sistemleri tanımlamakta kullanılmaktadır (Teziç, 2014: 474- 480).

1.2.3. Locke

Kuvvetlerin ayrılması prensibini millet egemenliği ve temsili hükümet açısından ilk defa inceleyen John Locke'dur. İngiliz siyasal düşünürü Locke, kuvvetler ayrılığına özgürlükleri teminat altına alan bir kavram olarak yaklaşmış ve 1690 yılında ortaya koyduğu "*Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme"* isimli eserinin 12. bölümünde yasaları koyan yasama kuvveti, kanunları uygulayan yürütme kuvveti ve barış, savaş, ittifak kuran federatif kuvvet şeklinde üç kuvvet bulunduğunu, yargının yürütme içerisinde bir faaliyet olduğunu kabul etmiştir. Locke, bireylerin rızasına dayalı ve yasamanın üstünlüğü görüşüne dayalı bir yönetim anlayışını benimsemiştir. Kuvvetler ayrılığının yasa koyucunun koyduğu yasaya uymaması, kendi yararına yasa koyması tehlikesi ile yasama ve yürütmenin birbirini ele geçirme istemesi tehlikesine karşı yöneticileri koruyacağına inanmıştır. Yürütmenin sürekli bir faaliyet olduğunu, kanun yapmanın kısa bir faaliyet olduğu ve hükmünün uzun sürdüğü gerekçesiyle yasamanın ise ihtiyaç hallerinde faaliyete geçtiği vurgulamıştır. Yönetimdeki insanların zafiyet içersinde olabileceğini bu nedenle kuvvetler ayrılığının şart olduğunu ifade etmiştir (Erdoğan, 1996: 118).

John Locke'un yürütme ve yargı karşısında yasamaya verdiği ayrıcalıklı önem ve yasama kuvvetini yürütme ve yargıdan üstün tutması; onun kuvvetler ayrılığı teorisini, doktrinin saf hali olmaktan çıkarmaktadır. Öte yandan devletin temel işlevlerinin ve yasama yürütme yargı güçlerinin zaman dilimi ve coğrafi alana göre değişkenlik göstermesinin temel nedeni kuvvetler ayrımının siyasal ve sosyal faktörlere dayandırılabilmektedir (Güngör, 2004: 1-3).

Locke öngördüğü üç kuvvet arasındaki yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasını gerektiğini savunmuş ve yasama yetkisini kullananlar kendilerinin kanunların üzerinde görüp kişisel çıkarları doğrultusunda hareket edebileceklerinden dolayı sürekli faaliyet halinde olup yasaları uygulanmasını sağlayacak yürütme kuvvetinin bir zorunluluk olduğunu öne sürmüştür (Teziç, 2014: 471-472). Locke, bu üç önemli kuvvetin birbiriyle uyum içerisinde olmasının son derece gerekli olduğunu ifade etmiştir (Turhan, 2005: 87).

1.2.4. Hobbes

Yasama, yargı ve yürütmeye ilişkin tüm yetkinin tek bir kişide olması gerektiğine inanan Hobbes, bu bağlamda güçler birliğini savunmaktadır. Bir devletin, meşru egemeninin tek bir kişi, bir azınlık ya da çoğunluk olabileceğini belirten Hobbes'un egemenlik anlayışı devredilemez ve bölüşülemez nitelikte olup mutlaktır. Bu anlamda Hobbes'un kişisel tercihinin tek kişinin yönetimi olduğu ve güçler birliğini savunduğu kolaylıkla söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, Ona göre, barışı koruyabilecek en iyi yönetim kuvvetlerin birleştiği monarkın otoritesidir. (Tannenbaum ve Schultz, 2015: 210-211).

Hobbes, her toplumun güç ile yönetildiğini ve yönetilmesi gerektiğini düşünür. Çünkü toplumlar, dünyevi düzen olarak her zaman gücün egemenliği altında olacağından insanların iş hayatını düzenlemek, onları toplu yaşamak ve davranmak için bir araya getirmek, insanları boyun eğme zorunluluğuna inandırmak için güç zorunludur. (Aron, 2007: 105–106).

1.3. Kuvvet İlişkileri ve Hükümet Modelleri

Devletin kuvvetleri arasındaki ilişkilerin nitelendirilmesi Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kullanılan en temel ve klasik yöntemdir. Burada esas nokta kuvvetlerin belirli bir organ veya kişide toplanması veyahut birbirinden ayrı organlarda veya kişilerde toplanmasıdır. Bu kuvvetler zaman zaman yasama, yürütmede veya yargıda birleşerek kuvvetler birliğini oluşturmuş olup zaman zaman da kuvvetlerin işbirliği ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığı denilen parlamenter sistemler ortaya çıkmıştır.

Kuvvetlerin yürütmede toplanmasını ifade eden meclis hükümeti sisteminin ayırt edici üç önemli özelliği vardır: Birincisi, yasama kuvvetinden bağımsız tüzel kişiliğe sahip bir yürütme kuvveti yoktur. Meclis tek siyasi güçtür. Yasaları yapar ve bu yasaları uygulayacak yürütme organını kendisi seçer. İkincisi, meclisin görevi süreklidir. Meclis sadece yasama faaliyeti ile sınırlı görevler yapmadığından devletin devamlılığı için sürekli açıktır. Yasama faaliyeti dönemsel olabilir ama yürütme faaliyeti mahiyeti gereği kesintisiz olmalıdır. Üçüncü olarak, bu sistemde devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı makamı yoktur. Devletin siyasi birliğini ve temsilini meclis tek başına yapar (Karatepe, 2013: 223). Bugün İsviçre'de uygulanan bu sistem konvansiyonel sistem olarak da adlandırılır. Bu sistemde meclisin mutlak bir üstünlüğü vardır. Ülkemizde de bu sistem Kurtuluş Savaşı esnasında uygulanmıştır.

Kuvvetlerin yürütmede toplanması mutlakıyet yönetimleri ve diktatörlük yönetimler olarak örneklendirilebilmektedir. Mutlak monarşilerde yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri tek bir kişide toplanmakta ve bürokratlar eliyle uygulanmaktadır. Bürokratların hiçbir güvencesi olmamakta ve objektif kriterlere dayanmayan keyfi uygulamalarla görevlerine son verilebilmektedir. Demokrasinin var olduğu meşruti monarşiler ise demokrasinin söz konusu olmadığı mutlak monarşilerden ayrılmaktadır. Demokrasinin olmadığı bir diğer örnek olan diktatörlükte ise yasama, yürütme ve yargı erkleri tek bir şahsın veya grubun elinde olmaktadır. Diktatörlükte ise; hâkim ideolojinin var olduğu, tek partili, çoğunculuğun olmadığı totaliter rejimler ve belli bir

zihniyetin altında sınırlı bir siyasi katılım ve çoğunculuğun var olduğu otoriter rejimler diye ikiye ayrılabilirler (Gözler, 2012: 76-77).

Kuvvetlerin oluşumlarında kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği seçim mekanizması ayrı ayrı her organ için kullanılması ve kuvvetler birbirlerinin içerisinden oluşmaması organik açıdan esastır. Kuvvetler ayrılığı organik olarak sağlanabildiği gibi işlevsel açıdan da her organ kendi faaliyetleri ile sınırlı olması gerekir. Yasamanın yasa yapması fakat yasaları uygulayamaması, yürütmenin yasaları uygulaması fakat yasa yapamaması, yargının ise yasaları ve yasalara aykırılığı yargılaması fakat yasa yapamaması, yasaları uygulayamaması işlevsel kuvvetler ayrılığının temel prensibidir. Öte yandan, parlamenter sistemlerde genellikle aktif organ olan Bakanlar Kurulu yasamanın içerisinden oluşturulduğu için kuvvetler ayrılığından ziyade kuvvetlerin işbirliği söz konusu olmaktadır (Teziç, 2009: 420-449).

Levent Gönenç'e göre (2007: 39-40) ise devlet başkanının meclis ve hükümet üzerindeki yetkisi yasama ve yürütme arasındaki ve yürütme içi ilişkilerde önem kazanmaktadır. Söz konusu yetkilerin başında ise hükümeti azletme yetkisi bulunmaktadır ancak bu yetki herhangi bir şarta veya talebe bağlı olmaksızın devlet başkanının kendi inisiyatifi ile yapılması gerektiği savunur. Başkanlık sistemi dışındaki hükümet sistemlerinde meclis çoğunluğu içerisinden çıkan bir hükümet meclisin güvenoyuna muhtaç olup buna bağlı olarak görevde kalır. Başkanın azil ve fesih yetkileri dışında atama, yasama ve olağanüstü hal yetkileri öne çıkmakta olup devlet başkanın hangi yetkilere haiz olduğu, onun sistem içerisindeki konumunu belirlemektedir. Bir hükümet sistemi analiz edilirken öncelikle devlet başkanının halk tarafından seçilip seçilmediğinin tespitine müteakip devlet başkanının anayasal yetkileri üzerinde durulmalıdır. Son olarak ise, devlet başkanı yanında ayrı bir hükümetin bulunup bulunmadığı ve eğer var ise bu hükümetin meclise karşı sorumlu olup olmadığı değerlendirilmelidir.

Gönenç, (2007: 39-43) hükümet sistemlerini tasnif ederken Parlamenter, başkanlı parlamenter, yarı başkanlık, başkanlık ve süper başkanlık sistemleri üzerinde durmuştur:

Parlamenter Sistem: İngiltere, Belçika Hollanda gibi ülkelerdeki veraset kurallarına göre göreve gelen monark, kral veya kraliçenin yönetimindeki parlamenter monarşilerin yanı sıra Almanya gibi ülkelerdeki gibi devlet başkanının meclisçe seçildiği parlamenter cumhuriyet sistemleri devlet tipine bağlı olarak değişkenlik gösteren parlamenter hükümet sistemleridir. Parlamenter sistemin genel özelliği ise karşı imza kuralı ile siyasi sorumluluğu olmayan devlet başkanının fesih ve azil gibi yetkileri olmaksızın sembolik yetkilere haiz olması ve atama, yasama ile olağanüstü hal yetkilerinin son derece sınırlı olmasıdır.

Başkanlı Parlamenter Sistem: Klasik parlamenter sisteminin diğer tüm unsurlarını değiştirmeksizin sisteme devlet başkanının halk tarafından seçilmesini eklediğimizde; oluşan sistem 'başkanlı parlamenter sistem'dir. Bu anlamda bir parlamenter sistem olmayan bu hükümet sistemi modeli devlet başkanının azil, fesih yetkilerinin olamaması, yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri ise oldukça kısıtlı olmasından dolayı bir yarı başkanlık sistemi de değildir. Günümüzde İrlanda, Bulgaristan ve Slovakya'da uygulanan hükümet sistemleri başkanlı parlamenter sistemin örnekleri olarak sayılabilmektedir.

Yarı- Başkanlık Sistemi: Başkanlı parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerine ek olarak meclisi fesih yetkisi tanınıp atama, olağanüstü hal ve yasama yetkileri artırıldığında tipik örneği Fransız 5. Cumhuriyeti'nin oluşturduğu yarı-başkanlık sistemi ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde devlet başkanı her ne kadar önemli yetkilere haiz olsa da hükümeti azletme yetkisine sahip değildir. Başbakan ve bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu olarak görev yapmaktadır.

Başkanlık Sistemi: Kuvvetler ayrılığının sert uygulandığı bu sistemde devlet başkanı meclisi feshedemez, ayrı bir başbakan veya bakanlar kurulu bulunmaz, devlet başkanı hükümet **ve** devletin başıdır. Bakanların yerini başkana tam bağlı olarak çalışan ve başkanca azledilebilen sekreterler almıştır.

Süper- Başkanlık Sistemi: Bu sistem devlet başkanının yetkilerinin en fazla olduğu modeldir. Bu sistemde devlet başkanının yanında meclise karşı sorumlu bir hükümet bulunmakta olup, halkça seçilen devlet başkanı meclisi ve hükümeti

azledebilmekte ve diğer hükümet sistemlerinde devlet başkanlarına tanınan tüm yetkilerden daha fazla yetkilerle donatılmaktadır. Alman Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanan bu sisteme günümüzde Rusya Federasyonu Hükümet Sistemi yaklaşmaktadır.

Gönenç; yürürlükteki 1982 Türk Anayasası'nın orijinal halinde öngörülen hükümet sisteminin esas olarak "parlamenter sistem" olduğu ancak cumhurbaşkanlığının yetkilerinin artırılarak özellikle 2007 anayasa değişikliği ile halkça seçilmesi ile bu sistemden uzaklaştığını savunmaktadır. Ona göre; Türkiye'de geçmişte uygulanan parlamenter hükümet sistemi, klasik parlamenter sistemin cumhurbaşkanlığından güçlü, Fransa'nın yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanından daha zayıf bir cumhurbaşkanlığı konumuna sahiptir. Örneğin, Fransız Cumhurbaşkanının sahip olduğu yasaları referanduma sunma yetkisi, meclisi fesih yetkisi, olağanüstü hal yetkileri Türk Anayasası'nda tanımlanan cumhurbaşkanlığı yetkilerinden oldukça geniştir (Gönenç, 2011: 4).

Yukarıda genel çerçevede değinilse de dünya ölçeğinde çeşitli ülkelerde bu hükümet sistemlerinin farklı farklı uygulandığı gözlemlenmektedir. Günümüzde başkanlık sisteminin uygulandığı yerler ABD, Latin Amerika, eski Sovyetler Birliği'nden ayrılan ülkeler ile Asya ve Afrika'nın bir kısmından oluşmaktadır. 1996 ile 2001 yılları arasında İsrail parlamenter formda yönetilirken Venezüella 1999 yılında başkanın yasama yetkilerinden mahrum bırakıldığı başkanlık sistemine geçmiştir (Cheibub, 2007: 34-35).

Eski Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılmasıyla bağımsızlıklarını kazanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin pek çoğu 1990'ların başında hızlıca yarı-başkanlık modelini kabul etmişlerdir. Yine bazı Afrika ülkelerinde de bu model uygulanmıştır. Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Hırvatistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Makedonya, Karadağ, Rusya, Sırbistan, Slovenya, Cezayir, Burkina Faso, Kamerun, Orta Afrika Cumh., Çad, Demokratik Kongo Cumh., Gabon, Mali, Moritanya, Ruanda, Senegal, Togo, Tunus, Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau,

Mozambik, Sao Tome ve Principe, Doğu Timor'da yarı-başkanlık modeli uygulanan ülkelerden olmuştur.

Başkanlık sistemini benimseyen Latin Amerika ülkeleri, hükümetin meclisin güvenoyuna bağlanması yönünde anayasal bazı değişiklikler yapmışlardır. Başkanın atadığı kabine üyeleri meclis tarafından güvensizlik oyuyla düşürülmesi uygulamasına giden Şili, Ekvator, Uruguay, Peru gibi ülkeler olmuştur. Komünizm sonrası demokrasiye geçen Doğu Avrupa ülkelerinde kabul edilen yeni anayasalarda halk tarafından seçilmiş güçlü bir başkan tercihi ön plana çıkmıştır. Başta Rusya olmak üzere Polonya, Bulgaristan, Romanya, Gürcistan, Ukrayna, Litvanya, Hırvatistan, Sırbistan, Moldova yarı-başkanlık olarak adlandırılmakla birlikte örneğin Fransa'ya göre başkanlarını daha farklı yetkilerle güçlendirmişlerdir. Bu ülkelerde başkan başbakanı göreve atamakta ve görevden alabilmektedir. Başkana, meclis tarafından aşılması zor veto yetkisinin yanı sıra kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu kritik yetkiler, adı "yarı-başkanlık" olan bu hükümetleri başkanlık sistemine yaklaştırmıştır (Carey, 2005: 95-96). Asya ülkelerinde ise başkanların hepsi kabineyi oluşturma ve görevden alma yetkisine sahipken, meclislere kabine üyelerini düşürme yetkisi verilmemiştir. Tacikistan'da ise başkanlık ile yönetilen diğer Asya ülkelerinin aksine başkana meclisi fesih yetkisi tanınmamıştır.

Dolayısıyla yukarıda da bahsedilen kuvvetler arasındaki işbirliği veya ayrılık gibi ilişkilerin niteliği ile devlet başkanlarına tanınan yetkiler hükümet sistemlerinin oluşmasını etkilemekte olup genel hatlarıyla meclis hükümeti, parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerine aşağıda değinilmektedir.

1.3.1 Meclis Hükümeti Sistemin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri

Yasama ve yürütme yetkilerinin tek elde toplanması olarak görülen ve kuvvetler birliği prensibine dayanan meclis hükümeti sisteminin genel özellikleri sıralanacak olursa;

- Kural olarak meclis hükümeti sisteminde devlet başkanlığı yer almaz.

- Meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanı (başbakan) olup bakanlar meclis içerisinden oylama ile tek tek seçilir.
- Tek meclisli yapıya sahip olup yasama, yürütme ve yargı yetkisi meclistedir.
- Meclisi fesih yetkisi sadece meclise aittir.
- Meclisin sürekliliği ilkesi olup meclis ara vermeden çalışmaktadır.
- Meclisin almış olduğu kararları uygulamak üzere yine meclis içinden oluşturulan komitelerce yürütme görevini yine meclisçe yapılır.

Meclis hükümeti sistemi ilk defa Fransa'da 1792'de toplanan "Ulusal Konvansiyon Meclisi" döneminde uygulanmıştır. Meclis hükümeti sisteminin, kısmi farklılıklar taşımasına rağmen günümüzde federal bir devlet olan İsviçre'de uygulanmaktadır. Ülke yönetiminde devlet başkanı yer almasına rağmen halen yürürlükte olan 1874 İsviçre Anayasası da meclis hükümeti sistemini öngörmüş olup meclis hükümeti sistemini istikrarlı bir şekilde yürütülmektedir. Türkiye geçmişte 1921 yılında anayasa ile yasama ve yürütme yetkilerini TBMM'de toplayarak meclis hükümeti sistemini kısa bir süre de olsa uygulamıştır (Erdoğan, 1996: 118). Bununla ilgili daha detaylı inceleme sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

1.3.2 Parlamenter Sistemin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri

Magna Carta (Büyük Şart) İngiltere'de kralın mutlak egemenliğine karşı baronların bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin geri getirilmesi hususunda mutlak monarşiye bir başkaldırısı olarak tarih içerisindeki yerini almıştır. Toplumun soylu kesiminin tepkisel bir hareketi olarak ortaya çıkan ve vergilendirme yetkileri gibi kralın yetkilerini kısıtlayarak kralın hukuk çerçevesinde hareket etmesini sağlayan Magna Carta ve 1689 İnsan Hakları Bildirisi gibi önemli siyasi belgelere temel teşkil olması da dikkate alınırsa, günümüz İngiliz siyasal sisteminin oluşmasındaki ilk adım olması nedeniyle de önemli bir belgedir. Dolayısıyla parlamenter sistemin tarihsel süreç içinde ortaya çıkması ve gösterdiği gelişim Westminister modeline sahip İngiltere siyasi tarihi ve sistemi üzerinden ortaya konulur. İngiliz siyasi rejimi bütün detaylarıyla teorinin

eseri olmaktan öteye deneysel görüntüye sahip olup, yavaş yavaş oluşan tarihi bir gelişimin sonucu ortaya çıkmıştır (Çam, 2000: 11-17). Dolayısıyla Parlamenter rejimin doğuşu ve gelişimini İngiltere'nin siyasi tarihi içerisinde izleyebiliriz. 1789 Fransız Devriminden sonra, Fransa da parlamenter sistemin gelişimine katkıda bulunmuştur. Parlamenter sistem önceleri kral ile meclisin karşılıklı güç mücadeleleri sonrasında ortaya çıkmıştır. Westminister modeli ile parlamenter sistemin öncülerinden İngiltere'de Magna Carta ile başlayan temsil ve meclis kültürü ile kral, zamanla 17. yüzyıldan itibaren sistemin siyasi bir kuvveti haline gelmiş ve kuvvet ayrılığı benimsenmiştir. Yasama ve yürütmenin yumuşak ve dengeli ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi olan parlamenter sistemde, yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olmadığı için bu iki kuvvetin birbiriyle etkileşim haline bulunmakta ve kimi zaman kuvvetlerin işbirliğinden söz edilebilmektedir (Turhan, 1993: 43). Yürütmenin yasamanın içinden geldiğinden parlamenter sistemde yumuşak bir kuvvetler ayrılığından bahsedilebilmekte ve her iki kuvvet arasında organik bir bağ bulunmaktadır (Teziç, 2001: 404). Bu bağ sayesinde kuvvetler ayrılığı yumuşamakta ve kuvvetler arasında bir denge oluşabilmesine olanak sağlamaktadır.

Lijphart da parlamenter sistemi asli ve tali olmak üzere iki özellik sınıflandırılmasına ayırarak ifade eder: (Hekimoğlu, 2009: 133)

Asli özellikleri, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı (düalist) bir yürütmenin söz konusu olması, devlet başkanının meclise karşı sorumlu olmaması, hükümetin ise yasama organına karşı sorumlu olmasıdır.

Tali özelliği ise; yasama organının güvensizlik oyu mekanizmasıyla hükümeti düşürebilmesinin mümkün olabildiği gibi yürütmenin de yasama organını feshedebilmesinin mümkün olmasıdır. Ayrıca aynı şahsın aynı anda hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmesi de diğer bir tali özelliklerindendir. Diğer yandan parlamenter sistemlerde; Bakanlar Kurulu'nun da yasama organını çalışmalarına katılma ve müdahil olma hakkı bulunmaktadır.

Uygulanan hükümet sistemlerine bakıldığında; yürütmenin güçlü olduğu sistemlere rastlanıldığı gibi yasamanın daha güçlü olduğu sistemlerde oldukça yaygındır. Yürütmenin güçlü olduğu ülkelerde devlet başkanına ağırlık verilirken yasamanın güçlü olduğu yerlerde hükümet temsilcisi üstün konumdadır (Erdoğan, 2011: 19).

Genel olarak kendisine özgü bir takım özelliklerine de değinerek ifade etmek gerekirse; Parlamenter sistem, sorumsuz devlet başkanının olduğu, yürütme kuvveti ile yasama kuvvetinin yumuşak bir şekilde ayrıldığı, kuvvetler arasında hiyerarşik sıralamanın olmadığı ve kuvvetler arasında işbirliği öngören temsili bir sistemdir. Bu sistemde organlar arasındaki bağımlılık dikkat çeker. Meclis ile hükümet, güvenoyu ve fesih mekanizmalarını araç olarak kullanarak ülkeyi beraber yönetirler. Kuvvetler arasında işlevsel ve organik ilişkiler vardır. İşlevsel olarak kanun tasarılarını yürütme hazırlar, meclis kabul eder ve yürütme bu kanunları uygular. Organik açıdan da, yürütme kuvvetini oluşturan organlar meclis tarafından seçilir veya görevlerine son verilir (Fendoğlu, 2010: 9).

En basit ifadeyle Parlamenter sistem, odağına meclisi alan, yargının faaliyetleri dışında nihai kararın mecliste alındığı, yürütmenin meclise karşı sorumlu olduğu ve meclisçe görevlendirildiği, Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve Bakanlar Kurulu'nun meclis tarafından seçilip ve güvenoyu aldığı bir hükümet sistemidir. Prensip olarak yürütmenin yasamanın içerisinden oluştuğu (meclis dışından atanan bakanların sayısı oldukça azdır) ve göreve başlarken ve görev sırasında yasamanın güvenine muhtaç olan iki başlı bir yürütmenin olduğu bir sistemdir. Bu sistemde yürütme devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşmakta olup devlet başkanının halk tarafından seçilerek göreve gelmesi daha nadir görülmektedir. Esas olarak parlamenter sistemde yürütme yetkisi devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırıldığından iki başlı yürütme organının bulunduğu ikili (düalist) bir yapıya sahiptir. Genelde devlet başkanı ve bakanlar kurulu meclis içinden doğmaktadır. Siyasi ve cezai olarak sorumsuz olan devlet başkanın yetkisi sembolik olup asıl yürütme yetkisi sorumluluğa da sahip olan Bakanlar Kurulu'na aittir. Ancak buradaki cezai sorumsuzluk monarşilerde mutlak iken

cumhuriyet yönetimlerinde göreve ilişkin suçlarla sınırlı tutulmaktadır. Devlet başkanınca yapılan işlemlerde hukuki ve siyasi sorumluluğunun üstlenilmesi için ilgili bakan ve başbakanın imzasına ihtiyaç duyulmaktadır. "Karşı-imza" olarak adlandırılan bu kuralla yapılan işlemden doğacak sorumluluk ilgili bakan ile başbakana aittir (Özbudun, 2000: 306-311). Dolayısıyla devlet başkanının tek başına yapacağı işlemlerin de sorumluluğun belirlenmesi noktasında anayasada açıkça yer alması gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu ise, başbakan ve bakanlardan oluşan bireysel ve kolektif sorumluluğa sahip olup dar anlamda hükümet veya kabine olarak adlandırılmaktadır. Genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden meclise karşı kolektif sorumlu olan Kabine, güvensizlik oyu ile meclisçe Bakanlar Kurulu'nun görevine son verilebilmektedir. Ayrıca bakanlar bakanlıkların gördüğü hizmetler bakımından da yine meclise karşı bireysel sorumludur. Parlamenter sistemin ilk zamanlarında başbakan bakanlarla eşit (eşitler arasında birinci) konumdayken güçlenerek Bakanlar Kurulu'nu seçme ve bakanları görevden alma pozisyonuna gelmiştir (Teziç, 2001: 404-412). Kural olarak parlamenter sistemlerde başbakan meclis içerisinden seçilmekte olup bu seçim İngiltere gibi kimi ülkelerde kral/kraliçe gibi devlet başkanı tarafından yapılmakta iken Almanya gibi kimi ülkelerde ise meclis tarafından seçilmektedir (Turhan, 1993: 51; Onar, 2005: 74-75).

Parlamenter sistemde yasama; tek meclisli olarak ya da iki meclisli bir yapı olarak oluşturulabilmektedir. Yasama organı üyeleri, anayasaca belirlenen şartlarda seçimle meclise seçilmekte ve bir parlamento dönemi için görev yetkisine haiz olmaktadır. Yasama; kanun yapmak, kanunları değiştirmek veya kaldırmak, milletlerarası antlaşmaları onaylamak, savaş ilan etmek, genel ve özel af ilan etmek, ölüm cezalarının uygulanmasını ilişkin yetkileri kullanmak, Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmak gibi bazı yetkilere sahiptir.

Parlamenter sistemin avantajlı yönlerine bakıldığında; onun başkanlık sisteminin aksine yumuşak kuvvetler ayrılığı çerçevesinde siyasi tıkanıklıklara karşı bir çözüm yöntemi belirlediği görülmektedir. Siyasi iktidarın koalisyon hükümetinden

oluşması ve herhangi bir anlaşmazlığa düştükleri durumlarda dahi "fesih'' ve "güvensizlik oyu'' gibi araçlarla herhangi bir siyasi tıkanıklığa mahal vermeden çözüme gitmenin imkânı bulunmaktadır. Yasama ve yürütme arasındaki bu organik bağ, yasama ve karar alma süreçlerinde tıkanmaları ve gecikmeleri azaltmaktadır (Akçalı, 2012: 195).

Yasamayı yürütmeye göre daha güçlü kılan, muhalif kanadında mecliste temsil edilmesine olanak sağlayan, yürütme organı yasama organı olan meclisin içinden çıktığı için, bu iki kuvvet arasında çatışma olasılığını azaltan, kriz dönemlerinde hükümet değişikliğini kolaylaştırarak esneklik sağlayan, hükümet kurma hakkı kazanan parti başkanlık sisteminin aksine her şeyi kazanamadığından yasamanın güvenoyuyla yürütmeyi sürekli denetleyebildiği, yasama ve yürütme arasında işbirliğine olanak sağlayan bu sistem bazı yönlerle de eleştirilmektedir. Yasama organının normal görev süresi tamamlanmadan, yürütme organı (devlet başkanı) tarafından görevine son verilmesi mümkün olduğu gibi meclisin güvensizlik oyu ile Bakanlar Kurulu'nun görevine son vermesi de mümkündür. Bir anlamda denge mekanizması gibi görülen bu fesih yetkisi siyasi tıkanıklara çözüm getirebildiği gibi bu yetkiye fazlaca başvurulması hükümet istikrarsızlıklarına neden olduğu gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Zira fesih hakkının günümüzde uzlaştırma aracı olmaktan çıkarak bir erken seçim aracı haline geldiği de ileri sürülmektedir (Turhan, 1993: 51).

Bunun yanı sıra her ne kadar temsil açısından diğer sistemlere nazaran daha demokratik olduğu savunulsa da görev süresindeki siyasi başarısızlıklarda yasamayı denetleyecek olan halkın kimleri sorumlu tutacağının belli olmaması da sistemin başlıca eleştirilen yönü olmuştur. Zira halk, hükümeti doğrudan doğruya belirleyememektedir. Ayrıca parlamenter rejimlerde siyasi çoğunluğu elde eden tek parti iktidarlarının düşürülmesi oldukça zorlaşmakta ve fesih yetkisini seçim aracı olarak görebilmektedir. Yine tek parti iktidarları söz konusu olduğunda hükümete yasa teklifi verilmesi durumlarında yasaların çok büyük bir çoğunluğu hükümetçe yapılmaktadır (Kuzu, 2011: 82-92). Devlet başkanının konum ve yetkileri de yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri uzlaştırıcı veya kilitleyici rolü açısından önemlidir. Parlamenter sistemde partiler ve hükümet üstü konuma sahip olan devlet başkanı ılımlaştırıcı ve uzlaştırıcı bir

etkiye sahip olarak meclis ve hükümet arasında arabulucu veya hakem rolü üstlenebilir (Gözler, 2000: 27). Parlamenter sistemin bir diğer zayıf yanı ise devlet başkanına verilen ve dengeleyici bir rol üstenmesini sağlayan yetkilerinin artırılabilmesine olanak sağlayan bir sistem olup; farklı siyasi eğilimlere sahip meclis ile devlet başkanı arasındaki olası uzlaşmazlık yürütmeyi zayıflatabilmesidir.

Parlamenter sistemde başkanlık sisteminin aksine daha zayıf bir yürütme vardır. Başkanlık sisteminde başkan yürütme kuvvetine mutlak egemenken parlamenter sistemde ise sorumlu ve sorumsuz kanat ayrımı vardır. Başbakan yetkilerini cumhurbaşkanı ile paylaştığı bu sistemde Bakanlar Kurulu'nun karar almasının sadece oy birliği ile gerçekleşmesi sistemin bir diğer zaafını oluşturur (Gözler, 2000: 30). Bu uygulama özellikle olağanüstü durumlarda daha hantal bir yönetimi de beraberinde getirmektedir.

1.3.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri

Parlamenter sistem ile Başkanlık sistemi arasında Yarı parlamenter sistem olarak da adlandırılan melez bir sistemdir. Bu sistem devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve kendisine semboliğin ötesinde yetkiler verilmesi ile başkanlık sisteminin özelliklerini barındırırken; iki başlı olan yürütmenin yasamanın içerisinden çıkması ve Başbakan ve Bakanların yasamanın güvenine ihtiyaç duyması Parlamenter sisteme yaklaşmaktadır. Devlet başkanı meclisi tek başına feshetme, referandum, olağanüstü hal ilan etme, üst düzey devlet adamlarını atama gibi yetkileri kendi imzası ve sorumluluğu altında kullanırken, savunma dış politika gibi yetkilerini karşı imza kuralı ile sorumsuz kullanmaktadır. Devlet başkanı Bakanlar Kurulu'na prensip olarak başkanlık ederken; kurulda önem arz etmeyen hususlar görüşülürken başbakan başkanlık etmektedir. Ayrıca başkan gerek duyduğu zamanlarda halk üzerinden mesaj gönderme yetkisini kullanarak mecliste önemli etkisi olmaktadır. Görüldüğü gibi yarı- başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran en büyük nokta başbakanın yürütme yetkisinin kısıtlanmasıdır. Yürütmenin daha güçlü olması devlet başkanının tamamen sorumsuz olmaması bu sistemi parlamenter sistemden ayıran diğer özellikleridir. Yarı-başkanlık

sisteminde devlet başkanı ile meclis çoğunluğunun farklı siyasal eğilimde olduğu dönemler, sistemin işleyişinde önemli sorunlara neden olabilmektedir (Yazıcı, 2002: 91-100).

Yasa yapma yetkisi, bütçe çıkarma yetkisi ve anayasada değişiklik yapma yetkisi, Olağanüstü hal ilan etme, savaş ilanına karar verme, af ilan etme yetkisi meclise verilmiştir. İki meclisli yapıda ülke genelinde seçilen vekillerin oluşturduğu millet meclisi ile yine belli kurallar dâhilinde veya her ile tanınan kota miktarınca veya daha büyük bölgeler ya da eyaletlerden belirlenen miktarda vekilin seçilmesiyle oluşturulan Senato mevcuttur. Bakan veya sekterlik görevi için seçilenler vekillik yapamaz, vekillik haklarından yararlanamazlar. Milletvekilleri mecliste sorumsuzluğa sahipken; meclis dışında ise sorumsuz değildirler. Başkanın güvenoyu sonucu kendi aleyhinde sonuç çıksa dahi çekilme zorunluluğu bulunmamaktayken hükümet güvenoyu alamazsa çekilmek durumundadır.

Yasaların yürürlüğe girmesi için her iki meclis tarafından da kabul edilmesi zorunludur. Tasarıların her iki mecliste de oylanıp, bir sonuç ortaya çıkmaması durumunda ise iki meclisin oluşturduğu bir karma komisyonun hazırladığı bir uzlaşı metninin hükümet tarafından uygun görülmesinin ardından, meclislere sunumunda son karar millet meclisine aittir. Bu uygulama demokratik yönetim açısından olumlu olmasına karşın bazı önemli kararların alınmasını oldukça zorlaştırmaktadır.

Robert Elgie (1999: 13), başkanın, doğrudan seçilmesi ya da doğrudan seçilme yöntemleri kullanılarak seçilmesi durumunda (Finlandiya örneği) gibi yarı başkanlık olarak tanımlanmasında yeterli olacağını söylemektedir. Elgie'ye göre, yarı-başkanlık sisteminin açıklanmasında başkanın ne kadar yetkisinin olduğunun bir öneminin olmadığını belirtmektedir. Avusturya, Bulgaristan, İzlanda ve İrlanda gibi ülkelerde başkan güçsüz konumda olup Finlandiya, Polonya ve Portekiz gibi ülkelerde ise yetkisi sınırlandırılmıştır. Fransa ile Rusya gibi ülkelerde ise başkan oldukça güçlüdür. Bu nedenle, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi farklı kategorilerde olan siyasal sistemlerdir.

1962 yılındaki anayasa değişikliği ile devlet başkanını halkın seçmeye başladığı Fransa'da 2008 yılında V. Cumhuriyetin Anayasası yirmi dördüncü defa revize edilerek hükümet sisteminde yeni fren ve denge mekanizmaları arayışına gidilmiştir. Fransa'daki rejimin işleyişi birbirinden farklı ve süreklilik arz eden iki şekilde oluşmaktadır. Bu cumhurbaşkanın meclisteki çoğunlukla aynı görüşe sahip olup olmamasına bağlıdır. Zira cumhurbaşkanı meclis ile aynı görüşten gelmiyorsa sistemin başat unsuru başbakan olmaktayken cumhurbaşkanı meclisle aynı görüşten geliyorsa cumhurbaşkanı esas güç sahibidir (Pactet, 1997: 345).

1962 anayasa değişiklikleri ile ulusu temsil etme yetkisinin meclisten alınıp devlet başkanına verilmesi, OHAL ilan edebilen cumhurbaşkanının yasama ve yürütme güçlerini bünyesinde toplayabilmesi, devlet başkanının meclisi feshetmesinin kolaylaştırılması, hükümete başkanlık etme yetkisini devlet başkanına verilmesi ve devlet başkanının meclisten geçmeyen yasaları referandum yoluyla halka götürme yetkisinin genişletilmesi gibi hususlar dikkate alındığında yürütme organının yasama karşısında ne denli güçlendirildiğini ortaya çıkmaktadır (Acar, 2016: 80).

Fransa'da 2000 anayasa değişiklikleri ile görev süresi de kısaltılarak yedi yıldan beş yıla indirgenmiştir. 2008 yılında ise anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı üst üste ikiden fazla seçilemeyeceği hükmü getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için kişinin en 23 yaşında olması ve parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları gibi seçilmişler arasından 500 kişi tarafından aday gösterilmesi gerekmektedir. Aday gösterme başvurusunun Anayasa Konseyi tarafından incelenerek kabul edilmesi gerekmektedir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 39-41).

Cumhurbaşkanının yanı sıra yasama organı üyelerinin de beş yıl için seçilecek olması ve Yasama organı seçimlerinin, cumhurbaşkanlığı seçimini takiben gerçekleştirileceğinin öngörülmesi ile cumhurbaşkanı seçilen kişinin mensup olduğu parti, yasama organı seçimlerinden de büyük ihtimalle başarıya ulaşacaktır. Cumhurbaşkanının görev süresince yargılanabilmesinin tek yolu, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 Anayasası'ndaki hükme benzer şekilde "*görevini sürdürmesiyle*

açıkça bağdaşmayacak şekilde görevlerini ihlal etmesi" durumudur (Dunbay, 2012: 304). Zira Fransız Anayasası'nın 68. maddesine göre; cumhurbaşkanı Yüce Divan olarak toplanan Millet Meclisi tarafından görevinden uzaklaştırılmaktadır (Eroğul, 2010: 199). Anayasanın 19. maddesinde, cumhurbaşkanının karşı imzaya gerek duymadan tek imza ile yapabileceği işleri sıralamaktadır. Buna göre cumhurbaşkanı başbakanı atamak ve başbakanın önerisi ile bakanları atamak ve görevlerine son vermek, meclislerin önerisi ile belli yasa tasarılarını referanduma götürmek, bunlardan bazılarıdır (Pactet, 1997: 347). Başbakanın, bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ancak gündemin önceden belirlenmiş olması ve cumhurbaşkanının yazılı biçimde vekâlet vermesi halinde mümkündür (Dunbay, 2012: 308-309).

Fransa'daki hükümet sisteminde yasama sürecinde yasa teklifleri her iki meclis tarafından da kabul edilmesi gerekmektedir. Eğer anlaşma sağlanamazsa, ilgili konu ikişer defa daha görüşülmesine rağmen uzlaşma sağlanamazsa başbakan konu hakkında bir karma komisyon kurulmasını talep edebilir. Karma komisyon uzlaşamazsa veya komisyon metni meclislerin en az biri tarafından reddedilirse Millet Meclisi'nden son kararı vermesi istenebilmektedir (Eroğul, 2010: 173). Çift meclis sistemi, parlamentodaki yasama sürecini uzatmaktadır. Bu yüzden, Anayasa'nın 45'inci maddesi hükümete bazı durumlarda ivedilikle yasa çıkarılmasını talep etme yetkisi vermektedir. Hükümet tasarısını önce karma komisyonda görüşülmesini talep etmekte, anlaşma sağlanamadığı takdirde, tasarının senatoya götürülmeyerek, yalnızca Millet Meclisi kararı ile çıkarılmasını sağlamaktadır. Bu durumda son söz Millet Meclisi'ne ait olduğundan Millet Meclisi üzerinden Senatoyu devre dışı bırakılabilmektedir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 61).

Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde milletvekillerinin bakan olma arzusu ile çıkarttığı krizleri önlemek adına bakan olanların meclis üyeliğinin düşeceği yönünde düzenleme kabul edilerek hükümetlere istikrar kazandırılmaya çalışılmıştır. Beşinci Cumhuriyet döneminde kanun çıkarılmasını kolaylaştırmak amacıyla; paket oylama ve giyotin usulü diye adlandırılan yöntemler benimsenmiştir. Giyotin usulü meclisin hükümet tarafından verilen yasa teklifinin kabul etmesi veya hükümetin düşürülmesi arasında karar vermesini zorlayarak kanun yapmayı

kolaylaştırmayı hedefleyen bir yöntemdir. Benzer şekilde yasamanın alanı sınırlanarak genel ilkeleri yasa ile belirlenebilecek konular düzenlenerek bunun dışındaki konuların yürütme tarafından değerlendirilmesi öngörülmüştür (Acar, 2016: 72-73).

Cumhurbaşkanına anayasa ile verilen en büyük yetkiler biri de başbakana ve meclis başkanlarına danıştıktan sonra onların görüşlerine bağlı kalmaksızın Millet Meclisi'ni feshetme yetkisidir. Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin anayasada herhangi bir sebebe bağlanmaması da devlet başkanının hükümet üzerindeki gücünü artırmaktadır. Anayasa cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisini sadece seçimlerden sonra oluşan yeni parlamentoyu bir yıl boyunca tekrar feshedememesi ile sınırlamıştır. Fransa Anayasası'na göre cumhurbaşkanı, uluslararası antlaşmaları veya meclis (Millet Meclisi ve Senato) tarafından çıkartılan ve onay için kendine gönderilen bir yasayı onaylamadan doğrudan Anayasa Konseyine denetim amacıyla gönderebilmektedir. Cumhurbaşkanının Anayasa Konseyinin başkanını seçebildiği ve dokuz üyesinden üçünü atadığı yine Fransız Anayasası'nda yer almaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 45-47).

Fransa'da aynı zamanda bakanlar kurulunun da başkanı olan devlet başkanının önemli yetkilerini özetlemek gerekirse; devlet başkanı, hükümetten ya da iki meclisten gelen yasaları referandum yoluyla halka götürebilmekte, tek başına OHAL ilan edebilmekte, vatana ihanet dışında karşı imza kuralı ile sorumsuz olmakta, tek başına meclisi feshedebilmekte ancak meclisi feshettikten sonra seçilen meclisi bir yıl geçmeden tekrar fesih edememektedir. Kanun ve uluslararası antlaşmaları anayasa mahkemesine götürebilmektedir. Başbakanın istifasını kabul edebilirken onu görevden alamamaktadır. (Demir, 2013: 835-837).

Fransa'da 1958 Anayasası ile getirilen iki turlu dar bölge çoğunluk sistemi sayesinde parti yapısında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Her iki turda da hem başkanlık hem de meclis üyeliği için yarışan siyasi partiler, birinci turda çoğunluğu kazanamamaları durumunda ikinci turda kendilerine en yakın adaylardan/partilerden birisini destekleyerek siyasi görüş olarak kendilerinden daha uzak adayların seçilmesini engellemeye çalışmaktadırlar. İkinci turda yaşanan ittifaklar, uzun vadede karşıt

görüşlerdeki partilerin kendi içlerinde daha uzlaşmacı bir siyasi kültürü benimsemelerini sağlamaktadır Siyasi partiler arasında uzlaşı arttıkça küçük siyasi partiler yerini daha büyük olanlar devretmeye başlamıştır. Bu durum Fransa'da 1962 yılından beri iki kutuplu parlamenter çoğunluğun temelini oluşturmuştur (Carcassonne, 1988: 246, Aktaran: Vergin, 1991: 134-135).

Fransa'daki yarı-başkanlık hükümet sisteminin en sıkıntılı yönü başkanlık sistemindeki gibi tek başlı olmaması ve cumhurbaşkanının, yasamanın çoğunluğuyla aynı görüşte olmadığı hallerde zorunlu olarak çoğunluğun başbakanı ile birlikte yaşamak zorunda kalmasıdır. Bu sistemin hesap verebilirlik ve yüksek demokrasi hususlarında da eleştirilmektedir. Öyle ki cumhurbaşkanı ve başbakanın farklı siyasi görüşte olmalarını ifade eden birlikte yaşama dönemlerinde olası bir siyasi başarısızlıkta seçmenin kimden hesap soracağı tam olarak belli olmaması ve halkın seçtiği cumhurbaşkanının halkın çoğunluğunun tercihlerini yansıtmayabileceği de göz önünde bulundurulduğunda cumhurbaşkanının seçimle göreve gelmesi sistemi ne kadar yüksek demokrasi ile bağdaştıracağı tartışılabilmektedir. Gerek cumhurbaşkanlığının gerekse hükümetin meşruluğunu halktan alması ve anlaşamaması halinde hangisinin isteklerinin yerine getirileceğinin belli olmamasının uzlaşma kültürü az olan toplumlarda ciddi krizlere neden olabileceği unutulmamalıdır (Onar, 2001: 380-381).

Yarı-başkanlık modelinin yasama yetkilerinin geniş bir şekilde devlet başkanınca uygulandığı ülkelerden birisi de Finlandiya'dır. Bu ülkede Finlandiya Anayasası'nın 14 ve 28. maddesine göre hükümet cumhurbaşkanına verilen yetkilerin konusu dışındaki alanlarda karar alabilmekte ve devlet başkanı tarafından veto edilen bir kanun teklifi ancak sonraki genel seçimlerde göreve gelen meclis tarafından ele alınabilmekte ve salt çoğunluk aranmaktadır. Devlet başkanı meclisin önerdiği teklif yerine kendisi de yasa önerisinde bulunabilmektedir. Diğer açıdan bakıldığında Cumhurbaşkanı da hükümete bırakılan yetkiler dışında kararnameler düzenleyebilmektedir. Aynı anayasanın 28. maddesinde cumhurbaşkanına verilen bir diğer yetki ise cumhurbaşkanının tek başına meclisi feshedebilmesidir (Demir, 2013: 833).

Volkan Aslan'ın ifade ettiği gibi (2015: 38-40); Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülkede yapılan seçimlerden sonra Birleşik Krallık Finlandiya'nın bağımsızlığı tanınmış ve 1919 Anayasası kabul edilmiştir. Özellikle 1919 Finlandiya Anayasası'na göre yasama yetkisi devlet başkanına meclis tarafından birlikte kullanılmak üzere verilmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde yer almaktadır. Bu durumda devlet başkanının üst düzeyde yürütme yetkisine sahip olması göz önünde bulundurulduğunda; Finlandiya'da saf bir parlamenter rejimin uygulanmadığı görülmektedir. (Arter, 2004: 53-54).

1919 ile 2000 yılları arasında Finlandiya'da uygulanan anayasa ile yarı başkanlık sisteminin uygulandığı söylenebilir. (Teziç, 2006: 437). 2000 yılından itibaren yeni Finlandiya Anayasası ile birlikte devlet başkanına verilen yetkiler azaltılmıştır. Yürütmenin diğer iki kanadı olan bakanlar kurulu ve meclis daha güçlendirilmiştir.

Finlandiya Anayasası'nın 54. maddesi, devlet başkanının seçimi ile ilgilidir. Buna göre doğduğu andan itibaren Finlandiya vatandaşı olanlar seçimlerde geçerli oyların yarısından fazlasını alırsa başkan seçilebilmektedir. Hiçbir aday oyların yarısından fazlasını seçimlerde alamazsa ilk turda en fazla oyu alan iki adayın katıldığı seçim sonucunda en fazla oyu alan devlet başkanı olabilmektedir. Eğer tek aday olursa herhangi bir seçim yapılmaksızın o kimse devlet başkanı seçilir. Aynı maddeye göre; son yapılan genel seçimlere katılan ve bu seçimlerde mecliste yer alan tüm siyasi partiler devlet başkanlığına aday gösterme yetkisine sahip olmaktadır. Bu durumun dışında oy verme hakkına sahip olan 20.000 kişi tek bir adayda buluşabilir. Devlet başkanının tekrar seçilmesi durumunda aynı kişi ikinci defa devlet başkanı seçilebilmektedir. Eğer devlet başkanı görev başında ölürse ya da görevine devam edemeyecek durumdaysa en kısa zamanda tekrar seçim yapılabilir (Aslan, 2015: 46).

Anayasanın 59. maddesi uyarınca; devlet başkanının görevlerini yerine getirmesini engelleyecek bir durum olması halinde devlet başkanlığına başbakan tarafından, başbakan da vekâlet edemeyecek durumda ise başbakan vekili durumundaki bakan tarafından vekâlet edilir. (Aslan, 2015: 46).

Finlandiya Anayasası'nın devlet başkanının görevlerini düzenleyen 58. maddesinde; devlet başkanı yürütme ile ilgili kanunları aşağıda yer alan başlıklar altında toplanmıştır.

- Bakanlar Kurulu'nda görüşülmesi gerekmeyen konular,
- özel af ve özel kişileri ilgilendiren ve kanunlarda özel olarak düzenlenen konular,
- finansmanla ilgili olanlar dışında Åland Adaları'nın Özerkliği Kanunu'nda belirtilen konular,
- olağanüstü meclis seçim kararı ve
- atama kararları dışındaki kararları hükümetin yapacağı teklifler üzerinden verilmektedir (Aslan, 2015: 47-48).

Ayrıca devlet başkanının hükümetin teklifleri doğrultusunda karar vermemesi halinde konu hükümet tarafından meclise sunulabilir ve karara bağlanır. Kısaca devlet başkanı kararlarında hükümetin teklifini ön planda tutmaktadır.

Finlandiya Anayasası'nın 80. maddesi uyarınca devlet başkanı, başbakan ve bakanlıklar anayasa veya diğer yasalarda verilen yetkiye dayalı olarak kararname çıkarabilmekte ancak özel kişilerin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen ilkeler ile anayasada yer alan yasama yetkisine ilişkin konular ancak kanunla düzenlenebilmektedir.

Finlandiya Anayasası'nda madde 77'ye bakıldığında meclis tarafından görüşülen ve kabul edilen yasalar devlet başkanına gönderilir. Devlet başkanı 3 ay içerisinde kararını vermelidir. Eğer devlet başkanı meclisin kabul ettiği yasayı onaylamazsa reddederse kanun tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilir. Aynı şekilde meclis yasayı hiç değişiklik yapmadan kabul ederse devlet başkanı onayı aranmaz yasa kabul edilir. Meclis yasayı kabul etmezse yasanın hükmü kalmaz.

Finlandiya Anayasası'nda madde 78'ye bakıldığında devlet başkanına tanınan sürede yasa onaylanmazsa bu yasa meclisçe tekrar görüşülmektedir. Bu durumda yasa

da ya köklü değişiklikler yapılır ya kabul ya da reddedilir. 79. Madde ise kesinleşen yasaların imzalanmasını içermektedir.

Finlandiya Anayasası'nın 113. maddesi oldukça önemlidir çünkü devlet başkanının cezai sorumluğu ile ilgilidir. Eğer devlet başkanı vatana ihanet ederse ve insanlığa karşı suç işlerse cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Bunların dışında yaptığı hiçbir şeyden dolayı sorumlu tutulmamaktadır. Devlet başkanının, vatana ihanet ve insanlığa karşı suç işleme durumu Ombudsman ve Hukuk Şansölyesi ya da hükümetin suçlamasıyla olmaktadır. Bu durum meclise iletilmektedir. Eğer meclisin ¾ 'nün suçlamayı kabul etmesi gerekmektedir. Başsavcı Yüksek Mahkeme'de devlet başkanı hakkında dava açmaktadır. Dava sonuçlanana kadar devlet başkanı görevinden uzak tutulur (Aslan, 2015: 52).

Finlandiya Anayasası'nın 61. maddesine göre; başbakanın seçiminden önce mecliste yer alan tüm siyasi partiler, hükümet kurulması ve siyasi program hakkında görüşmeler yapmaktadır. Devlet başkanı, Meclis başkanı ve meclisteki gruplar dinlendikten sonra başbakan adayı parlamentoya sunulmaktadır. Eğer aday oyların yarısından fazlasını alırsa başbakan seçilebilir. Aday Anayasa'da belirlenen oyu alamazsa başkan bir aday usule uygun olarak belirlenmektedir. Bu adayda oyların çoğunu alamazsa mecliste tekrar açık oylama yapılarak oyların çoğunu alan aday başbakan olur (Aslan, 2015: 52).

Finlandiya Anayasası'nın 43, 44, 45, 46 ve 47. maddelerinde parlamenter sistemlerdeki yasamanın hükümeti denetim araçlarından olan gensoru, genel kurulda görüşme, hükümetten bilgi isteme, güvenoyu mekanizmasını başlatan ihtiyari rapor sunma gibi mekanizmalar Finlandiya'da da uygulanmaktadır (Aslan, 2015: 56-57).

Finlandiya Anayasası'nın "Olağanüstü meclis seçimleri" başlıklı 26. maddesi uyarınca Devlet başkanının olağanüstü meclis seçimlerine karar verebilmesi bu seçimlerin yapılması yönünde başbakanın gerekçeli teklifi bulunmalıdır. Hâlbuki 1990'lı yılların başında yapılan anayasa değişikliğine kadar- devlet başkanı herhangi bir koşula bağlı olmaksızın dilediği zaman yasama organının görevine son verme yetkisine sahip idi.

Yeni Anayasa ile başbakanı meclisin seçmesi, ancak talep etmeleri halinde devlet başkanının hükümet ve bakanın istifasını kabul etmesi, devlet başkanının başbakanın teklifi olmaksızın bakanları görevden alamaması gibi getirilen çeşitli düzenlemeler devlet başkanının hükümet üzerindeki etkisinin oldukça azaltmaktadır (Nousiainen, 2001: 11). Finlandiya Anayasası'nın 93. maddesi uyarınca uluslararası antlaşmalar için meclisin kabulünün gerekmesi, Finlandiya'nın dış politikası devlet başkanı tarafından hükümetle işbirliği halinde yürütülmesini ve meclisin bu politikalara katılımını zorunlu hale getirmiştir (Nousiainen, 2001:14). 1999 Anayasası'nın en önemli yeniliklerinden birisi, devlet başkanının güçlü konumdan alınarak bu konuma meclisin geçmesi olmuştur (Nousiainen, 2001:10).

Finlandiya'daki uygulamaya benzer şekilde İzlanda'da da "Alting" denilen meclisi cumhurbaşkanı feshederek seçimlere gidebilmektedir. İzlanda Anayasa'sının 29. maddesine göre cumhurbaşkanı bir bakanı görevden alabilmektedir. Yarı başkanlık sisteminin genel özellikleri arasında devlet başkanı meclise karşı sorumlu olmadığı daha önce ifade edilmişti. Ancak İzlanda'da durum biraz farklıdır. İzlanda Anayasa'sının 11.maddesine göre; meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu sağlandığı takdirde başkanı görevden almak üzere referandum kararı alınabilmektedir. Bu iki yönüyle tipik yarı başkanlık modelinden ayrılmaktadır (Demir, 2013: 834).

Avusturya yarı başkanlık sisteminde de yine meclis başkanı referandum ile görevden alabilmektedir. Burada Federal Konsey'de alınan kararın iki meclisin birleşik toplantısından oluşan Federal Meclisçe onaylanması gerekmektedir. Ancak referandum sonucunda başkan görevden alınmazsa Federal Konsey kendiliğinden fesih olmaktadır. Avusturya'da devlet başkanının başbakanı görevden alabilmesi de devlet başkanına verilen çok önemli bir yetkidir (Demir, 2013: 834-835).

Bulgaristan'da ise yarı başkanlık sistemi parlamenter sisteme daha yatkındır. Öyle ki devlet başkanın yetkileri son derece sınırlı olup bakanlar kurulunu seçmede yetkisi yoktur. Başbakan mecliste en çok üyeye sahip olan parti tarafından belirlenmektedir. Devlet başkanı yasa teklif edemezken meclisi de fesih edememektedir.

Bulgaristan'da uygulanan sistem başkanlı parlamenter sistem olarak da ifade edilmektedir (Demir, 2013: 840-841).

Yarı başkanlık sisteminin güçlü yönleri ele alınırsa; bu sistemde devlet başkanının meclisle arasındaki olası uzlaşmazlıkları sona erdirecek güçlü bir fesih yetkisine sahip olması, yarı-başkanlık sistemlerine esneklik kazandırmaktadır. Sistemin hükümet istikrarsızlıklarını önlemede tarafsızlığı sağlanmasında cumhurbaşkanlarının rolü büyüktür. Bu yetkiler sayesinde denge kurulmasına olanak sağlanmaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde, bir siyasal rejim olarak halk tarafından devlet başkanının direk olarak seçilmesi ve herhangi bir siyasi partinin üyesi olmak zorunda olmaması cumhurbaşkanının hükümet ile fikir ayrılığına düşmesinin ve siyasi tıkanıklık olasılığını zayıflattığı düşünülmektedir. Hâlbuki demokrasi kültürünün yerleşmiş olduğu ülkelerde halktan yetki almanın yolu siyasi partilere çıkmaktadır ve halk adına egemenlik yetkisi kullanacak makamlar tarafsız yani partisiz olmamaktadır (Beceren ve Kalağan, 2007: 178). Dolayısıyla Parlamentoyu da devlet başkanının da halkın seçmesi başkanlık sisteminde olduğu gibi çifte meşruiyet sorunu yaratabilme potansiyeli taşımaktadır. Bu aynı zamanda çifte meşruiyet sorunu da çıkarıp meclis yürütme arasında çatışma çıkarabilir. Zira farklı siyasal eğilimlere sahip devlet başkanı ve meclis olması durumunda başkan meclisi feshetse dahi seçim sonuçlarında mecliste benzer sonuç çıkması halinde siyasi tıkanıklığı çözebilecek farklı bir mekanizma daha olmaması yarı başkanlık sisteminin zayıf yönlerinden birisidir.

Ancak unutulmamalıdır ki, yarı başkanlık modelinde cumhurbaşkanının Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanında dahi olmayan meclisi feshetme aracına sahip olması siyasi tıkanıklıkları ve istikrarsızlıkları önlemede, önemli bir çözüm yolu sunmaktadır. Ancak bunun başarılı olabilmesi için söz konusu hükümet sistemini uygulayan ülkede uzlaşma kültürünün benimsenmiş olması ve cumhurbaşkanının tarafsız bir niteliğe sahip olması gerekmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 117).

Yarı- başkanlık hükümet sistemi denilince akla gelen ilk uygulamalardan olan Fransa hükümet sistemi incelendiğinde; 1958 Fransız Anayasası cumhurbaşkanlarına başta dışişleri, savunma ve yargı olmak üzere birçok alanda geniş yetkiler sunmaktadır.

Hükümetin hem parlamenter sistemde olduğu gibi meclise, ama aynı zamanda cumhurbaşkanına karşı sorumlu bulunması, sistemin cumhurbaşkanı ve meclisin aynı çoğunluktan olmasına göre şekillendirilmiş olması, cumhurbaşkanlarına meclisi feshetme ve anayasal olağanüstü yetkiler (pouvoirs exceptionnels) tanınması cumhurbaşkanına sistemde önemli bir konum vermektedir. Yüksek Yargı Konseyi'ne (Conseil Supérieur de la Magistrature) başkanlık etme ve 9 üyeden oluşan Anayasa Konseyi'nin başkanını ve üç üyesini atama yetkileri de önemli yargısal yetkileri arasındadır. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda kanaatimiz odur ki; Fransız Cumhurbaşkanı'nın, başkanlık sistemindeki devlet başkanlarından çok daha güçlü olduğu ve Türkiye'de 16 Nisan 2017'de kabul edilen anayasa değişikliğine Cumhurbaşkanı'na aşırı yetkiler tanınarak "tek adam rejimi" yarattığı gerekçesiyle yöneltilen eleştirilerin, Fransız yarı başkanlık sistemi için de geçerli olabileceği sonucuna varılabilir.

Steven Fish'e göre, Rusya'nın siyasi sistemini; Rusya Anayasası'nda öngörülen güçlü konumdaki bir başkan ve zayıf bir meclis yapısı dikkate alarak süper-başkanlık olduğunu savunmuştur. Fish, bir siyasal sistemin süper-başkanlık sistemi olabilmesi için şu özellikler barındırması gerektiği düşünmektedir. Bunlar; başkanın, hükümet oluşumunda karar sahibi olması, hükümeti yasama denetiminden koruyabilmesi ve kararname çıkartma yoluyla yasama faaliyetlerinde bulunabilmesidir (Fish, 1997: 326).

Hasan Dursun ise Rusya Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemiyle benzerlikler içerdiğini savunmuştur (Dursun, 2006: 235). Ayrıca Rusya Federasyonu Anayasası'na göre; Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nı olabilmek için en az 35 yaşında, Rusya Federasyonu'nda on yıldan daha fazla süre ikamet eden her Rusya Federasyonu vatandaşının aday olabileceği öngörülmüştür. Aynı maddede devlet başkanının Rusya Federasyonu vatandaşları tarafından, genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla dört yıllık süre için seçileceği, devlet başkanlığı görevinin arka arkaya iki dönemden fazla süreyle yapılamayacağı belirtilmiştir. (Dursun, 2006: 263).

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 91. maddesinde devlet başkanının dokunulmazlığının bulunduğu belirtilmiş, devlet başkanının yargılanabilmesi usulü Anayasa'nın 93. maddesinde çok güç şartlara bağlanmıştır. Bu maddede; devlet başkanının Federasyon Konseyi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile suçlanabileceği; devlet başkanının sadece vatana ihanet ile diğer bazı ağır suçlardan dolayı yargılanabileceği bu suçları işlediği yönündeki isnadın Duma üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yapılabileceği, yapılan suçlamanın usule uygun olduğunun Anayasa Mahkemesi'nce uygun bulunması, başkanın eylemlerinin suçlama için yeterli olduğunun Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi'nce uygun bulunması şartı getirilmiştir (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2017: 292). Ayrıca suçlayıcı ilk önergenin meclisin üçte biri tarafından kabulü ve alt meclis konumundaki Duma tarafından oluşturulan komisyonca uygun görülmesi, suçlama kararının her iki meclisin üye tam sayısının üçte ikisi tarafından onaylanması ve federasyon konseyinin Duma kararından itibaren 3 ay içerisinde suçlama kararını açıklaması gerekmektedir. Federasyon konseyi suçlama iddialarını kabul etmezse ancak devlet başkanına yöneltilen suçlamalar reddedilecektir. Bu hükümlerden de açıkça anlaşılacağı üzere devlet başkanının cezai anlamda yargılanması mümkün gözükse de oldukça zor şartlara bağlanmıştır (Dursun, 2006: 263-264).

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 92. maddesinde yeni devlet başkanının seçilip yemin etmesiyle önceki devlet başkanının görevinin sona ereceği, devlet başkanının istifa etmesi veya sağlık nedenleriyle görevine devam edememesi ya da cezai olarak suçlanması durumunun olması halinde görevinin sona ereceği, devlet başkanının görevinin sona erdiği tarihten itibaren, en geç üç ay içerisinde yeni devlet başkanı seçiminin yapılacağı belirtilmiştir. Aynı maddede devlet başkanının görevini geçici olarak yapamaması halinde, başbakanının geçici olarak devlet başkanlığına vekâlet edeceği ancak bu süre zarfında Duma'yı feshedemeyeceği, referandum çağrısı yapamayacağı ve Anayasası'nın hükümlerinin değişmesi veya düzeltilmesi için öneride bulunamayacağı belirtilmiştir. Bu fıkradan; vekil devlet başkanının, asıl devlet başkanına tanınan çok önemli yetkilerden mahrum olduğu ve önemli yetkilerin asıl devlet başkanının şahsına bağlı olduğu sonucuna varılabilmektedir. (Dursun, 2006: 264).

Rusya Federasyonu Anayasası'na göre; devlet başkanı Rusya Federasyonu Anayasası ile Federal hukuka uygun olarak; Duma seçimleri için çağrıda bulunma, Duma'yı feshetme, Federal Anayasa düzeni ile öngörülen usullere uygun olarak referandum çağrısında bulunma, Duma'ya yasa teklifi sunma, federal yasaları imzalama ve yayımlama, anayasa ile federal yasalara aykırı olmamak üzere idari emir ve kararname çıkarma, OHAL ilan etme, başta yüksek yargıçlar olmak üzere üst düzey yetkilileri meclis onayı olmaksızın atama ve azletme yetkisine sahiptir (Dursun, 2006: 265-268).

Rusya Federasyonu Anayasası'na göre Federal Meclis, Federasyon Konseyi ve alt kanat olarak faaliyet yürüten Duma olmak üzere iki yapıdan oluşmaktadır. Devlet Başkanı tarafından, Rusya Anayasası'nın 111. maddesinde feshedilme durumu belirtilmiştir. Bu maddede; başbakan adayı üç defa reddedilirse Duma tarafından devlet başkanı başbakanı atayabilmektedir. Ayrıca Duma'yı feshetme yetkisine sahiptir. Yeni seçim için çağrı yapabilmektedir. Burada belirtilmesi gereken husus; böyle bir durumda devlet başkanının Duma'yı feshetme yetkisi bulunduğundan uygulamada Duma'nın önerilen başbakanı reddetme yetkisi çok da işlevsel gözükmemektedir. Rusya'da devlet başkanı, başbakanı atarken Duma'nın onayını almak zorundayken bakanlar ve başbakan yardımcıları için onaya ihtiyaç duymamaktadır (Acar, 2016: 72-73).

Ayrıca, Rusya Anayasası'nın 117. maddesinde de devlet başkanının feshedeceği ikinci durum gösterilmiştir. Bu maddede; Duma'nın, hükümete basit çoğunlukla aldığı güvensizlik kararını bildirebileceği belirtilmektedir. Ayrıca, devlet başkanı isterse hükümetin düştüğünü ilan edebilmektedir. Duma ile aynı kararda olamayabilir. Bu durumda Duma hükümete üç ay içinde tekrar güvensizlik oyu verirse devlet başkanı Duma'yı feshedebilir keza hükümetin düştüğünü ilan edebilir. Gerek Anayasa'nın 111. gerekse 117. maddelerinde devlet başkanının Duma'yı feshedebilmesi için öngörülen şartların *'sözde'* şartlar olduğunu devlet başkanının Duma'yı feshinin şartsız olduğunu savunmuştur (Dursun, 2006: 265-266).

Rusya Anayasası'na göre; meclis tarafından kabul edilen federal yasanın, imzalanmak ve yayımlanmak üzere beş gün içerisinde devlet başkanına gönderilmekte,

devlet başkanının on dört gün içerisinde federal yasayı değerlendirmektedir. Rusya Anayasası 107.maddeye göre; Devlet başkanının reddettiği yasa teklifleri Federasyon Konseyi ve Duma'nın üye tam sayılarının üçte ikisinden daha fazlasının oylarıyla kabul ettikleri takdirde devlet başkanı yasayı yedi gün içerisinde imzalayıp yayımlayacağı ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi bu maddeyle devlet başkanına tanınan güçleştirici veto yetkisinin, veto edilen kanunların kabulünü zorlaştırmaktadır (Dursun, 2006: 267).

Her ne kadar Anayasa'nın 110. maddesinin 1. fıkrasında Rusya Federasyonu'nda yürütme yetkisinin, Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından kullanılacağı belirtilse; Rusya Anayasası'nın 112. maddesine göre; başbakanın devlet başkanına, başbakan vekili ile federal bakan adaylarını teklif edeceği devlet başkanının hükümet üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde ifade edilen, devlet başkanının hükümetin istifasını karara bağlayacağı hükmüne dayanan uygulamada da devlet başkanları hükümetlerin istifasını istemekte, hükümetler de direnç göstermeyerek istifalarını devlet başkanına sunmaktadırlar. Rusya Anayasası'nın 113. maddesine göre başbakanın, devlet başkanının kararnamesine göre de hükümetin programını belirlemesi, 114. maddede de hükümetin anayasa, federal yasalar ve Rusya Devlet Başkanı'nın kararnameleri ile verilen diğer görevleri yapacağı belirtilmesi başkanın hükümet üzerindeki üstünlüğü ortaya koymaktadır. Rusya Federasyonu Hükümeti'nin devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun bir diğer kanıtı, Anayasa'nın 116. maddesinde hükümetin görev süresinin, yeni bir devlet başkanının seçilmesiyle birlikte sona ereceği belirtilmesiyle hükümetin varlık nedeninin devlet başkanı olduğu vurgulanmaktadır. Rusya Anayasası'nın 115. maddesinde "hükümetin Anayasa'ya, federal yasalara ve devlet başkanının kararnamelerine aykırı olan kararname ve yönetsel emirlerinin, Rusya Federasyonu Devlet Başkanı tarafından feshedilebileceği belirtilmiştir." Bu durum hükümetin özellikle kararname ve yönetimle ilgili emir çıkarma yetkisinin ikincil durumda olduğu görülmektedir. Bu yetkiler öncelikle devlet başkanına verilmiştir. (Dursun, 2006: 269-270).

Bu nedenlerle Rusya Federasyonu'nda 'da devlet başkanına aşırı bağımlılık devlet kurumlarının dayanıksız ve kırılgan bir duruma getirmektedir. Ayrıca Rusya

Federasyonu'nda yer alan siyasi partilerin seçmenler ve kendi üyeleri üzerinde etkili olabilmeleri mümkün gözükmemektedir. Fish'e göre, siyasi partilerin başkana olan aşırı bağlılıkları yüzünden seçmenler üzerinde etkisinin olmaması siyasi partileri zayıflatmaktadır. Diğer yandan, siyasi partiler, yasama organı güçsüz olduğundan yasama içerisinde kendilerini geliştirememektedir. (Fish, 1997: 327-328).

1.3.4. Başkanlık Sisteminin Özellikleri, Zayıf ve Güçlü Yönleri

Yürütmenin başı; belli süreyle halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak göreve getirilen, iş ve işlemlerinden sorumlu olan, yasama ve bütçe yetkisi bulunmayan, kendi atadığı hükümete başkanlık eden başkandır. Bu sistemde aynı kişi hem yasama hem de yürütme içerisinde yer alamadığında başkan ve atadığı bakanlar parlamenter değildir. Başkanlık sisteminin çeşitli devletlerce farklı uygulama örnekleri mevcutsa da bu kısım da ideal Amerikan Başkanlık modelini incelenecektir.

ABD'de Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclis bulunmakta olup her eyaletten 2 üye olmak üzere 100 üye Senato'da görev almak üzere 6 yılda bir Senato'nun 1/3'ü değişmek üzere seçilir. Temsilciler Meclisi'ne ise 435 üye (25 yaş altında) 2 yılda bir 1/3'ü değişmek üzere seçilir. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun oluşturduğu Kongre 535 üyeden oluşmaktadır. Senato başkanı Başkan Yardımcısı olup oylar eşit olması halinde oy hakkına sahiptir. Her eyaletten seçilen temsilcilerce dolaylı olarak 4 yıllığına ve en fazla iki kez seçilebilen Başkan'ın Amerika'da doğmuş olması, en az 35 yaşında olması, Amerika'da en az 14 yıl geçirmiş olması gerekir (Fendoğlu, 2012: 43-44). Burada en önemli husus Senato, Temsilciler Meclisi ve Başkanın seçilmelerinin ve görev sürelerinin farklı olmasıdır (Özbudun, 2015: 1). Başkan Federal Yüksek Mahkemesinin 9 üyesini ömür boyu atar.

Başkanlık sistemi başkan ve yasama arasında fren denge sistemi denilen birtakım mekanizmalara sahiptir. Savaş ilanı ve af gibi ciddi yetkilerinin yanı sıra başkan devletin birçok önemli konumuna atama yetkisine haizken Bakanlar ve kimi yargı mensupları başta olmak üzere önem arz eden atmalarda senato onayına muhtaçtır. Keza uluslararası antlaşmaları da imzalama yetkisi başkana ait iken senatonun 2/3 onayı

gerekmektedir. Başkanın bütçesini kongre onaylarken başkanın da veto yetkisini kullanarak veto edilen kanun teklifinin ancak Temsilciler Meclisi ve Senato'nun ayrı ayrı 2/3 onayı ile kabulü mümkün olmaktadır. Başkanın yargılanabilmesi ancak Temsilciler Meclisince yapılacak rüşvet, ihanet gibi anayasada yer alan ciddi suçlamalar neticesinde Senato ve Federal Yüksek Mahkeme tarafından yapılabilmektedir. Başkan'ın yasama işlevleri son derece sınırlı olup önemli konularda mesaj yetkisini kullanarak yasamaya hitap edebilmekte ve kongrenin çıkarmasını istediği kanunları telkin edebilmektedir. Dolaylı olarak ise partisinden bir milletvekiline teklif verdirebilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2015: 4-5).

Lobicilik faaliyetleri sayesinde başkanın mensubu olduğu parti hükümet ve senato arasında arabuluculuk ve köprü vazifesi görmektedir. Bu faaliyetler, belli kanunların çıkarılması noktasında parlamenterlerin birlikte uzlaşmayla hareket edebilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu sistemin oluşturduğu federal yapı sayesinde yasa çıkarama, federe yüksek mahkemeler kararları gibi önemli yetkiler federe devletlerce kullandığından başkanın demokrasi dışı eğilimlerde bulunması engellenmektedir (Kahraman, 2012: 448).

Başkanlık sistemi çeşitli ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde ABD Başkanlık modelinin detaylı ele alınmasında önce Güney Amerika ülkelerinden Arjantin ve Afrika ülkelerinden Nijerya'da uygulanan başkanlık sistemi hakkında incelemeler ve literatür taraması yer almıştır. Bu ülkelerde uygulanan hükümet sisteminin başkanlık sisteminin başarıyla uygulandığı ABD modeli ile benzerlikleri ile farklılıklarına değinilerek Türkiye'de başkanlık sistemi uygulanması açısından bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

Arjantin'de anayasanın 89. maddesine göre; başkan ve başkan yardımcısı ABD'deki gibi birlikte seçilirler. Başkan ve başkan yardımcısı seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak, Arjantin topraklarında doğmuş ya da Arjantin doğumlu ve vatandaşı ebeveynlere sahip olmak şartı aranmaktadır. Arjantin Anayasasının 98. maddesi Arjantin'de başkan ve başkan yardımcısı seçimlerinin iki turlu bir seçim

sistemi ile doğrudan halk tarafından yapılmasını öngörmektedir. Başkanlık seçiminde eğer hiçbir aday geçerli oyların yüzde 45'ini alamazsa veya geçerli oyların en az yüzde 40'ını alan aday ile ikinci sıradaki aday arasında yüzde 10'dan daha az bir fark oluşursa, ikinci tur seçime gidilir. Bir ay içerisinde ikinci tur seçimleri yapılması zorunlu olup basit çoğunluk esasına göre en yüksek oyu alan aday seçilmektedir (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 36-39).

Arjantin'de yürütme organı başkan, başkan yardımcısı, "başbakan" ve 16 adet bakanlık ve bakanlık statüsündeki başkana bağlı devlet organlarından oluşmaktadır. Yürütme organının başı başkandır; başkanın, devletin ve hükümetin başı olmak ve başkomutanlık yetkileri bulunmaktadır. Başkanın atadığı bakanlar kongre üyesi olmamakla birlikte kongrenin toplantılarına katılabilmekte ancak oy kullanamamaktadırlar. Kabine üyeleri arasında başkandan sonra en üst düzey konumdaki kişi başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısı, başkanın görevinin başında bulunmadığı geçici durumlarda veya başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde başkanlık makamına vekâlet etmektedir. Bakanlıklar dışında devlet başkanına bağlı olarak çalışan kurumlar arasında Genel Sekreterlik, Devlet İstihbarat Sekreterliği, Hukuk ve Teknik Sekreterliği, Genelkurmay Başkanlığı, Kültür Müsteşarlığı ve Uyuşturucu Bağımlılığı ve Kaçakçılığını Önleme Sekreterliği yer almaktadır. Bunlara ek olarak, Başkanlık Sekreterliği, Siyasi Analiz Bürosu, Teknik Yardım Bürosu, Özel Sekreterlik, Yardımcı Sekreterlik, Stratejik Araştırma ve Değerlendirme Bürosu gibi başkana bağlı yardımcı kurumlar bulunmaktadır (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 42).

Kabinedeki bir diğer önemli aktör ise başbakandır. Başkan yardımcılığının yanı sıra başbakanlık organı da mevcuttur. Başkanca atanan bakanlar kurulunun başında başbakan bulunmaktadır. Kongre talep etmesi halinde sözlü ya da yazılı cevap vermek, başkanın verdiği işleri yapmak, başkanın atamadığı kişileri atamak, bakanlar kurulunu toplantıya hazırlamak bazı görevlerindendir. Kongre başbakanı gensoru yoluyla iki meclis salt çoğunluk kararıyla düşürebilmektedir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017:100-103).

Arjantin Anayasası'nın 99. maddesinde sıralanan başkanın yürütmeye ilişkin görevlerine baktığımızda; başkan, Temsilciler Meclisi'nin azil kararı verdiği kişilerin dışında olmak kaydıyla ilgili mahkemenin raporuna dayanarak federal yargıya tâbi suçluların cezasını affedebilmesi ya da hafifletebilme yetkisine sahiptir. Diğer yandan başkan büyükelçi, bakanlar gibi üst düzey yetkilileri senatonun onayıyla atayabilir ve görevden alabilmektedir. Yine senatonun onayını almak kaydıyla uluslararası anlaşmaları imzalama, savaş ilan etme yetkilerine sahiptir (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 45).

Arjantin Anayasası'nın 99.3. maddesinde; Arjantin'de başkan yasanın ruhunu değiştirmemek ve sadece düzenleyici bir rol oynamak üzere başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisine sahiptir. Başkan ancak kanunların uygulanması konusunda acil ve zorunluluk arz eden olağanüstü bir gelişme yaşanırsa ve söz konusu KHK, seçimlerle, siyasi partilerle ilgili değil ise veya cezai ve vergilendirme konularında değil ise başkan KHK çıkarabilir. Fakat KHK tüm bakanların oybirliği ile kabul edilmiş olmalıdır. Başkan ve başkan yardımcısı dışında bir siyasi aktör olan Bakanlar Kurulu Başkanı KHK'yı, Kongrenin her iki meclisinden partilerin dağılımına göre oluşturulacak olan özel komisyona, 10 gün içerisinde bizzat sunmak zorundadır. Komisyonun KHK'yı her iki meclise iletmesine müteakip her iki meclisin mutlak çoğunlukla kabul edeceği KHK yürürlüğe girmektedir. Kongrede kabul gören yasa tekliflerini başkanın 10 gün içerisinde onaması veya reddetmesi gerekmektedir. Başkanın yasa teklifinin bazı maddelerini kabul edip bazılarını reddetme yetkisi yoktur. Ancak hükümler bağımsız bir nitelik taşıyorsa ve teklifin diğer kısımlarından ayrı olarak yayımlanması kanunun bütünlüğüne ve doğasına bir aykırılık teşkil etmiyorsa kısmen veto edebilmektedir. Bu gibi durumlarda zorunlu ve acil kararnameler için öngörülen işlem uygulanmaktadır. Başkanın yasa teklifini tümüyle veto etmesi durumunda yasa teklifi, kongrenin her iki meclisinde üçte iki oy çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 53-54).

Arjantin'de partili başkanlık sistemi bulunmamaktadır. Başkanlık seçim sürecinde bir siyasi partiyle bağı bulunan başkan seçildikten sonra partisiyle ilişiği resmi olarak kesilmektedir. Ayrıca, Brezilya gibi bazı Latin Amerika ülkeleriyle

karşılaştırıldığında, Arjantin'de parti disiplini görece daha sıkı olmakla birlikte çok-partili bir siyasi yapı sözkonusudur. Siyasi partiler veya koalisyon ve bunlara ek olarak daha küçük siyasi partiler kongrede temsil edilmektedir. Partiler ideolojik olarak birbirinden ayrılmaktadır ve 1990'lardan itibaren siyasi partiler üzerinde eyaletlerin etkisi hissedilmeye başlanmıştır. Ayrıca, ideolojik fraksiyonların oluşturduğu koalisyonlar da giderek önem kazanmaktadır (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 59).

Arjantin'de yasama organı iki-meclisli Ulusal Kongredir. Kongrenin alt kamarası Temsilciler Meclisinde 257 milletvekili bulunurken, Kongrenin üst meclisi olan ve 24 eyaletten ikisi oyların çoğunluğunu alan partiden, biri ilk sıradaki azınlık partisinden olmak üzere 3'er temsilci göndermesiyle oluşan senatoda 72 senatör yer almaktadır. Temsilciler Meclisi ise milletvekilleri nisbi temsil esasına göre belirlenmektedir. Senatörlerin gelmektedir. (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 62). Her iki yılda bir Temsilciler Meclisi'nin yarısı yenilenirken senatonun üçte biri her iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir. (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 66).

Arjantin'de kongre başkanın kullandığı bütçeyi onaylamakta, yürütmenin aldığı barış, savaş, OHAL ilan etme, Yüksek Mahkeme yargıçlarının atama kararlarını onama ve silah kullanma yetkisini yürütmeye verme yetkisine sahiptir. Arjantin'de yasamanın yürütmeye karşı yetkileri; kongrenin başkan ve başkan yardımcısının istifasını kabul veya reddetmesi, eyaletlere federal hükümetin müdahale etmesi emrini vermesi, senatonun yargılaması sonucunda anayasada belirlenen suçları işlemesi halinde başkanı üçte iki senato çoğunluğuyla azledebilmesi olarak sürdürülebilir (Miş, Aslan ve diğerleri, 2015: 69-84).

Arjantin'de milletvekillerinin liste usulü nispi temsil sistemine göre seçilmesi siyasi partilerin aday belirlemedeki rolü kuvvetlenmektedir. Listeler üzerinde valilerin yetkisi olduğundan milletvekilleri üzerinde etkisi yüksek olması aynı zamanda valilerin bütçe yönüyle merkeze bağımlı olması federal yapıyı zayıflatırken başkan dolaylı da olsa esas gücü ele almakta ve kongreye baskın hale gelmektedir. Bu durum federal yapının yanı sıra kuvvetler ayrılığını da zayıflatmaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 106). Arjantin'de ABD modelinden esinlenerek uygulanan başkanlık

sistemi yürütmeye daha fazla yetkiler tanınarak başkanların siyasi geleneklerin de etkisiyle gücünü ve nüfusunu artırdığı ortaya çıkmıştır. Yasama organının yürütme karşısında zayıflaması ve yargının tam bağımsızlığını elde edememesi ile başkanlar kuvvetler ayrılığı bahanesiyle hukuki boşluklardan faydalanarak etkisini artırmaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 136). Arjantin'de tecrübeli siyasetçi azlığı, katı parti disiplini, başkanın yasama işlevine müdahil olması, sık yaşanan darbeler meclisi zayıflatan etmenler olmuştur. Burada Arjantin'in siyasal kültürü başkanın yetkisini genişletme eğilimi ve yasama yetkileri de bulunan başkanın iki rolünün çakışması önemli faktörlerdendir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 145-147).

Arjantin ABD'deki başkanlık modeli uygulamalarına benzer uygulamalara sahiptir. Örneğin, Arjantin anayasasındaki 1994 yılında yapılan değişiklikle başkan yardımcısı, ABD'dekine benzer şekilde yasama erki içerisinde de görev üstlenmeye başlamıştır. Yine bir diğer benzerlik Arjantin başkan yardımcısı senatonun başkanı konumundadır ve yalnızca oy eşitliği durumunda oy kullanma hakkına sahiptir. Arjantin Başkanı'nın veto ettiği yasa tekliflerinin iki meclisin üçte iki çoğunluk ile onama zorunluluğu da ABD modeli ile olan bir diğer benzerliktir. Arjantin başkanlık modelinin ABD modelinden önemli bir farkı ise; 1994 yılında yapılan anayasal değişiklik ile sistemde başbakanın bulunması ve başbakanın yasama organına karşı sorumlu olması ve kongrenin gensoru yoluyla başbakanın görevine son verme yetkisine haiz olmasıdır. Diğer bir ayrım ise; Arjantin'de başkanın seçim sürecinden sonra partisiyle bağı kalmamasıdır.

Literatürde Azerbaycan hükümet sisteminin ne olduğuna ilişkin görüş birliği bulunmamakla birlikte; her ne kadar yarı başkanlık sistemindeki gibi başbakan ve bakanlar kurulu bulunsa da, bu organların devlet başkanına karşı sorumlu tutulması, yürütmenin devlet başkanından oluşması, devlet başkanının meclisi feshedememesi ve karşı imza kuralı olmaksızın resen karar alabilmesi başkanlık sistemine yaklaştırmaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 155-156).

Özellikle başkanlık sistemi ve sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı 1999'dan itibaren sivillerce yönetilen Nijerya'da ise meclis üyeleri kendi çıkarlarına çok düşkün olup ulus çıkarlarını gözetmemesi, seçimlerin şaibeli olması gibi sorunlara rağmen devlet başkanı daha otoriter ve güçlüdür. Başkanlık sistemi ile birlikte yasama yürütmeyi sınırlı da olsa denetleyebilmekte, siyasi aktörler demokratik yollarla değişmekte ve hukukun üstünlüğü tanınması anlamında olumlu etkileri olmuştur. Nijerya'da da yürütmenin başı olan başkan meclisi fesih edemezken başbakan ve bakanların karşı imzası olmaksızın tek başına karar alabilmektedir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 292-293).

1.3.4.1. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri:

Başkanlık sisteminde hükümetin görev süresinin belli olması ve istisnai durumlar dışında görevden düşürülmesine olanak bulunmamasından dolayı sistemde istikrar ve devamlılık esastır. Muhalefet ve iktidar arasındaki görüş ayrılıklarından kaynaklanan bazı sorunlar, sert kuvvetler ayrılığı sayesinde daha hızlı çözüme kavuşur veya olası zararları daha az olmaktadır. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemin genel özelliklerinden olan güvensizlik veya güven oylaması mekanizması olmadığından hükümetlerin devam etme kaygısı taşımaması hükümet politikalarının daha uzun vadeli, planlı ve politik kaygıdan uzak belirlenmesi ve uygulanması fırsatı sunmaktadır. Hükümet politikaları daha hızlı ve tek elden alındığından bu durum hükümetlere zaman kazandırarak çeşitli fırsatlar sağlamaktadır. Öte yandan parlamenter sistemde yasamanın çoğunluğu gücü elinde bulunduran güçlü bir başbakanın mensubu olduğu siyasi partide ise yürütmede de etkin olan başbakanın elinde sistem diktatörlük gibi işleyebilmektedir. Oysa yasamanın, yasama üzerinde son derece sınırlı bir güce sahip başkandan bağımsız olması başkanlık sisteminde bu durumun yaşanmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Ayrıca yasama ve yürütme iç içe geçtiği parlamenter sistemde meclis içinden seçilen bakan kimi zaman oy kaygısı nedeniyle yasama görevinin yürütmenin önünde gözetmesi yürütmeyi aksatırken; başkanlık siteminde doğrudan başkan tarafından seçilen sekreterlerin görevlerini sürdürebilmeleri yürütme görevlerinin başarısına bağlıdır. Parti sistemini zayıflatıp bürokrasinin partizanlıktan uzak mesele odaklı yaklaşımını teşvik eden bu durum yürütmeyi güçlendiren temel unsurlar arasındadır. Keza yürütmenin ve

yasamanın birbirlerini feshedememesi yönetimde istikrarı sağladığı gibi hükümet kuramama, hülle parti, milletvekili transferi gibi demokrasiyi zedeleyen unsurları engelleyerek her iki organın itibarını da artırmaktadır. Sistem, ekonomik açıdan ele alındığında; küreselleşme ve ekonominin küreselleşmesi ile birlikte yatırımın önündeki tüm engellerin kaldırılmasına yönelik talepleri karşılayabilmek ve sosyo-kültürel altyapıların geliştirerek ülke kalkınmasını hızlandırmak adına güçlü bir yürütme, devletlere avantaj sağlamaktadır (Evcimen, 1992: 319-321).

Denetim yetkisi doğrudan halkın elindedir. Seçim dönemlerinde seçmen en baştan başkan adayı ve aday hükümetleri görür seçimini ona göre yapar. Olası bir siyasi başarısızlıkta uygulanan hükümet politikalarından doğan sorumluluklar önceden belirlendiğinden sorumlu siyasi aktörler de belli olduğundan hesap verilebilirlik anlamında başkanlık sistemi tercih edilme nedenidir. Zira parlamenter sistemde tek parti hükümeti söz konusu olmadığı durumlarda hesap verilebilirlik zorlaşmaktadır. Başkanlık sisteminde ne yasama organındaki kişiler yürütme organında ne de yürütme organındaki kişiler yasama organında görev alamamaktadırlar. Bu sistemde farklı üyelerden oluşan organların denetlenmesi ve organlar arasındaki denge daha kolay sağlanmaktadır. Ayrıca seçimden önce belirlenen yürütmenin davranışları daha öngörülebilir olduğundan siyasal katılımın ve demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu da halkın denetimi altındaki sistemi daha şeffaf ve demokratik bir hale getirmektedir (Beceren ve Kalağan, 2007: 166-168).

Başkanlık sisteminin vazgeçilmezi olan keskin kuvvetler ayrılığı ilkesi, bireysel özgürlüklerin korunmasında yasama yürütme ve yargı arasında görev dağılımı ve işlev ayrımı sayesinde garantör işlevi görmektedir. Buna ek olarak, yasama ve yürütme organlarında görev yapacak kişiler ayrı ayrı partilerden seçilebilme olanağı sunduğu için seçmene geniş bir seçme şansı tanıması farklı bir avantajı olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca en fazla iki dönem başkan seçilebilme kuralı aynı zamanda parti genel başkanlarının da iki dönemden fazla görev yapmaması anlamına geldiğinden siyasal hayata bir dinamizm getirecektir. Yine ön seçim uygulaması parti içi demokrasisine katkıda bulanacaktır (Zarplı, 2015: 178).

Etnik olarak çeşitlilik içeren topluluklarda Başkanlık sisteminin bazı yararlarından da söz etmek gerekir. Etnik çeşitlilik gösteren toplumlarda başkanlık sisteminin varsayılan değerleriyle ilgili beş faydalı argüman üzerinde özellikle durulmaktadır:

1) Mecliste çoğunluğu elinde bulundurmasa da yürütme gücü artırmak için etnik gruplara doğrudan hitap edebilmektedir. (Horowitz, 1991; Aktaran: Theuerkauf, 2013: 75)

2) Seçimler öncesi etnik gruplar arasında koalisyon teşvik etmektedir. örneğin, Nijerya'da 1979 Nijerya Anayasasına dayanan başkanlık sistemi ile ülkede etnik sivil savaş riskini azaltmaya yardımcı olmuştur. (Horowitz, 1991; Aktaran: Theuerkauf, 2013: 75)

3) Aynı parti yasama ve yürütmeye hâkim olsa bile kuvvetler ayrılığı her iki tarafın birbirini kontrol etmesini sağlamaktadır. Bu iki güç arasındaki karşılıklı bağımsız ilişki, etnik azınlıklar arasında güven duygusunu artırıp etnik çatışma risklerini azaltmaktadır. (Horowitz, 1991; Aktaran: Theuerkauf, 2013: 75)

4) Başkan seçmenlerin oyları ile seçilmesi ve anayasal statüsü gereği yürütmenin başı olarak ulusal birliğin sembolü olarak hizmet edebilir. (Suberu ve Diamond, 2002; Aktaran: Theuerkauf, 2013: 75)

5) Etno-politik istikrarsızlık riski, olası siyasi anlaşmazlıklar ile farklı etnik grupların temsilcileri arasındaki çıkmazların üstesinden gelebilecek güçlü bir başkan tarafından azaltılabilir (Saideman ve diğerleri, 2002: 110; Aktaran: Theuerkauf, 2013: 75).

1.3.4.2. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri:

Başkanlık sistemi her ne kadar istikrarlı ve demokratik bir sistem olsa da kendine özgü aşağıda sıralanan bazı zayıf yönleri de bulunmaktadır (TBMM Araştırma Merkezi, 2015: 6-8):

Yasamanın ve yürütmenin demokratik yollarla göreve gelmesi, her iki kuvvete de meşruluk kazandırmakla birlikte aralarında oluşabilecek olası bir anlaşmazlıkta görev süreleri belli olan ve birbirlerini fesih yetkisi bulunmayan her iki kurum da halktan gelen meşruiyete dayanarak uzlaşmaktan kaçınıp, özellikle parti disiplinin kuvvetli olduğu sistemlerde tıkanıklıklara sebep olabilmektedir. Başkanlık sisteminde, katı görev süreleri ve birbiri üzerinde herhangi bir fesih güçlerinin olmadığı de göz önünde bulundurulduğunda bu tür olası siyasi krizlerin aşılması da zorlaşmaktadır. Ayrıca oluşan bu çift meşruluk, kimi ülkelerde ordunun arabulucu sıfatıyla devlet yönetimlerinde daha ön plana çıkmasına sebep olmaktadır. Bu da demokratik yönetimlerde arzu edilmeyen bir durumdur. Diğer yandan başkanın sınırlı süre görevde kalacak olması, görev süresince daha fevri hareket etmesine zemin hazırlamaktadır. En fazla iki kez seçilebilecek başkanların tekrar seçilemeyecek olmaları halkın talep ve ihtiyaçlarına duyarsız kalmasına neden olabilmektedir. Keza başkanın meclis çoğunluğunun görüşüne duyarlı olmasını sağlayacak bir yaptırım da bulunmamaktadır. Ayrıca başkanın ve hükümetin görev sürelerinin katı olması nedeniyle uygulanan politika ve uygulamaların olası başarısız sonuçlarında hükümeti düşürme gibi bir mekanizma olmaması nedeniyle devletin hareket kabiliyeti azalmaktadır. Başkanlık sistemi bir yandan hükümetlere daha hızlı karar alma ve uygulama imkanı sunarken bir yandan da özellikle kriz ve kaos durumlarında başarısız yönetimlerin devletin daha fazla zararla bu durumu geçirmesine neden olabilmektedir. Diğer yandan seçim dönemlerinde politika dışı kimi aktörler de seçimde aday olabilme imkânı sahip olduğundan bu her ne kadar demokrasi açısından olumlu görünse de yönetim açısından siyasi tecrübesi bulunmayanlara devleti yönetme yetkisi verilmesi başkanlık sisteminin zayıf yönleri arasında gösterilmektedir.

Son olarak başkanlık sistemin en çok eleştirilen yönlerinden biri de yürütmede muhalefet görevini üstlenecek söz sahibi bir mercinin olmamasıdır. Sıfır toplamlı bir oyun olan başkanlık seçimlerinde seçimi kaybedenin yürütmede söz sahibi olamaması ve kazananın her şeyi alması başkanlık sisteminin zayıf yönleri arasında sayılmaktadır. Zira bu siyasi tarafların kutuplaşmasını ve çatışmayı artırdığı gibi kaybeden tarafın demokrasi dışı araç, argümanlara yönelmesine ve sistemi tıkama çabalarına zemin hazırlamaktadır.

Başkanlık sisteminin en büyük zayıflığı ise çoğunluğu elinde bulunduramayan başkanın bütçesi başta olmak üzere birçok yetkisini kullanamaması ve sistem tıkanıklığına yol açan bu durumun aşılması için seçimlerin yenilenmesi gibi bir mekanizma öngörülmemesidir. Başkanın görev süresinin sabit olmasının sisteme getirdiği diğer bir zafiyet ise; halkın desteğini yitiren başkanın görevini sürdürebilmesi veya halkın desteğini arkasına alan başkanın diktatörlüğe eğilimli bir yönetim sergilemesinin önünde hiçbir engel olmamasıdır.

Yasama ve yürütme organlarının seçiminden sonra, sonraki seçimlere kadar siyasal süreçlere demokratik müdahale son derece zordur. Böylece halk tarafından seçilen, meclis ya da başkanın toplumsal desteğini ya da meşruiyetini kaybetse bile, yenileri seçilinceye kadar, halk bu yönetime katlanmak zorunda kalmaktadır. Çünkü meşruiyetini kaybeden otorite, yetkileri kaybetmeden önce varlığını bir şekilde sürdürmenin yollarını bulma arayışı içerisine girerken demokratik yönetimler bu noktada diktaya dönüşebilmektedir (Oruçlu, 2008: 228-229).

Son olarak başkanlık sisteminin güçlü yönleri anlatırken etnik olarak çeşitlilik içeren topluluklarda başkanlık sisteminin bazı yararlarından da söz edilmişti. Unutulmamalıdır ki başkanlık sisteminin etnik çatışma üzerine bazı tehditler de içermektedir. Hükümet kurmada koalisyon olmaması durumu, katı başkanlık süreleri, sıfır toplamlı seçimler bunlardan başlıcalarıdır. Başkanlık süreleri katı olduğundan siyasi tıkanıklıklar riskini yükseltmektedir. Başkanın yetkilerini kendi etnik gruplarının avantajına kullanabilmesi, teoride kuvvetler ayrılığı etnik azınlıkların güvenliğini sağlasa da her başkanlık sisteminde net bir kuvvetler ayrılığının olmaması, başkanın doğrudan seçmene ulaşması ve meşruiyeti onun işbirliği aramama ve kendi yeteneklerini abartmasına neden olabilmesi, sıfır toplamlı seçimlerin politik aktörler arasında rekabeti artırması ve işbirliği ortamının oluşmaması başkanlık sisteminin etnik çatışma üzerine içerdiği bazı tehditler olarak sıralanabilmektedir. Başkanın ulusal birliğin sembolü olması durumunun başkanın devleti idare etme sanatına ve siyasi aktörlerin tavırlarına bağımlı olmasından dolayı bu durumun kırılgan hale gelmesi de buna eklenebilmektedir (Theuerkauf, 2013: 76-79).

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE UYGULANIŞI

Dünyada uygulanan başkanlık sistemleri arasında örnek model olarak kabul edilen ABD başkanlık sisteminin yapısının, işleyişinin, yürütmenin tek başı olan başkanın seçiminin, yetkilerinin, yardımcılarının, sistemdeki bazı yetkili organ ve kişilerinin, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin geçmişinin ve temel özelliklerinin incelenmesi bu modelin neden bu denli başarılı olduğunun araştırılmasında yararlı olacaktır.

2.1. Başkanlık Sisteminin Doğuşu

Bu bölümde günümüzde yürürlükte olan en eski yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının öngördüğü ve model bir hükümet sistemi olan Amerikan tipi Başkanlık Sisteminin nasıl doğduğu, doğmasına sebep olan etkenler ele alınacaktır.

Kristof Kolomb'un 1492 yılında keşfettiği Amerika kıtasına gerçekleştirilen çeşitli göçler sonucu 13 koloni bölgeye yerleşmiştir. Tarım ve sanayi ile uğraşarak zengin olmak isteyen esnaf ve çiftçiler, siyasal baskılardan kaçmak, dinsel inançlarını özgür bir şekilde yaşamak isteyenler, değerli maden peşinde koşanlar gibi çeşitli göçmenler büyük göç hareketi ile kıtaya yerleşmiştir (Kuzu, 2011: 20; Kuzu, 2013: 20). Kuzey Amerika kıtasının yerli halkı olan Kızılderililer, Avrupalı beyaz göçmenler, Afrikalı siyah köleler gibi çeşitli gruplar kıta yönetiminde söz sahibi olmaya çalışırken bir yandan da İngiltere sömürgesi altındaydı. Kolonilerin bazıları kendi seçtikleri valiyi yürütmenin başına getirirken kimi kolonilerin yürütmesinin başında İngiltere tarafından atanmış bir vali bulunakta ve valiler meclisleri toplantıya çağırma ve meclis kararlarını veto etme yetkisine sahipti. Koloniler önceleri İngiliz ordusu tarafından korunduğu için kendi tarım ürünlerini hiçbir tehdit altında kalmaksızın rahatça pazarlamışlar ve

kendilerini bir nevi İngiltere uzantısı olarak görmüşlerdir. Fakat İngiltere'nin Fransa ile yaptığı 7 yıl savaşları sonrasında ekonomisinin kötüye gitmesiyle sömürgeler üzerinde çeşitli vergiler koyması, Askeri Konaklama Yasası, 1760 Şeker Yasası, 1765 Pul Yasası, 1773 Çay Yasası gibi ağır yaptırımlar içeren düzenlemeler sonrası koloniler sömürge altındakilere belli haklar verilmesini öngören 1774 yılında Haklar Beyannamesini bildirmişler ve sonrasında aralarında savaşta kıtasal birlik olmak üzere birleşerek konfederasyon kurarak 1776 yılında bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. 13 Amerikan kolonisi, İngiltere'ye karşı ayaklanarak 4 Temmuz 1776 tarihinde "Bağımsızlık Bildirisini" yayınlamalarıyla, 13 koloni devlet niteliğini kazanmıştır. Bildirge sonrası hazırlanan düzenleme gereğince konfederasyonu, bağımsız devletlerden her birinin, her yıl için seçtiği temsilcilerden kurulu ve belirli yetkilere sahip bir "Kongre" temsil edecektir. Fakat uygulamada devletler Kongre'nin kararlarını önemsememiş ve kongre vergi dahi toplayamaz hale gelmiştir. Daha sonra Philedelphia'daki toplantıda uzun tartışmalardan sonra 17 Eylül 1787 tarihinde Konvansiyonun 55 delegesinden 13 delegenin yerlerine dönmesi, 3 delegenin çekimser kalması sonunda 39 delegenin olumlu oyu ile Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk ve halen yürürlükte olan anayasası kabul edilmiştir. Toplantıda bazıları başkanın kongre tarafından, bazıları ise doğrudan halk tarafından seçilmesini önerdiyse de sonunda delegelerini doğrudan halkın seçtiği bir kurul tarafından başkanın seçilmesi kararlaştırılmıştır (Çam, 2000: 91).

1787 yılında kabul edilen anayasa ile 13 koloni (konfedere devletler) 13 bağımsız federal devlet olmuştur. Yıllardır bir devlet altında olmadan İngiltere sömürgesi altında yaşayan halk başına kral gibi güçlü yetkilere haiz ama kendisinin kontrolü altında seçilmiş bir yürütme başkanı istemiş ve bu güçlü yürütmeyi yasama ile dengelemeye çalışmıştır. Zira İngiliz meclisinin kolonilere karşı sert tedbirleri içeren kanunları yapması, yasama organına güvensizliğe neden olurken; İngiliz kralını temsilen görev yapan koloni valilerinin baskıları da yürütme organına güvensizliğe neden olmuştur. Bu durum kurucu ataları yasama ve yürütme arasında tam bir denge sağlayacak bir sistem arayışına itmiştir. 1774'de ilan ettikleri Haklar Beyannamesinde belirtilen ve gerçekleşemeyen haklar nedeniyle hukuksal ve siyasal çatışmalar sonucu eyaletlerin 1781 yılında aralarında birleşerek oluşturdukları "Konfederasyon"un

"Convention" adı verilen "Kurucu Atalar" tarafından hazırlanan Federal Anayasayı 1789'da yürürlüğe sokmasıyla ABD bir federal devlet olarak kurulmuştur. Böylece yasama ve yürütme arasında denge sağlayan, fren ve denge mekanizmasına ve sert kuvvetler ayrılığına dayalı ve parlamenter sistemden farklı olarak, temelde insan aklının ürünü olan başkanlık sistemi benimsenmiştir (Hekimoğlu, 2009: 28-30; Teziç, 2014: 510).

Yıllardır süregelen İngiliz Meclisi'nce koyulan vergiler ve izlenen diğer politikalar yüzünden bunalmış olan koloni halklarının, kendilerini idame ettirmeleri ve kendi yönetimlerini sağlayabilmelerine olanak sağlaması açısından Bağımsızlık Bildirgesi, günümüzde dahi Amerikan tarihi ve Amerikalılar açısından büyük önem ve değer taşımaktadır. Askeri olmaktan çok siyasi bir zafer olan Amerikan Devriminden sonra birçok koloni, kendi anayasalarını bir takım temel hakların güvenliğini ve bağımsızlığını korumayı amaçlayarak revize etmiştir. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, Bağımsızlık Bildirgesi'ne göre hazırlanan eyalet anayasalarının, kadınların ve kölelerin tamamının, erkeklerin ise bir bölümünü temsil dışı bırakılması ve bazı temel insan haklar konusunda dahi eksiklikler içerdiğidir.

Temsilciler, hazırlayacakları yeni hükümet sisteminde, koordinasyonu sağlayacak uzlaştırıcı bir merkezi hükümetin zorunlu olduğunu savunmuşlarsa da İngiltere'nin uyguladığı baskıcı politikalar sonucu eyalet yönetimlerini sınırlamaktan ziyade bazı temel ulusal ekonomik politikaları uygulayacak ve dış politikada söz sahibi olacak şekilde yeni hükümet sistemlerini biçimlendirmişlerdir. Buna göre; Anayasa, eyalet meclislerinin onayı ile yürürlüğe girecektir. Ancak Anayasanın baskıcı bir yönetim kuracağı iddiası ile Virginia ve New York eyaletleri, Federal Anayasa'ya karşı çıkmışlardır. Bu tartışmalar, eyaletler arasında iki farklı görüş bloğunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Böylece Amerikan siyasetinde, iki siyasi partili sistemi oluşturacak yapının temelleri atılmıştır. Ortak menfaatler altında birbirine mesafe olarak yakın ve ortak kültür taşıyan halklara sahip devletlerin, güçlerini birleştirmek ve İngiltere'ye karşı mücadele ederek ayakta kalabilmek için yaptıkları bir güç birliği sonucunda üniter olmayan federal bir yapılanma düzenlenmiştir. Burada kritik rol

yüklenen devlet başkanı, kolonileri bir arada tutan ve etkin yürütme kuvvetini kullanan bir organ olarak ABD Başkanlık Sisteminde hayati bir öneme sahiptir.

18. yüzyılda İngiltere kral ve bakanlardan oluşan çift başlı bir yürütmeye dayalı sınırlı monarşi sistemi ile yönetilmekteydi ve yasama ise meclis tarafından yapılsa da yasaların yürürlüğe girebilmesi kralın onaylamasına muhtaçtı. Philadelphia Kurucu Meclisi'nde 1787 Anayasası ile başkanlık sistemini oluşturulurken, İngiltere'de uygulanan sınırlı monarşiden ilham alınmışsa da yeni sistemde monarkın yerine seçimle iş başına gelen bir başkanlık makamı getirerek Amerikan başkanlık sistemini, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçiminde inşa etmiştir (Teziç, 2014: 510).

İşte Amerikan geleneği olan ABD Başkanlık Sistemi bu koşullarda doğmuştur. Burada en temel husus, Amerika'nın tarihi, siyasal, yönetsel ve fiziki birçok durum ve özelliğinin bu sistemin belirlenmesinde etkili olduğudur.

2.2. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Temel Unsurları

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliği, yasama ve yürütme organları arasındaki işlevsel ve yapısal açıdan sert kuvvetler ayrılığıdır. Anayasanın verdiği tüm yasama yetkileri bir senato ile temsilciler meclisinden oluşan Birleşik Devletler kongresine tanınmıştır. İki meclisli yasamanın söz konusu olduğu ülkede yürütme yetkisi ABD başkanına verilmiştir. Yargılama yetkisi ise bir yüksek mahkeme ile kongrenin ihtiyaçlar doğrultusunda kurulmasını düzenlemeyi öngördüğü alt derecedeki mahkemelere verilmiştir. Böylece kuvvetler arasında kurulan kontrol sayesinde organlar varlıklarını koruyabilmektedirler.

Burhan Kuzu'ya göre (2011: 20) başkanlık sistemi; kuvvetler ayrılığı prensibini sert bir biçimde uygulayan, kuvvetleri birbirine kontrolünü ve icra organının üstünlüğünü birlikte sağlayan temsili bir hükümet biçimidir.

Onar'a göre (2005: 71); başkanlık sistemi, hem devlet başkanı, hem de yürütme organının başı olan başkanın, belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve

yasama organının hiçbir suretle başkanı düşüremediği başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır.

Bir sistemin başkanlık hükümeti sistemi olabilmesi için genel anlamda üç şartı gerekmektedir. Bunlardan ilki yürütme organının monist(tekçi) olması, ikincisi devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, üçüncüsü de devlet başkanının meclise karşı siyasi sorumsuzluğudur (Uluşahin, 1999: 30).

Diğer yandan Serap Yazıcı, (2002: 20-22) Giovanni Sartori, Arend Lijphart, J. Juan Linz, Matthew Shugart ve John M. Carey gibi önemli düşünürlerin başkanlık sistemine yönelik tanım ve görüşlerini şöyle incelemektedir:

Giovanni Sartori'nin başkanlık tanımına göre; başkanlık sisteminin temel özellikleri; devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi, yürütme organının, meclisin oyuyla atanabilmesi veya düşürülebilmesinin mümkün olmaması ve başkanla kabine arasında bir tür ikili otorite bulunmamasıdır. (Yazıcı, 2002: 20-22)

Arend Lijphart ise parlamenter sistemle başkanlık sistemini karşılaştırarak bir tanımlama yapmıştır. Lijphart parlamenter sistemde devlet başkanı, başbakan veya yürütmenin başı olan diğer organının, yasama organı olan meclis tarafından güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılabildiğini; bunun aksine başkanlık sistemlerinde ise, başkanın belli bir dönem için seçildiği ve başkanın görev süresi tamamlanıncaya kadar yasama organının yürütme organını feshetme yetkisinin bulunmadığını ifade etmiştir. Lijphart'a göre sistemleri ayıran ikinci önemli nokta ise, parlamenter sistemlerde, başbakan meclis tarafından seçilirken başkanlık sisteminde, başkan doğrudan halk tarafından ya da halkça seçilmiş temsilciler tarafından seçilir. Lijphart'ın vurguladığı üçüncü husus ise; iki başlı yürütme organının bulunduğu parlamenter sistemlerde, sembolik bir devlet başkanının yanında, yürütme kuvvetini asıl kullanan bir başbakan olduğu buna karşın başkanlık sistemlerinde ise yürütme tek bir yapı olmakla birlikte yürütme yetkileri tek elde başkanda toplandığıdır**.** (Yazıcı, 2002: 20-22)

J. Juan Linz'a göre başkanlık sistemi iki temel unsura dayanmaktadır. Bunlardan ilki, çift demokratik meşruiyet sistemi olarak ifade ettiği, yürütme gücünü kullanan başkan ile yasama gücünü kullanan meclisin halk tarafından seçilmesidir. İkinci unsur olarak da Başkan ve meclisi sabit bir süre için seçilmelerini görmüştür. (Yazıcı, 2002: 20-22)

Matthew Shugart ve John M. Carey'e göre: (Yazıcı, 2002: 20-22) Başkanlık sisteminde yürütmenin başı halk tarafından seçilir. Kabine üyeleri başkan tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Yasama ve yürütmenin görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine tabi olmamaktadır. Başkan, anayasanın kendisine tanıdığı kanuni yetkilere sahiptir.

Başkanlık sistemine yönelik çeşitli tanımlamaları inceledikten sonra bu sitemdeki yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri ve birbirlerini dengeleyici mekanizmalarına genel anlamda değinilmesi gerekmektedir.

Başkan yürütme yetkisinin tek sahibidir, dolayısıyla yürütme tek başlı (monist) dır. Yürütmenin başı olan başkan anayasa ile belirlenmiş sabit bir görev süresine sahiptir. Yasama ile yürütme birbirinden bağımsız, başkanda kongreye karşı sorumsuzdur. Başkan görev süresi içinde anayasal mekanizmalarla "impeachment (suçlama)" dışında yasama organı tarafından görevinden uzaklaştırılamaz. Bu nedenle başkan yalnızca seçmene karşı sorumludur. Diğer yandan, kabine üyeleri tamamen başkana yakın ya da başkanın partisine mensup kişilerden oluşurken, aynı kişilerin mecliste görev alması söz konusu değildir. Başkana veto yetkisi tanınmıştır. Bu sistemde her görev diliminin farklı kişilerden oluşan organlara dağıtılmış olması nedeniyle, sert kuvvetler ayrılığı sonuçta bir denetim ve denge (checks and balances) sistemi yaratmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütmenin başı, yani başkan, halk tarafından belli bir süre için seçildikten sonra, görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması yasama organının güvenine dayanmaz. Başkan normal olarak süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz. Yalnızca seçmene karşı sorumlu olan başkan, yasama organına karşı sorumlu değildir. Başkanlık sisteminde yasama organı nasıl başkanı güvensizlik oyuyla

düşüremiyorsa, buna paralel olarak, başkanda yasama organını feshedemez. Başkanın da kongrenin de görev süreleri belirli ve sabittir ve değiştirilmeleri konsensus sağlanmadığı sürece olanaksızdır. Başkanlık sisteminde aynı kişi, aynı anda hem yasama, hem de yürütme organında yer alamaz. Bununla birlikte başkanın atadığı bakanlık görevini yürütenler ise doğrudan doğruya ve yalnızca tüm siyasi sorumluluğu üstlenen başkana karşı sorumludurlar. Seçilen kişi kongre üyesiyse, bu görevinden çekilmek zorundadır. Keza yasama organı üyeleri de yürütme organında yer alamazlar (Tosun ve Tosun, 1999: 57). Bakanların kongreye karşı herhangi bir sorumlulukları olmayıp tüm sorumluluk devlet başkanına aittir. Başkan çeşitli konuları kendisine danışmanlık yapan bakanlarıyla görüşür, fakat bakanların görüşleri kesinlikle başkanı bağlamaz. Dolayısıyla son karar daima başkanındır (Alpaç, 2001: 39-40). Başkan Lincoln, bir konu hakkında bakanların görüşünü alıp, hepsinin kendisine muhalif olmasına rağmen, kullandığı "yedi hayır, bir evet; evet çoğunluktadır" sözü ile sistemde temel belirleyici olanın başkan olduğu, bakanların ise danışma mecrasından ileri gidemediği ortaya konmuştur (Keser, 2011: 68).

ABD Başkanlık Sisteminin temel unsurlarından olan sert kuvvetler ayrılığı çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Başkanlık sisteminde, başkan ve sekreterler yasama organının çalışmasına katılamamakta, meclis toplantılarına katılıp görüş bildirememektedir. Başkanlık sistemlerinde meclislerde yürütmenin temsilcisi olmadığı gibi başkanın kanun teklif etme yetkisi de bulunmamaktadır. Başkanın yasama organını toplanmasını engelleme, meclisi tatile çıkarma veya kapatma gibi yetkileri olmadığı gibi meclis kendiliğinden toplanma ve dilediği kadar çalışma yetkisine sahiptir.

Yürütmenin yasamaya müdahalesine imkân vermeyen başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında çalışmanın ilerisinde daha ayrıntılı değinilecek bir denge ve fren sistemi öngörülmüştür. Bunlara en başta verilebilecek örnekler uluslararası antlaşmalar ve üst düzey atamalarda başkanın kongrenin onayına ihtiyaç duyması ve başkanın bütçesinin kongre tarafından onaylanması, başkanın ise yasalara veto yetkisi olarak gösterilebilir. Böylece son derece güçlü olan ve başkanda toplanan yürütme yetkisi yasama kuvveti ile dengelenmeye çalışılmaktadır. Öyle ki dış politika yapma ve uluslararası antlaşmalar yapma yetkisi başkan'a aittir. Ancak yapılan antlaşmaların

geçerliliği senato tarafından 2/3 çoğunlukla onaylanmasına muhtaçtır. Bu nedenle başkan, uluslararası ilişkiler alanında senatonun düşüncelerini dikkate almak zorundadır. Diğer yandan başkanın yürütmedeki birçok bürokratı atama yetkisi vardır. Fakat önemli üst düzey atamalarda senatonun onayını almak zorunda olması yasama ve yürütmeyi uzlaşmak zorunda bırakmaktadır. Bunun yanı sıra kongrenin vergileri tayin etme, başkanın ihtiyacı olan ödenekleri sağlama şeklindeki mali denetim yetkileri sadece yurt içinde gerçekleştirilecek yatırım programlarına yönelik olmayıp, kimi askeri harcamalar ile dış politika alanında da oldukça etkilidir (Tosun ve Tosun, 1999: 74). Kongre başkanın bütçesini onaylamayabilir veya kısıtlayabilir. Kongrenin başkan üzerindeki diğer etkili araçları arasında, başkanı suçlama yetkisi (impeachment), mali yetkileri, senatonun Amerikan dış siyasetindeki onama yetkisi ve "koridor parlamentarizmi" denen kulis faaliyetleri dikkat çeker.

Kongre yürütme alanına giren çeşitli faaliyetlerde bir araştırma yapmak üzere araştırma komisyonları kurabilir. Ancak araştırma olumsuz sonuçlansa bile kongre başkanı görevden alamaz. Bu yönüyle araştırma komisyonları kongrenin yürütmeyi dengeleyici oldukça pasif bir araçlarındandır.

Başkanlık sisteminde yasama süreci bir kongre üyesinin bağlı bulunduğu mecliste bir kanun önerisi sunması ile başlamaktadır. Söz konusu kanun tasarısı, meclis başkanı tarafından ilgili komisyona gönderilir ve gündeme alınan öneri komisyonda görüşüldükten sonra öneriyi tartışma veya rafa koyma kararı alınır. Tartışma kararı alınan öneri tartışıldıktan sonra meclise gönderilecek biçimde kaleme alınarak meclise gönderilir. Meclis, komisyonun gönderildiği tasarıyı tartıştıktan sonra yapılan oylama sonucunda kabul edilen tasarı diğer meclise gönderilir. Aynı süreç ikinci mecliste de tekrarlanır. Meclisin birinin değiştirerek kabul ettiği metin yeniden diğer meclise gönderilir. Yapılan değişikliği bir meclis kabul etmediği takdirde "Ortak Komisyonda" uzlaşma sağlanır ve iki meclisin başkanları tasarıyı imzaladıktan sonra tasarı başkana gönderilir. Ancak başkanın veto hakkı vardır. Amerikan anayasasına göre başkan kongre tarafında gönderilen yasaları 10 gün içinde imzalayarak yürürlüğe sokabilir veya kanunu imzalamayıp kongreye iade edebilir. Veto edilmesi halinde tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için iki meclis tarafından da ayrı ayrı 2/ 3 çoğunluk ile

yeniden kabul edilmesi gerekmektedir. Bu çoğunlukla tekrar kabul edilmişse Başkan kanunu yayımlamak zorundadır. Ne var ki, kongrede bu çoğunluğun sağlanması oldukça güçtür.

Başkanlık sisteminde başkanın ve meclisin halk tarafından, farklı zamanlarda yapılan seçimlerle iş başına gelmiş olmaları, kuvvetlerin ayrılığını sağlayan önemli bir özelliktir. Parlamenter sistemdeki gibi yürütme yasamanın içerisinden çıkmadığı için bu iki organ meşruiyetlerini birbirlerinden değil halktan almaktadır. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki ayrımın sert olmasına neden olan bir diğer unsur ise tamamen başkanın partisine mensup ya da başkana yakın kişilerden oluşan kabine üyelerinin, mecliste görev almasının söz konusu olmamasıdır (Tosun ve Tosun, 1999: 57).

Yasama ve yürütme organları arasında bahsedilen başkanlık sistemindeki kuvvetlerin sert ayrılığı aşırıya kaçmış bir sertlik olmamakla birlikte, parlamenter sistemin yumuşaklığına oranla aralarında sert bir ayrım olan bu kuvvetlerin, sınırsız bir yetki çerçevesinde sadece kendi görev alanlarını ilgilendiren hususlarla meşgul oldukları anlamına gelmemeleri gerektiğini belirtmek gerekir (Kuzu, 2011: 21)

ABD'de uygulanan yönetim modelini kısaca özetlemek gerekirse; cumhuriyetçi bir devlet yapısı, başkanlık hükümeti sistemi, çoğulcu ve elitist bir demokrasi, hâkim iki siyasi parti ve federal bir devlet yapısı ile denetim denge sistemiyle güçlendirilmiş katı bir güçler ayrılığından söz edilebilir. (Hekimoğlu, 2009: 30)

2.3. Başkanlık Sisteminde Bazı Yetkili Organlar

ABD Başkanlık Sistemi'nin tanımı ve temel unsurlarını ele aldıktan sonra daha ayrıntılı olarak yasama, yürütme ve yargı organlarını, bunların yapılarının, seçimlerinin ve yetkilerinin ele alınmasının, çalışmanın odağındaki başkanlık sisteminin anlaşılmasında ve kavranmasında yardımcı olacağı düşünülmektedir.

2.3.1 Başkanın Seçimi ve Yetkileri

ABD Başkanı görev ve yetkilerini kullanabilmek için geniş bir örgütlenmeye sahip federal kurumları kullanır. Bu yapılanma içinde öncelikle bakanlıklar bulunur. Ayrıca Beyaz Saray Ofisi, yürütme ofisi, bağımsız yönetim kurumları, bağımsız düzenleyici kurumlar ile hükümet korporasyonları da yürütme görevini yerine getirirken başkana yardımcı olan kurumlardır.

Beyaz Saray Ofisi, Türkiye'deki ile karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ni çağrıştırır. Beyaz Saray Ofisi'nde Yüzlerce çalışan bulunmakta ve başkana asistanlık ve danışmanlık yapmaktadır. Beyaz Saray Ofisi çalışanları, cumhuriyetçi bir başkan varken dikey hiyerarşiyle, demokrat bir başkan varken yatay hiyerarşiyle çalışmaktadır (Eroğul, 2012: 116-117). Amerikan başkanlarının ailesine birinci aile, eşine de birinci kadın denilmekte olup başkanın ve ailesinin yaşantısı kamuoyunda yakından takip edilmektedir.

ABD Başkanlık sisteminin en temel özelliklerinde biri başkanın seçilme usulüdür. Halk tarafından seçilen yasama organı gibi yürütme organı da sahip olduğu yetki ve sorumlulukların kaynağı olarak halka güvenmektedir. Her iki organ da yetkilerini anayasadan almakla birlikte yasama ve yürütme birbirinden ayrı olarak farklılaştırılmaya çalışılan usullerle ve halk seçimiyle iktidara gelirler (Beceren ve Kalağan, 2007: 167).

Başkanlık sistemi kurulduğunda Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk başkanı olan George Washington, delegelerin oy birliğiyle seçilmiştir. Günümüzde Başkan, halkın seçtiği ve ikinci seçmen denilen delegeler tarafından seçilir. Her eyaletten, eyaletin sahip olduğu Temsilciler Meclisi ve Senato üyesi kadar ikinci seçmen seçilir. İkinci seçmenler, 538 üyeden mürekkeptir. Bu 538 kişiye seçmen koleji denir. (435 Temsilciler Meclisi, 100 Senato ve 3 Washington DC' den oluşur.) Başkan işte bu 538 ikinci seçmenin salt çoğunluğu ile seçilir. Bu anlamda başkan adayının seçilebilmesi için en az 270 oya gerek vardır. Adaylardan hiç birisi bu çoğunluk sayısına ulaşamazsa Temsilciler Meclisi üç aday arasından en fazla oy alanı başkan seçer. Bu arada Başkan

yardımcısı da en fazla oy alan iki aday arasında Senato tarafından seçilir (Tosun ve Tosun, 1999: 60). ABD siyasi tarihinde günümüze kadar bu istisnaî durum sadece iki kez gerçekleşmiştir. 1801'de Thomas Jefferson, 1825'de J.Quincy Adams mutlak çoğunluk oyu sağlanamadığı için Temsilciler Meclisi tarafından başkan seçilmiştir. Başkanı Temsilciler Meclisi'nin belirlemesi durumunda, söz konusu oylama federe devletlere göre yapılır ve 50 federe devletten 26'sının oyunu alan aday başkan seçilmektedir.

ABD anayasasına göre ülkenin durumu ne olursa olsun başkanlık seçiminin mutlaka dört yılda bir yapılma zorunluluğu vardır. Başkanlık makamının ölüm veya suçlama mekanizması ile azil durumunda boşalması halinde kalan süre içinde başkan yardımcısı bu görevini üstlenmektedir. Başkan yardımcısının da ölümü ya da azledilmesi halinde başkan olacak kişiyi belirleme yetkisi kongreye aittir.

Başkan ve yardımcısı genel oyla, iki dereceli bir seçimle dört yıllık süre için seçilmekte olup seçimler dört yılda bir ve kasım ayının ilk pazartesini izleyen salı günü yapılmaktadır. ABD Başkanlık seçimi şu süreçlerden oluşmaktadır. Sürecin ilk aşamasında, her parti yöresel kongreleri (primerler) aracılığı ile delegelerini seçer. Bu seçilen delegeler kendi partilerinin ulusal kongrelerine katılmak suretiyle aday adaylarının parti içindeki güçlü konumlarına göre partinin başkan ve yardımcı adayını seçerler. Eğer fiilen başkanlık yapan kimse, ikinci döneminde değilse ait olduğu parti tarafından doğrudan başkan adayı olarak gösterilir. Sürecin ikinci aşamasında, kasım ayının ikinci pazartesi günü, ikinci seçmenlerin seçimi yapılır. Eyaletler başkan için doğrudan oy kullanamaz. Eyaletlerin kongrede bulundurduğu temsilci ve senatör sayısına eşit sayıdaki başkanlık ikinci seçmenini belirlemektedir ki başkan bu ikinci seçmenlerin salt çoğunluğu ile seçilmektedir. Seçilen ikinci seçmenlerin, kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısı adaylara oy verme eğilimi son derece yoğundur. Zira birinci seçmenler ikinci seçmenlere emredici vekâlet vermektedirler. Seçim sürecinin üçüncü aşamasında, ocak ayının birinci pazartesi günü ikinci seçmeler bir araya gelerek başkanı ve başkan yardımcısını seçerler. Başkanlık seçimini hukuken sonuçlandıran bu son aşama bir nevi formaliteden ibarettir (Çam, 2000: 100-101). Zira seçilen ikinci seçmenler, içinde yer aldıkları partinin başkan adayına oy vermek zorunda

oldukları için ikinci seçmenler belli olunca kimin başkan olacağı kesinleşir ve bu ikinci aşama Amerikan halkının önem vermediği bir formaliteye dönüşmektedir (Kuzu, 2011: 27). Seçim sonucunda oylar Washington'a yollanmakta, hem Senato, hem de Temsilciler Meclisi'nde sayılıp kazanan aday ilan edilmektedir.

Bu noktada yukarıda değinilen emredici vekâlet kavramını kısaca açıklamak gerekirse; Teziç gibi bazı düşünürler delegelerin istediği adaya oy vermede serbest olmalarına rağmen birincil seçmen olan halkın iradesiyle bağlı olduklarını savunmaktadırlar. Teziç'e göre "Başkan genel oyla, fakat iki dereceli bir seçimle seçiliyor. Ama gerçekte, halk tarafından doğrudan seçilmiş sayılır. Çünkü başkanı seçmek üzere seçilen delegeler, partili olduklarından, kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısı adaylarına oy vermek zorundadırlar; yani emredici vekâlet uyarınca oy verirler" (Teziç, 2009: 446).

ABD'de başkanlık için aranan şartlar; doğuştan Amerikan vatandaşı olmak, 35 yaşını doldurmuş olmak, on dört yıl süresince ikamet sahibi olmaktır. Amerikan başkanlarının bir takım ortak özellikleri süregelmiştir; Katolik olan Kennedy hariç başkanlar Protestan, beyaz, erkek ve Kuzey Avrupa kökenlidir. Fakat bu teamül, Obama'nın 2008 yılında başkan seçilmesiyle sona ermiştir. ABD'de başkanlık süresi 4 yıldır. Amerikan Anayasası'nda 1951 yılında yürürlüğe giren 22. Anayasa Değişikliğinden önce anayasada başkanın kaç kez seçilebileceği ile ilgili bir sınırlama bulunmamaktaydı. Washington'un başlattığı bir teamülle, en çok iki dönem için görev yapılırken Roosevelt bu teamüle uymamıştır. Truman zamanında yapılan bu anayasa değişikliğiyle başkanın üst üste iki dönemden fazla seçilmesi önlenmiş olup aynı kişinin üçüncü kez başkan seçilebilmesi için bir dönem beklemesi gerekmektedir. (Eroğul, 2012: 111-112). Zira bu değişiklikten önce Başkan Roosovelt 1940'da üçüncü kez, 1944'de dördüncü kez başkan seçildiği bilinmektedir. Şimdiye kadar seçilen en genç başkan 43 yaşında göreve gelen John F. Kennedy, en yaşlı başkan ise 70 yaşında seçilen Ronald Reagan olmuştur.

ABD Anayasasına göre Başkan 20 Ocakta göreve başlar ve "*Amerika Birleşik Devletleri Başkanlığı görevini sadakatle yerine getireceğime ve Birleşik Devletler*

Anayasasını gücümün sonuna kadar koruyacağıma ciddiyetimle kitabı mukaddes üzerine yemin ederim" şeklindeki yemini eder.

Başkanlık kurumu, Amerikan siyasi sisteminin en temel kurumlarından temel yapı taşlarından birisidir. Başkanlık sistemi, yürütme organının tamamını şahsında somutlaştıran bir nevi tek adam yönetimidir. Parlamenter sistemde görülen devletin başı ve hükümetin başı ayrımı olmayıp başkanlık sisteminde başkan, hem devletin başı, hem de hükümetin başıdır. Devlet başkanı olarak başkan, ulusun bağımsızlığını ve sistemin meşruiyetini temsil edip, sembolik bazı görevleri yerine getirirken, hükümetin başı olarak, hem bürokrasisinin, hem de kendi kabinesinin lideridir. Başkan ve meclis sabit görev sürelerine sahiptir. Hem başkan, hem de meclis, sahip oldukları görev sürelerinin sonuna kadar görevden alınamamaktadır (Akçalı, 2013: 408-409).

Anayasanın yürütme başlığı altındaki II. Maddesinin I. Kısmına göre "Yürütme Yetkisi" Amerika Birleşik Devletleri Başkanına aittir. Yürütme bu yetkisini kanundan almıştır ve onun yetkisinin sınırları yasal olarak belirlenmiştir. ABD Başkanının yetkileri anayasanın ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Başkan kimi yetkilerini tek başına kullandığı gibi kimi yetkilerini de yasama ile birlikte kullanmaktadır. Başkan, başkomutanlık, silahlı kuvvetlerin personelini atamak, kongreyi toplantı yapmaya çağırmak, başka ülkelerin elçilerini ve temsilcilerini kabul etmek, yasaların uygulanmasını sağlamak, yürütme yetkisini kullanmak ve üst düzey olmayan memurları atamak, federal suçları affetmek gibi yetkileri tek başına kullanmaktadır. Uluslararası anlaşmaları yapmak, büyükelçi, hakimler ve üst düzey kamu yetkililerini atamak, yasaların onaylamak veya veto etmek gibi yetkilerini ise Kongre ile birlikte kullanmaktadır (Tanıyıcı ve Akgün, 2008: 59).

Başkan'ın Kongre'ye karşı kullandığı kamuoyu aracılığı ile Kongre'ye baskı, çağrı yapma, yatırım sözü verme, yeniden seçilmeye destek gibi birtakım araçlar vardır. ABD Başkanları yasama konusunda veto yetkisini zaman zaman kullanmaktadır. ABD Başkanları, Kongre'ye yasa önerisi yapamazken hangi konularda yasama yapılmasını istiyorlarsa o konudaki görüşlerini mesaj yoluyla Kongre'ye sunmaktadır. Ayrıca Kongre'de kendilerine yakın olan üyeler eliyle yasa önerilerini sunarak istedikleri

konularda yasalar düzenlenmesini sağlamaktadırlar (Eroğul, 2012: 115-117). Başkanın halka vaat ettiği programları gerçekleştirmek veya yapılmasını istediği yasal düzenlemeleri bu şekilde belirtmektedir.

Başkanın kongreye karşı olan bazı yetkileri daha mevcuttur. Başkan, kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilmekte, kongre çalışmalarını uzatabilmektedir. Ayrıca senato ve temsilciler meclisi kendi çalışma dönemlerinin sona erme tarihlerini belirleme konusunda anlaşamadıkları takdirde bu tarihi başkan saptamaktadır.

Başkan, federal yönetimin başı sıfatıyla tüm federal memurları atama yetkisine sahiptir. ABD sisteminde, seçim kampanyasında kendisini destekleyen parti üyelerini yönetici yapabilmesine "yağmacılık sistemi" adı verilmiş olup başkanlar bu sistemi uygulayarak kendilerine bağlı bir mekanizmaya sahip olmaktadır. Başkanlar ayrıca atama yaptığı kurumları denetleme yetkisine de haizdir (Çam, 2000: 107). Anayasa gereğince başkan, yürütme organının her bölümünün en üst düzey görevlisinden, kendi birimlerinin işlevleriyle ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak bildirmesini isteyebilmektedir. Başkana federal devlet idari islerinin şefi olarak üst düzey kamu görevlilerini atama ve gerektiğinde azletme yetkisi verilmiştir. Üst düzey kamu görevlilerini senatonun onayını alarak atarken, ikinci derecedeki memurları doğrudan doğruya kendisi atamaktadır. Ancak başkan, federal mahkeme üyeleri hariç bakanları ve her derecedeki memurları senatonun onayına gerek kalmadan azledebilir (Keleş, 1996: 89).

ABD'de başkanlar seçildikten sonra da partilerinin üyesi olmaya devam etmektedirler. Bu sayede başkan, bir yandan partisi ile bağını koruyup siyasi çizgisini devam ettirmekte ve böylece başkanların oy oranını artırmasına imkân sunmaktadır.

Amerikan anayasasına göre ordunun başı Amerikan Başkanıdır. Federal Devletin askeri kuvvetleri yani ordusu da başkanın emri ve kontrolü altındadır. Kongrenin izni olmadan başkan savaş ilan edemez. Askeri çatışmaları sona erdirmeye ve barış görüşmelerini başlatmaya, herhangi bir yere asker gönderme yetkisi başkanın kendisine aittir. Askeri ve siyasi hiç bir karar başkan istemediği sürece alınamaz. Bütün ordu başkana karşı sorumlu olup generaller ve üst düzey komutanlar başkan tarafından

atanmakta ve azledilmektedir. Kennedy, Küba'ya, tek başına verdiği kararla müdahale etmiştir (Fendoğlu, 2012: 44). Keza Silah kullanma yetkisi yine başkana ait olup Hiroşima'ya atom bombası atılmasına başkan Harry S. Truman karar vermiştir.

ABD anayasasına göre başkanın ayrıca dış politikada da önemli yetkileri vardır. Yeni devletlerin ve hükümetlerin tanınması konusunda mutlak takdir yetkisi kendisine ait olduğu gibi çeşitli uluslararası anlaşmaları imzalamak, elçi ve konsolosları atayıp kabul etme yetkisi de başkana aittir. Ancak başkanın imzaladığı anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için senatonun üçte iki onayı gerekir. Başkan senatonun onayı olmadan ancak uygulama anlaşmaları yapabilmektedir.

Başkanlık sisteminde, sert kuvvetler ayrılığı gereği yasama organının yürütme organının görevini sonlandırma yetkisine sahip olmadığı gibi; yürütme organı da yasama organını feshetme yetkisine sahip olmadığı daha önce vurgulanmıştı. Fakat Amerikan siyasi tarihinde sıkça rastlanmasa da yasama organına anayasa tarafından verilen başkanın ve üst düzey federal yetkililerin cezai sorumluluğu için icat edilmiş olan *impeachment* yöntemi adı verilen bir yetkisi bulunmaktadır. Impeachment yönteminin söz konusu olması için başkanın vatana ihanet, zimmetine para geçirme veya diğer ağır bir suç ya da kabahat işlemiş olması gerekmektedir. Başkan bu suçlardan dolayı cezalandırılıp mahkûm edilirse görevinden alınmış olmaktadır. Amerikan siyasi tarihine bakıldığında bu yöntemin 1866 yılında Başkan Andrew Johnson için uygulandığı ve senatodaki yargılama neticesinde sadece bir oy farkla impeachment kararı verilmediği görülmektedir. Aynı şekilde 1998'de Bill Clinton *"adalete engel olma"* (obstruction of justice) suçundan dolayı Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılmış; ancak senatoda üçte iki çoğunluk sağlanamadığı için, impeachment kararı alınmamıştır. Yine 1974 yılında o dönemin ABD başkanı Nixon'ın Watergate skandalındaki kişisel sorumluluğunun araştırılması amacıyla Temsilciler Meclisi'nin bünyesindeki *judiciary committee'*sinin görevlendirildiği sırada, adaleti engellemek, yetkilerini kötüye kullanmak ve Kongre kararlarını yerine getirmemek suçlamaları sonrası Temsilciler Meclisi'nde yapılacak oylamayı beklemeden Nixon istifa etmiştir. Bu şekilde impeachment usulü o dönemde sonuçsuz kalmıştır. Dolayısıyla ABD tarihinde hiçbir başkan impeachment usulüyle görevden alınmamış

olduğu görülmektedir (Gözler, 2001: 25-27). Başkanın temsilciler meclisince suçlanarak senato tarafından impeachment usulü ile görevden uzaklaştırılması halinde yargılamayı Federal Yüksek Mahkeme yapmaktadır.

Başkan yürütmeyi temsil ettiğinden tek başına kararnameler, tüzükler ve genel emirler çıkarma yetkisine de sahiptir. Başkanın önemli yetkilerinden birisi de statutory powers adı verilen kongre tarafından kendisine devredilmiş olan düzenleme yetkisidir. Kongre bir yasa yayımlayarak teknik, idari, ekonomik ve dış ticaret konularında düzenleme yapma yetkilerini başkana devredebilmektedir. Böylece yasama organından yürütme organına düzenleme yapma yetkisi sınırlandırılarak devredilmektedir. Fakat ABD'de başkanın executive orders denilen düzenleyici işlem yetkisi de sıkça kullanılmaktadır. Bu yetki sayesinde başkan, mevcut bir kanunda değişiklik yapabildiği gibi kanunla düzenlenmemiş bir konuda dahi yeni düzenlemeler yapabilmektedir. ABD başkanları bu yetkilerini çok geniş alanlarda kullanmaktadırlar, günümüzde her yıl yüzlerce executive order yayınlanmaktadır. Başkanın ayrıca executive orders denilen düzenleyici emirler için kongreden herhangi bir yetki almasına da gerek yoktur (Gözler, K., 2001: 39-40). ABD Anayasasında başkana executive orders denilen düzenleyici işlem yetkisi verilmemiş olup sadece kanunların uygulamasından sorumlu olan Başkanın bu düzenleme yetkisinin anayasal bir dayanağı olmasa da yaklaşık yüz yıldır sürekli olarak kullandığı bu yetkinin uygulamada artık anayasal bir teamül haline dönüştüğü söylenebilir.

2.3.2 Başkan Yardımcısı

Başkan yardımcısı, başkanla birlikte dört yıllık bir süre için seçilir ve bunun dışında Anayasa'da öngörülen belli bir görevi olmadığından dolayı, başkanın istediği ölçüde siyasi bir rol alabilmektedir (Teziç, E., 2014: 511). Başkan yardımcısı, başkanla beraber aynı dönemde iki dereceli yöntemle seçilmektedir. Başkan olmak için gerekli şartlar başkan yardımcısı için de geçerlidir. Başkan yardımcısı, başkandan sonra gelen en üst düzey yetkili olmakla birlikte, çeşitli icrai, siyasi ve törensel görevleri vardır. Başkan yardımcısı esasen Senato'nun da başkanı olmasına rağmen uygulamada Senato, başkan yardımcısının düzenli olarak bu görevi yapamayacağı gerekçesiyle, kendisine

ayrıca bir başkan seçer. Başkan yardımcısı ile ilgili en önemli nokta, başkanın ölümü, istifası veya başka nedenlerle görevden alınması durumunda başkanlık makamına geçebilmesidir. Böyle durumlarda başkan olması nedeniyle başkan yardımcılığı makamı boşaldığından, yeni başkan Kongrenin onayını alarak yeni bir başkan yardımcısı seçmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 65).

ABD anayasasına göre başkanlar, görevi kötüye kullanma olayları dışındaki devlete karşı işlenmiş suçlar af veya erteleme yetkisine sahiptirler. Başkanın herhangi bir kişiyi koşullu ya da koşulsuz affetmek yetkisi de vardır ki, bu yetki hapis sürelerini kısaltma ve para cezalarını azaltma yetkisini de kapsar. Başkan, impeachment durumunda kendisi ya da yerine bakan kişi ve ispat edilen suçu işleyen ve bu yüzden kanuni olarak ölüm cezasına çarptırılan kişiler hariç bu yetkisini kullanabilmektedir.

Amerika Anayasasının 25. ek maddesine göre; başkanın görevini yerine getiremeyecek durumda olması ve başkan yardımcılığının boşalması durumlarında başkanlık makamı boşalırsa başkan yardımcısı başkan olmakta, başkan yardımcılığı boşalırsa yeni yardımcı başkan tarafından atanmakta ve iki meclis kararı alarak bu atamayı yürürlüğe koymaktadır. Başkan geçici olarak görevlerini yerine getiremeyecek duruma düşerse her iki meclisin başkanlarına birer yazı yazmak suretiyle yetkilerini yardımcısına devretmektedir. Başkan yardımcısı ile yürütme organının veya Kongre'nin yasa ile belirlediği başka bir kurumun başlıca yetkililerinin çoğunluğu Senato geçici başkanı ve Temsilciler Meclisi Başkanına, Başkanın yetki ve görevlerini yerine getiremeyecek bir durumda olduğunu yazılı olarak bildirdiklerinde, Başkan yardımcısı derhal başkana vekâleten bu makamın yetki ve görevlerini üstlenecektir. Daha sonra, başkan, görevine devam edebileceğini Senato geçici başkanı ve Temsilciler Meclisi başkanına yazılı olarak bildirdiğinde, Başkan yardımcısı ve yürütme organının veya kongrenin yasa ile belirlediği başka bir kurumun başlıca yetkililerinin çoğunluğu başkanın yetki ve görevlerini yerine getiremeyeceğini dört gün içinde yazılı olarak bildirmediği takdirde, başkan yetki ve görevlerini yeniden üstlenecektir. Böyle bir durum olduğunda, Kongre bu meseleyi karara bağlayacak, eğer tatilde ise de bu konuya istinaden en geç kırk sekiz saat içinde toplanacak ve karar verecektir. Şayet Kongre yirmi bir gün içinde, her iki meclisin üçte iki çoğunluğu ile Başkanın yetki ve görevleri

yerine getiremeyeceğini saptarsa, Başkan Yardımcısı Başkan vekili olarak yetki ve görevleri üstlenecektir; aksi takdirde, Başkan görev ve yetkilerini yeniden üstlenecektir.

Öte yandan ABD Anayasasının ikinci maddesinin dördüncü kısmına göre, başkan yardımcısının görevden alınması ancak vatana ihanet, rüşvet, görevi kötüye kullanmak suçları, diğer ağır suçlar ile suçlanması ve mahkûm olması halinde mümkün olmaktadır.

Amerikan siyasi tarihine bakıldığında Başkan Roosevelt'in ölümüyle Başkan Yardımcısı Truman'ın, Başkan Kennedy'nin ölümüyle de Başkan Yardımcısı Johnson'un Başkanlık görevine getirildiği görülmektedir. Amerika başkanlarının Amerika başkan yardımcıları ile Amerika dışişleri bakanları arasından birçok kez seçildikleri de göz önünde bulundurulduğunda Başkan yardımcılığının sonraki başkanlık dönemlerindeki önemi daha net ortaya çıkmaktadır. 1789 yılından beri toplamda 48 başkan yardımcısı görev yapmıştır. Bunlardan sekizi başkanın ölümü nedeniyle başkan olmakla birlikte, toplamda 14 başkan yardımcısı sonradan başkanlık yapmıştır. Dolayısıyla Başkan olan başkan yardımcılarının sayısı kayda değer olduğu söylenebilir.

Başkan yardımcıları seçim dönemlerinde seçmenlere karşı mesaj vermek için bazı hassasiyetlere göre belirlenir. Başkan sol eğilimli ise yardımcısı sağ eğilimden; Başkan güney bölgesinden ise yardımcısı kuzey bölgesinden tercih edilerek seçmen çoğunluğunu elde etmek amaçlanmaktadır. Her ne kadar Başkanlık sisteminde silik bir yere sahip olan Başkan yardımcıları, Başkanlık makamı boşaldığında başkan yardımcısı direkt başkan olduğundan ve teamüller bir sonraki seçimde başkan adayı olarak tekrar yarışa girmesi yönünde olduğundan dolayı son yıllarda önem kazanmıştır (Kuzu, 2011: 28).

2.3.3 Bakanlar (Sekreterler)

ABD'de bakanların atanmaları kanunen Senato'nun uygun bulması şartıyla başkan tarafından yapılması öngörülmüşse de uygulamada başkanın bu yetkisini kullanması son derece serbesttir. Zira senato genelde başkanın teklifini

reddetmemektedir. Bakanlar, başkana kendi sorumlu olduğu bakanlığı ile ilgili tavsiyede bulunmaktır. Başkan herhangi bir konuda bakanlar ile çalışmak zorunda olmasa da kabine toplantıları yapılmakta ve bu toplantılarda kabinenin ortak sorumluluğu bulunmamaktadır. Sorumluluk başkana aittir.

Parlamenter sistemlerdeki meclise karşı sorumlu olan bakanların yerine, sekreterler Kongreye karşı değil, doğrudan başkana karşı sorumlu olarak çalışmaktadır. Sekreterler(bakanlar) parlamenter sistemdeki gibi meclis üyesi olmadıkları için, Kongredeki görüşmelere katılamazlar (Teziç, 2014: 511).

Bakanların göreve gelmesinde Senatonun onayı gerekirken bakanların azledilmesinde böyle bir onaya gerek kalmaksızın başkan tarafından kendiliğinden (re' sen) bakanların görevlerine son verilmektedir. Bu durum başkanın bakanlar üzerindeki etkisini daha net ortaya koymaktadır.

2.3.4 Kongre Seçimi ve Yetkileri

1787 tarihli dünyanın en eski anayasası olma özelliğine sahip ABD Anayasasının kurduğu ABD başkanlık sisteminde yasama organı olan kongre, çift başlı bir yapı gösterir. Bunun nedeni federalizmdir (Çam, 2000: 110). ABD'de Kongre, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşur. ABD Anayasası'nın yapılması sırasında küçük ve büyük eyaletler arasında ortaya çıkan çekişmeler tüm eyaletlerin eşit sayıda temsil edildikleri senato ile her eyaletin nüfusu oranında temsil edildiği Temsilciler Meclisi adı altında meclislerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Anayasa'ya göre Senato, Birleşik Devletler' in her eyaletinden seçilen ikişer üyeden olmak üzere toplam 100 üyeden oluşmaktadır. Senato üyelerinin üçte biri altı yılda bir değişmektedir. Temsilciler Meclisi, 435 üyeden oluşan, 25 yaşını bitirenlerin iştirak edebildikleri, iki yılda bir üçte biri değişen bir Meclistir. Böylece Senato ile Temsilciler Meclisinde oluşan Kongre toplam 535 temsilciden oluşmaktadır (Fendoğlu, 2012: 43). Kongre'deki her iki meclis de, Temsilciler Meclisi'nde hazırlanması gerekli olan gelir yasası dışında, her konuda yasa taslağı sunmak yetkisine sahiptir. Her meclis, diğer mecliste kabul edilmiş olan yasalara, karşı oy kullanabilmektedir.

Temsilciler Meclisi üyelerinin seçiminde, genel oy ilkeli, dar bölge esasına dayalı tek turlu basit çoğunluk sistemi uygulanmaktadır (Çam, 2000: 111). Kongre seçimleri ile Başkanlık seçimleri ayrı yapılmakta olup Temsilciler ve senatörler seçim konusunda Başkan'dan bağımsızdır. ABD'nin çeşitli eyaletlerinde oy kullanılabilmesi ve seçmen olabilmesi için okuma- yazma bilme şartı ve anayasayı anlayabilecek nitelikte olma, belli bir gelire sahip olma, belli bir süre ikamet etme şartı gibi çeşitli koşullar öne sürülebilmektedir. Federe devletler kendi içlerinde seçim bölgelerini belirlemede serbesttir. Basit çoğunluk sistemi uygulandığı için iktidardaki partiler seçim sonuçlarını lehlerine sonuçlanacak şekilde seçim bölgelerini belirleyebilmektedir. Seçim bölgelerinin üzerinde oynama yapmak suretiyle avantaj sağlamaya Gerrymander Yöntemi deniliyor. Bu yöntemin kullanılması seçimlerde haksız sonuçların doğmasına neden olabilmektedir (Kuzu, 2011: 32).

Temsilciler Meclisi ve Senato'nun oluşturduğu Kongre'nin temsili demokrasi açısından ayrımlar yarattığını ifade eden Çam'a göre bu farklılıkların en önemlisi seçim sisteminde uygulanan Gerrymander Yöntemi'nden ileri gelmektedir. Zira bu yönteme göre federe devlet içinde seçim bölgelerinin düzenlenmesinde serbesti olduğundan, iktidar partisine seçim sonuçlarını kendi lehine sonuçlanacak şekilde düzenleme imkânı sunulmaktadır. Suiistimale açık olan bu yöntem ile iktidarda olan başkan, sonraki seçim için muhalif seçmenlerin yer aldığı seçim bölgelerinde düzenlemelere giderek, söz konusu seçmenleri kendisinin güçlü olduğu bölgelerde eritmek suretiyle seçim sonuçlarını lehine çevirebilmektedir. Seçim basit çoğunluk sistemine dayandığı için bir seçim bölgesinde rakip partinin yüksek bir çoğunlukla kazanması önemli değildir; yeter ki diğer bölgelerin de %51 çoğunlukla kaybetmesi sağlansın. Bunun sonucu olarak tarımsal bölgeler, kentlere oranla Kongre'de daha fazla temsil edilmektedir. ABD'de Gerrymander Yöntemi dışında, federe devletlerin seçim tekniğinde yapabildikleri değişiklikler, ABD'de seçim listelerine talep etmeden yazılmanın imkânsız olması, seçmenin eğitim veya gelir düzeyinin şart koşulması, belirli bir süreli oturma izni şartı gibi unsurlar Kongre üyelerinin seçiminde temsili demokrasi ilkesinin tam anlamıyla uygulanmadığını göstermektedir (Çam, 2000: 111-112).

Temsilciler Meclisi üyelerinin seçiminde, genel oy ilkeli, dar bölge esasına dayalı tek turlu basit çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Temsilciler meclisine seçilebilmek için; aday olunan eyalette ikamet sahibi olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak, yedi yıl boyunca ABD vatandaşlığına sahip olmak şartlarını yerine getirmek gerekmektedir. Senato'ya seçilebilmek için ise; aday olunan eyalette ikamet etme, 30 yaşını doldurmuş olmak, dokuz yıl boyunca ABD vatandaşlığına sahip olmak şartlarını taşımak gerekmektedir (Eroğul, 2012: 92). Kongre'ye seçilebilmek için eyaletler ek nitelikler isteyebilir; fakat ABD Anayasası, üyelerin niteliklerini belirleme yetkisini federal meclislere vermiştir.

Kongrenin yetkileri Amerikan Anayasasının birinci maddesinin sekizinci bölümünde sayılmıştır. Bunlar;

-Vergi koymak ve toplamak,

-Hazine için borç almak,

-Eyaletler arasında ve yabancı ülkelerle yapılan ticaret konusunda tüzük ve yönetmelik çıkarmak,

-Yabancı uyruklu kişilerin Amerikan vatandaşlığına alınmalarına ilişkin esasları belirleyen tüzükler hazırlamak,

-Para basmak, değerini tayin etmek ve sahte para basanların cezalandırılmalarını sağlamak

-Ağırlık ve uzunluk ölçü birimleri standartlarını belirlemek,

-Tüm ülkede geçerli olacak iflas yasalarını çıkarmak,

-Postaneler ve posta yolları kurmak,

-Patent ve telif hakları vermek,

-Federal mahkeme ağı oluşturmak,

-Korsanlığı cezalandırmak,

-Savaş ilan etmek,

-Ordu kurmak ve beslemek, deniz kuvvetleri oluşturmak,

-Federal yasaları yapmak,

-Bölgesel düzeyde alt mahkemeleri kurmak,

-Sanat ve bilim konularında bireyleri desteklemek,

-Anayasanın uygulanması için gerekli tüm yasaları çıkarmak.

Kongrenin yasama yetkisine girmeyen federe devletlerin yasama yetkisine dâhil olan yetkileri de vardır. Örneğin aile hukuku, miras hukuku, borçlar hukuku, eğitim ve öğretim ve her türlü güvenlikle ilgili konular federe devletlerin yasama yetkisindedir.

Amerikan Anayasasına göre başkan yardımcısı Senatonun başkanıdır. Oylamalarda eşitlik yok ise oy kullanmaz. Senatoca kimi zaman yoğun olabilen başkan yardımcısının olmadığı günlerde başkanlık yapacak bir geçici başkan seçilir. Temsilciler Meclisi de kendi başkanını seçer. Temsilciler Meclisi Başkanı, tarafsız değildir ve partisine hizmet eder. Öte yandan, Senato başkanı Temsilciler Meclisi başkanına nazaran daha önemsiz bir konuma sahiptir. Her iki meclisin seçilen başkanları da mecliste çoğunluğu olan partiden seçilirler. Meclislerde çoğunluğa sahip olan kesim gücü elinde bulundurmaktadır. Nitekim Senato'da başkandan ziyade çoğunluk ile azınlık gruplarının liderleri gündemi belirlemekte ve idare etmektedir. Kongre çalışmaların daimi, geçici, birleşik ve özel komisyonlar adları altında yürütme organında birimlerin denetimini sağlayan çeşitli komisyonlar aktif bir şekilde kullanılmaktadır. Daimi komisyonlar Kongre'de bakanlıkların her birine denk gelecek şekilde oluşturulmuştur. İki meclisten eşit sayıda üyenin bir araya gelmesiyle oluşan Kongre'nin ortak yönetsel işlevlerini sevk ve idare eden birleşik komisyonların

başkanları her dönem iki meclis arasında otomatik olarak değişmektedir (Eroğul, 2012: 95-96).

Temel işlevi yasama olan Kongre'nin yasama faaliyetleri ve süreçleri ise şöyle gerçekleşmektedir: Temsilciler Meclisi üyeleri veya Senatörlerin, üyesi bulundukları meclise sundukları yasa önerisi veya başkandan her yasama döneminin başında gelebilecek olan kanun ile ilgili mesajlar ilgili daimi komisyonlarda yapılan müzakerelerden sonra kabul edilerek Temsilciler Meclisi'ne veya Senato'ya gönderilmektedir. Söz konusu komisyonlar, kanun teklifinin ilgilendirmesi durumunda alt komisyonlardan da yararlanarak gerekli tartışmaları yapmaktadırlar. Daha sonra yasa teklifi ilgili mecliste yapılan oylama neticesinde kabul edildiği takdirde, söz konusu mecliste yasa teklifinin kabul edilmesi yönünde işleyen süreç, aynı şekilde diğer mecliste de tekrarlanmaktadır. Bir yasa teklifinin kabul edilebilmesi için hem Senato tarafından hem de Temsilciler Meclisi tarafından ayrı ayrı kabul edilmesi gerekmektedir. Kabul edilen yasa teklifi onaylanmak üzere başkana gönderilmektedir.

Kongrenin yetki ve sorumluluklarını ise şu şekilde özetlenebilmektedir: kongrenin, federal kanunları yapmak, ulusal güvenlikle ilgili düzenlemeleri yapmak, vergi koymak, para basmak, dış borçları düzenlemek, uluslararası ve eyaletler arası ticareti düzenlemek, posta hizmeti sunmak, savaş ilan etmek ve silahlı kuvvetlerle ilgili düzenlemeleri yapmak, uluslararası antlaşmaları onaylamak ve bazı alt düzey federal mahkemeler oluşturmak gibi yetkileri vardır (Akçalı ve diğerleri, 2007: 75).

Güçler ayrılığı ilkesi gereğince kongrenin yetkileri yasama alanında olup, yasa yapma kuvveti her zaman Temsilciler Meclisi ile senatonun anlaşması ile mümkündür. Yasama konusunda iki meclisin yetkileri denktir. Temsilciler Meclisi mali konularda inisiyatif sahibidir. Mali nitelikli yasa tasarıları temsilciler meclisi tarafından verilir. Senato kendisine gelen bu tasarıları kabul edip etmeme konusunda serbesttir. Temsilciler meclisi sadece bu tasarıları önerme yetkisine sahiptir. Mali konularla ilgili yasa önerilerinde inisiyatifin Temsilciler Meclisi'ne ait olmasının nedeni, vergiyi federe devletlerin değil, tüm Amerikan vatandaşlarının ödemesidir. Kongre, 3 Ocakta çalışmaya başlar ve 31 Temmuzda tatile girer. Kongrenin kendisi tarafından veya savaş

olması durumunda, başkan tarafından kriz ilanı yapılarak çalışma süresi uzatılabilir. Her iki meclis de diğerinin onayını almadan görüşmeleri üç günden fazla erteleyemez. Kongre üyelerinin, görüşmeler esnasında konuşma haklarına yönelik herhangi bir zaman sınırlaması (flibustaring uygulaması) olmadığından bir kanun teklifinin kabulünü önlemek için üyeler bazen kürsüde istedikleri kadar kalıp, görüşmeyi olanaksız hale getirebilmektedir. Bunun önüne geçebilmek için, kongrede elde edilmesi oldukça güç olan 2/3 çoğunluk kuralı konularak görüşmeleri kesmek mümkün kılınmıştır. Yasa tasarısının kabulünü engellemek için bir engelleme mekanizması olarak kullanılabilen bu uygulama, aynı zamanda Çam'a göre çoğunluk partisiyle başkanın, Kongre'deki azınlığa karşı serinkanlılığını korumaları sonucunu doğurmaktadır (Çam, 2000: 113-116).

Bu meclisin diğer bir yetkisi de koşullar ortaya çıktığı takdirde devlet başkanını seçmektir. Başkanlık seçiminde hiçbir adayın ikinci seçmenlerin mutlak oy çoğunluğunu alamaması durumunda temsilciler meclisi en yüksek oyu alan üç aday arasından başkanı seçer. Delegeler tarafından yeterli çoğunluk sağlanamadığı gerekçesiyle günümüze kadar Temsilciler Meclisince iki başkan belirlenmiştir. 1801 yılında T. Jefferson ve 1825 yılında O. Adams Temsilciler Meclisince ABD Başkanı olarak seçilmiştir.

Daha önce Kongre'nin görevleri arasında sayılan federal ağ oluşturma yetkisi anayasal bir yetki olduğundan Kongre, denetleme yetkisi çerçevesinde Kongre, Yüksek Mahkemeden daha alt düzeyde mahkemeler oluşturabilmekte ve buna bağlı olarak bölge mahkemeleri ile temyiz mahkemeleri oluşturabilmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 69).

Öte yandan kongrenin kamu hizmetlerini, bürokrasiyi denetleme ve koşullar oluştuğu takdirde başkan suçlanması ve yargılanması yetkileri de bulunmaktadır. Kongre'nin bürokrasi üzerindeki denetim yetkisi de Temsilciler Meclisi ve Senato'nun kolektif yetki alanında yer almaktadır. Kongre, daimi uzmanlaşmış komisyonlar aracılığıyla yönetsel yapının işlevlerini ve etkinliklerini denetleme yetkisine sahiptir (Çam, 2000: 117-118). Kongre'nin yürütme politikalarını daimi komiteler aracılığı ile denetleyerek, medyada açık bir şekilde yayınlamasına "kongre yönetimi'' denmektedir

(Teziç, 2013: 370). Burada Kongre'nin bürokrasi üzerinde var olan denetleme gücü son derece etkili olmaktadır.

Kongre, Başkan'dan bağımsız olarak önemli bir güce sahiptir ve yürütme kuvvetini, yetki aşımı durumlarında durdurarak dengeleyebilmektedir. Amerika sisteminde Kongre Başkan'a rağmen yasa yapabilmekte gerek Komisyonlar marifetiyle gerekse bütçeyi yapma gücüyle ülke politikalarını etkileyebilmektedir. Bu noktada 19.yüzyılda Woodrow Wilson Amerikan sistemini Kongre rejimi olarak tanımlaması çarpıcıdır (Tanıyıcı ve Akgün, 2008: 58). Dolayısıyla yasama tekelini elinde bulunduran ve siyaset ve politikaları belirleyerek alternatif politikalar üretme yeteneğine sahip bir meclis konumunda olan Kongre genel itibariyle çok etkin bir role sahiptir. Kongrenin bu denli bağımsız ve güçlü olmasının önemli nedenlerinden bir tanesi, partilerin birbirinden çok uzak olan ideolojilere sahip olmamaları ve disiplinsiz olmalarıdır. Seçilmeleri seçim bölgelerine bağlı olan Kongre üyelerinin seçim dönemlerinde parti genel merkezlerinden yeterli destek alamamakta ve üyelerin seçmenlerini memnun etme amacı parti politikalarına uyma eğiliminden daha önce gelmektedir. Böylece parti disiplini zayıf olan başkanlık sisteminde kongre üyeleri ister iktidarda ister muhalefette olsun kararlarını kendi görüşleri doğrultusunda daha özgür ve serbest bir ortam içerisinde belirleyebilmekte ve zaman zaman partilerinin görüşü dışında hareket edebilmektedir (Tunç ve Yavuz, 2009: 22).

2.3.4.1 Temsilciler Meclisi

Amerikan Anayasası'na göre eyaletlerin nüfusları oranına göre en az bir üyesinin Temsilciler Meclisi'nde olması gerekir. Her on yılda bir nüfus sayımı yapıldığından üyelerin devletlere göre dağılımı yenilenmektedir. Temsilciler meclisi üyeleri ise her federe devletlerin nüfusu ile orantılı olarak seçilecek temsilci sayısına göre dar bölgeli seçim esasına göre seçim bölgeleri oluşturulur. Temsilci olabilmek için aday olunan eyalette ikametgâhı bulunma, 25 yaşını doldurmak ve 7 yıldan beri Amerikan vatandaşı olmak gerekir. Oy kullanma yaşı ise 18'dir (Eroğul, 2012: 92).

Temsilciler meclisi iki yılda bir toptan, senatörler ise iki yılda bir 1/3 oranında yenileniyor. Temsilciler ve senatörler seçimlerde yeniden aday olabiliyor. Temsilcilerin sayısı 438. Her on yılda bir nüfus sayımı yapmak zorunlu. Nüfus sayımlarının sonuçlarına göre üyelikler eyaletler arasında yeniden dağıtılıyor. Ancak anayasaya göre her eyaletin en az bir temsilcisi bulunması zorunludur. Temsilciler meclisi üyeleri dar bölge esasına ve tek turlu çoğunluk sistemine göre iki yıl için genel oyla seçilir. Günümüzde 7 eyaletin (Alaska, Delaware, Montana, North Dakota, South Dakota, Vermont ve Wyoming) sadece birer temsilcisi vardır. Buna karşın 6 eyalet 20'nin üzerinde temsilciye sahiptir yalnız California'nın 52 temsilcisi vardır.

Diğer taraftan yasama görevinin dışında önemli birtakım devlet işlevlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olan Temsilciler Meclisi'nin görev süresinin ara seçimle bölünerek sınırlandırılmış olması, kendisinin zaman baskısı altında vazifesini yerine getirmeye zorlanması sonucunu doğurabilmektedir ki ara seçimlerle Temsilciler Meclisi üyelerinin, tamamının yenilenmesi hususu, bu kurumun etkinliği açısından bir takım tartışmaları da beraberinde getirmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 67).

2.3.4.2 Senato

Günümüzde 50 eyaletten oluşan ABD 'de bir diğer meclis de Senato'dur. İki yılda bir 1/3 oranında yenilenen senatoya seçilebilmenin koşulları ise 30 yaşından küçük olmamak, dokuz yıldan beridir ABD yurttaşı olmak ve aday olunan eyalette ikametgâhı bulunmaktır. Eyaletlerin aralarındaki nüfus sayısı ne kadar farklı olursa olsun senatodaki temsil sayılarının değişmediği ve eşit temsil kuralının geçerli olduğu Senato'da her eyalet senatoya iki temsilci göndermektedir. Günümüzde doğrudan doğruya halk tarafından seçilen senatörler, 1913 yılına kadar her federe devletin yasama organınca ikişer senatör seçilmekteydi. Senatör seçimlerinde; her federe devletin sınırları bir seçim bölgesi kabul edilir ve bu bölgelerden senatör seçilmektedir. Çift sayılı yıllarda yapılan seçimlerle seçilen senatörlerin görev süresi altı yıl olmakla birlikte her iki yılda bir Senato'nun üçte biri yenilenmektedir. Burada Temsilciler Meclisi üyelerinin iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmesinde olduğu gibi yasama organına hareket ve yenilik kazandırılarak, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki

başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan sert kuvvetler ayrılığı korunmaya çalışılmaktadır (Tosun ve Tosun, 1999: 68).

Senatonun daha önce de bahsedilen çeşitli atama yetkilerine de kısaca değinilecek olunursa; Senato, başkanın atadığı yüksek mahkeme üyelerinin, bakanların, yüksek dereceli memurların, büyükelçilerinin ve bürokratların atama ve görevlendirilmesini onaylama yetkisine sahiptir. Senato bir gelenek olarak bu yetkisini hemen hemen hep olumlu yönde kullanmıştır. Bunun dışında senato, başkan yardımcısının belirlenmesi hususunda eğer ikinci seçmenlerce seçilememesi durumu oluşmuşsa, en çok oy almış iki aday arasından başkan yardımcısını seçmeye yetkilidir (Kuzu, 2011: 35).

Kongre anayasa değişikliklerini hazırlayan organ olması nedeniyle kurucu yetkiye sahiptir. Anayasa değişikliklerinin her iki meclisin 2/3'ü tarafından onaylanması gerekmektedir. Senato, başkanın atamış olduğu bakanları üst düzey kamu görevlilerini ve elçileri onaylama yetkisine sahip olup bu yetkiyi basit çoğunluk oylamasıyla kullanır. Anayasaya göre milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak söz konusu antlaşmaların onayı için Senato'nun 2/3'ünün onayı aranmaktadır. Uygun görmesi halinde Senato başkanın yaptığı anlaşmaları üçte iki çoğunlukla onaylayabilmektedir (Erdoğan, Tosun, G.; Tosun, T. , 1999: 68-69).

Suçlama ve yargılama yetkisi gereğince başkanın suçlandırılması ve yargılama yetkisi de kongreye aittir. Amerikan Anayasası'na göre Başkan, başkan yardımcısı ve birleşik devletlerin bütün sivil yetkilileri ihanet, rüşvet, öteki ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa görevlerinden alınırlar. (md.II-4) Yargılamaya yetkili tek makam ise senatodur.

2.3.5. Federal Yargı Sistemi ve Federal Yüksek Mahkemeler

Günümüzde yargı organının örgütlenmesi bakımından "yargı ayrılığı" ve "yargı birliği" olmak üzere iki temel sistem bulunmaktadır. Fransa, Almanya ve Türkiye gibi Kıta Avrupa'sı ülkelerinde uygulanan "yargı ayrılığı" sisteminde adli yargının

haricinde idari yargı bulunmaktadır. Her iki yargı kolu da birbirinden bağımsız bir şekilde yapılanmış olup kendi üst düzey mahkemeleri olan ve bir yargı kolunda verilen karara karşı (uyuşmazlık veya görevsizlik kararı hariç), diğer yargı kolunda bir mahkemeye başvurmanın mümkün olmadığı bir sistemdir. İngiltere ve ABD gibi ülkelerin uyguladığı "yargı birliği" sisteminde ise, mahkemeler, adli ve idari yargı olmak üzere ayrı yargı kollarına ayrılmamıştır. Ülkenin genelinde yargı birliği çerçevesinde kendi içersinde farklı isimlerle uzmanlaşmış tek bir yargı kolu ve o yargı kolunun en üstünde tek bir yüksek mahkeme bulunmaktadır (Gözler, 2011a: 458).

Amerikan yargı sisteminin en önemli yetkileri en fazla olan kurumu "Yüce Mahkeme"dir (The Supreme Court). Anayasal kurulan tek mahkeme olan Yüce Mahkeme, hem federal düzeydeki, hem de eyalet düzeyindeki bütün mahkemelerinin üzerinde olup son temyiz makamıdır. Yüce Mahkeme'nin kararları ülke genelinde bağlayıcıdır. Ayrıca yasama ve yürütmenin eylem ve kararların ile alt düzey mahkemelerin kararlarını iptal etme ve anayasaya aykırı bularak durdurma yetkisine sahiptir (Akçalı, 2007: 77).

ABD Federal Yüksek Mahkemesi dokuz yargıçtan oluşmakta olup Türk yargı sistemindeki Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu gibi yüksek mahkemelerin tüm görevlerini kendisinde toplamıştır. Söz konusu mahkemenin üyeleri Amerikan barosunun ve Senato'nun uygun görüşünü alarak ABD Başkanı tarafından ömür boyu görev yapmak üzere atanmaktadır (Gözler, 2011a: 577). Sekiz yüksek dereceli hâkim ve bir başkandan oluşan Federal Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri diledikleri takdirde yetmiş yaşına geldiklerinde emekli olabilmektedir. Söz konusu mahkeme kararlarını en az altı üyenin katılımıyla almaktadır. Toplumdaki itibarları oldukça yüksek olan Federal Yüksek Mahkemesi'nin başkanının protokoldeki yeri ise Amerikan Başkanı'ndan hemen sonra gelmektedir (Kuzu, 2011: 36). Federal Yüksek Mahkemesi Başkanı çok kritik bir görev üstlenmektedir ki cezai sorumluluğu bulunan ABD Başkanı'nın yargılanması durumunda yargılamayı yapacak kurum olan Senato'ya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık etmektedir.

Kararları ülkenin bütünde bağlayıcı olan Federal Yüksek Mahkemesi'nin yetki ve görevlerini şu şekilde belirtilmektedir: (Teziç, 2013: 371)

- Yasaların, federal düzeydeki düzenlemelerin ve uluslararası antlaşmaların anayasaya uygunluğunu denetlemek,
- İki federe devlet arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek,
- Federe devletle federal devlet arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek,
- Federal devlet ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek,
- İki farklı federe devlette yaşayan vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek.

Anayasaya uygunluk denetimi; federe devlet yasalarının federe anayasaya uygunluğu, federe yasaların federal anayasaya uygunluğu ve federal yasaların federal anayasaya uygunluğu olmak üzere üç şekilde yapılmaktadır. Özellikle Anayasa Mahkemesinin federal yasaların federal anayasaya uygunluğunu denetlemesi kurumun önemliliğini arttırmaktadır (Çam, 2000: 119).

Federal düzeyde yargı sisteminin dışında her federe devletin de kendi yargı sistemi bulunmaktadır. Amerikan yargı sistemindeki yapılanmaya göz atıldığında yüksek mahkemenin altında federal temyiz mahkemeleri ve onların da altında federal bölge mahkemelerinin bulunduğu görülmektedir. Federal yargıçlar daha önce de bahsedildiği üzere atama ile göreve getirilmelerine karşın federe devletlerin büyük çoğunluğunda eyalet düzeyindeki yargıçlar seçimle iş başına gelmektedir.

2.4. Başkanlık Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

Bu başlık altında ABD'nin fren-denge, siyasal partiler, baskı grupları ve kamuoyu ve lobi sistemleri incelenecek ve son başlıkta da federatif yapısına değinilecektir.

2.4.1 Fren- Denge Sistemi

Kuvvetler ayrılığının katı bir biçimde uygulandığı Amerikan başkanlık sisteminin yasama yürütme ve yargının kendi yetkileri suiistimal etmelerini önlemek için kuvvetlerin birbirlerini frenleyici ve dengeleyici mekanizmalar oluşturulmuştur. Fren ve denge sistemi, devletin üç temel organının, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile sınırları belirlenmiş yetkilerini kullanırken bu yetkilerin dışına çıkmamaları için oluşturulmuş yasal düzenlemeleri kapsamaktadır. Sisteme göre, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden hiç biri diğerinden üstün olamaz, diğerinin görevini üstlenemez. Üç devlet organının işbirliği içinde çalışması amaçlanmaktadır. Yasamanın yürütme ve yargı; yürütmenin yasama ve yargı; yargının da yasama ve yürütme üzerinde kullanabileceği belirli fren ve denge mekanizmaları vardır (Akçalı, 2007: 74-78):

- Yasamanın yürütme üzerindeki fren denge mekanizmaları olarak; başkanın atamalarını reddetmek, başkanın azledilmesi için gerekli yasal süreci başlatmak, başkanın veto ettiği yasaları tekrar kabul etmek, başkanın onayladığı uluslararası anlaşmaları reddetmektir.
- Yasamanın yargı üzerinde; alt düzey mahkemeleri oluşturup oluşturmamaya karar vermek, bu mahkemeleri feshetmek, federal mahkeme üyelerinin görevden alınma sürecini başlatmak ve başkan tarafından atanan federal yargıçları onaylama yetkileri vardır. Ayrıca Kongrenin yüce mahkemede görev yapacak yargıçların sayısını belirleme yetkisi de vardır.
- Yürütmenin yasama üzerindeki güçleri olarak; başkan kongrenin çıkardığı yasaları veto edebilir, kendi partisinin kongre üyeleri vasıtasıyla yasa önerisi getirebilir.
- Yürütmenin yargı üzerindeki en önemli gücü ise; federal yargıçları atamak ve bazı suçluları affetmektir.
- Yargının yasama ve yürütme üzerindeki gücü ise; kongreden geçen yasaları yorumlamak ve anayasaya aykırılıkları olan yasaları geçersiz kılmaktır. Yargı başkanın eylem ve kararlarını da anayasaya aykırı bularak geçersiz sayabilmektedir.

ABD Başkanlık Sistemi'nde parti disiplinin katı olmaması sonucu çeşitli baskı gruplarının siyasetçileri kendi menfaatleri doğrultusunda ikna etme ve ülke politikalarına yön verme çabaları, lobicilik faaliyetleri ile başkan veya karar organlarını etkileme çabaları kamuoyunun yürütme ve yasamayı dengeleme unsurları arasında saymak mümkün olduğu değerlendirilmektedir. Benzer şekilde yasa koyma sürecinde başkanın kendisinin doğrudan yasa teklifi sunamaması fakat kendi partisinin mensupları aracılığıyla, mesaj yoluyla veya lobi faaliyetleri ile yasalaşmasını istediği konuları bir şekilde meclise taşımaktadır. Bu da yasama ve yürütme arasında fren denge mekanizmasının önemli unsurları arasında sayılabilmektedir.

Parti disiplinin esnek olması sonucu politikacıların parti görüşü dışında hareket edebilmeleri mümkün olduğundan zaman zaman kendi partisinden onay almadan muhalefetin desteği ile bazı yasaları yasalaştırdığı ve bütçesinin onaylandığı da görülmektedir. Bu da demokrasi kültürünün ve fren denge sisteminin örnekleri arasında sayılabilmektedir.

Yasamanın; alt düzey federal mahkemelerin kurulup kurulmamasına veya feshedilmesine karar vermesi, federal yargıçlarının görevden alınma sürecini başlatması ve başkanca yapılan federal yargıç atamalarını onaylaması, Yüce Mahkemede çalışacak yargıçların görev süresini belirleyebilmesi yargı ile arasındaki dengeyi kurmayı sağlamaya yöneliktir.

Başkanlık hükümeti sisteminde başkanın yürütmenin tek başı olmasına rağmen kritik ve önemli onay, karar, antlaşma ve atamalarının Kongre veya Senato'nun onayına ihtiyaç duyması, bütçesinin Senato onayına tabii tutulması, keza başkanın da veto yetkisini kullanarak meclisin yasama faaliyetlerini engelleyebilmesi yasama ve yürütme arasındaki en temel denge unsuru oluşturmaktadır. Denge ve denetim sistemi dâhilinde yasama ve yürütme organları birbirlerinin işlevlerine kısmen katılma ya da birbirlerini belirli bir ölçüde durdurma imkânına sahip olmaktadır (Bal, 2001: 31). Ayrıca cezai sorumluluğu bulunan başkanın yargılanma imkânının bulunması da yürütmeyi

dengeleyen bir mekanizmadır. Başkanın görev süresinin sınırlı olması da gücünü sınırlandıran önemli etkenlerdendir.

2.4.2 ABD Siyasal Partiler Sistemi

ABD'de başkanlık sisteminin işleyiş sürecinde önemli bir rol oynayan Amerikan siyasal partiler sisteminde partiler içinde parti disiplini yoktur. Amerikan siyasal partileri arasında ideolojik yönden köklü farklılıklar yoktur. Amerikan partileri tam bir kadro partisidir ve sadece seçim zamanlarında çalışırlar. Bu nedenle kongrede çoğunluğun başkanın partisinden olması ya da olmaması başkan için veya kongrenin çalışması açısından çok büyük etki göstermez. Amerikan halkının geleneklerine bağlılığı, parti disiplinin katı olması ve Amerikan seçim sistemi bunda etkili olmaktadır. Öyle ki kongrede başkanın partisi çoğunlukta olduğu dönemlerde bile başkanların sıkıntılı anlar yaşadığı ya da başkanın kimi muhalifleri bakan yaptığı görülmüştür. Dolayısıyla başkanın partisinin kongrede azınlıkta olduğu durumlarda bile sistemin kilitlenme ihtimali zayıftır (Özbudun, 1974: 58).

Amerika Birleşik Devletleri'nde İngiltere'deki gibi dar bölge esasına dayalı tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Dolayısıyla oylar iki partide kutuplaşmaktadır. Amerika'da adayların, aday gösterildikleri partinin üyesi olmaları şartı yoktur, kişilerin bir partiden diğerine kaymaları çok kolaydır. Zira Amerikan siyasi partileri disiplinsiz bir yapıya sahip olmakla beraber, ulusal liderlerin ve komitelerin yetkileri son derece sınırlı olup parti komiteleri birbirlerinden geniş ölçüde bağımsızdır (Bal, 2001: 73). Dolayısıyla siyasi partilerin örgüt bağlarının zayıf ve disiplinsiz olması, partilerin faaliyetlerinin seçim dönemlerinde yoğunlaşmasından ileri gelmektedir. Başkanın partisi Kongre'de azınlık olsa dahi, partilerin ideolojik açıdan benzer görünmelerinden dolayı sistemin kilitlenme ihtimali zayıftır (Tosun ve Tosun, 1999: 75-76).

2.4.3 Baskı Grupları ve Kamuoyu

ABD Başkanlık Sistemi'nde parti disiplinin son derece yumuşak olmasından dolayı düşünce ve eylemlerini parti görüşleri dışında serbestçe ifade edebilen

siyasetçilere yönelik ABD'de bulunan çeşitli baskı grupları ikna çabalarına girişebilmektedir. Parti disiplinin katı olmaması baskı gruplarına bu ikna çabalarında başarılı olma imkânı sunmaktadır. ABD' de yapılanmış sendikalar, sosyal ve ticari amaç güden dernekler, etnik grup örgütler gibi çok sayıdaki çeşitli baskı grupları Amerikan siyaseti üzerinde etkili olmak için faaliyetlerini sürdürmektedir. Özellikle Dış İlişkiler Konseyi, Amerikan İşçi Federasyonu ve Sanayi Kongresi gibi baskı grupları Amerikan siyaseti üzerinde etkili olmaktadır.

Amerikan siyasi sisteminde baskı grupları çıkarlarını gerçekleştirmek doğrultusunda kamuoyunu etkilemeye yönelik çeşitli yöntemler kullanmaktadır. Görüşlerini benimsetmek için meclis üyeleriyle doğrudan temasa geçmekte ve çeşitli yöntemlerle karar mekanizmasında yer alan kişileri etkilemeye çalışmaktadır. Baskı gruplarının siyasal yaşamdaki etkinliği; hedefleri, bütünlüğü, teşkilatı, mali olanakları ve liderlerinin aktifliği doğrultusunda artmakta veya azalmaktadır (Çam, 2000: 137).

2.4.4 Lobi Sistemi (Üçüncü Meclis)

Güçler ayrılığının başkanlık sisteminde daha belirgin olması yasama ile yürütme arasında bir anlaşmazlık çıkması durumunda sistemi çıkmaza sürükleyerek tıkanıklık yaratabilir. Bu noktada ise tıkanıklıkları ve problemleri çözmek, kriz oluşmasını önlemek için öngörülen başkanlık siteminin unsurlarından olan arabulucu rolü taşıyan lobicilik faaliyetleri uygulanmaktadır (Akçalı ve diğerleri, 2007: 77).

Başkan kongrede meclis başkanlarıyla olan iletişimini sağlayan ofisler sayesinde lobi faaliyetlerini gerçekleştirerek kendi programına uymayan kararların alınmasına bu lobiler aracılığıyla mani olmaya çalışabilmektedir. Bunun, yasamayla yürütmenin daha koordineli bir biçimde hareket etmesi için yapılan bir faaliyet olduğu söylenebilir.

Kongre ve Yüksek Mahkeme gibi karar mekanizmalarına yönelen lobi faaliyetleri başkanın kararlarını da yönlendirmeye yönelik de yapılmaktadır. Özellikle

yeniden seçilmek isteyen bir başkan lobi faaliyetlerini dikkate almak durumunda kalmaktadır.

Amerika'da bulunan birçok lobi, meclis ve başkan arasında dönem dönem ortaya çıkan sorunları çözerek, arabuluculuk yapmaktadır (Kuzu, 2011: 43). ABD'de lobicilik faaliyetleri yürüten çeşitli etnik gruplar (başta Ermeni, İsrail ve Yunan Lobileri) Amerikan dış politikası üzerinde etkili olmaktadır.

Amerika'da mesleki ve etnik gruplar başta olmak üzere birçok kuruluş siyasal otoriteyi etkileyebilmek ve hükümetin kararlarını kendi lehlerinde değiştirebilmek için lobi faaliyeti yapmaktadır. ABD'de sivil çerçevede etkisi büyük bu tip bir örgütlenme yapısının yüksek olması, başkanlık sistemini başarılı bir şekilde işlemesine büyük katkı sağlamaktadır (Bal, 2001: 81-82).

2.4.5 ABD'nin Federatif Yapısı

Federalizm adeta ABD Başkanlık Modeliyle özdeşleşmiş olup Federal sistemde, siyasi işlevler federal ve federe devletlerarasında paylaşılmıştır.

Amerikan sisteminde hem federal devlet hem de federe devletler Anayasa'nın çizdiği sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilirler. Burada önemli olan mesele federal ve federe hükümet arasında iktidar paylaşımında yeni bir düzenin ancak anayasal değişiklikleriyle mümkün olabilmesidir. Federal sistemde, küçük devletler ile büyük devletlerarasında bir denge sağlanmıştır. Örneğin, Temsilciler Meclisi nüfusa göre oluşurken, Senato'da her devlet eşit bir şekilde temsil edilir. Diğer yandan Federal sistemde iktidar paylaşımının sınırlarını mutlak bir şekilde çizmek zordur. Amerikan Anayasası sınırlar içerisinde federal devlete verilmiş yetki ve görevler üç ana başlıkta gruplandırılabilir. İlk olarak, federal hükümetin iktisadi bir takım yetkileri vardır; parayı, dış ticareti, telif haklarını, patent haklarını yönetmek gibi. İkinci olarak, savunma işleriyle ilgili yetkileri vardır; savaş ilanı, anlaşma yapılaması gibi. Üçüncü olarak, hukuki anlamda son başvuru mercii yüce mahkemedir ve bu sistemin hukuk düzeni olmasını sağlar. Federe devletlerin de anayasal düzenlemeler ile belirlenmiş

yetkileri ve görevleri vardır; kendi iç ticaretini düzenlemek için düzenlemeler yapmak, yöresel yönetimleri teşkilatlandırmak, polis gücü kurmak gibi (Çam, 2000: 94-95).

ABD'de eyaletlerin her birine ait anayasalar ve halklar bildirgeleri vardır. Her eyalette, merkeze benzeyen yasama organı, yargı organı ve yürütme organı vardır. Bu organların seçilme koşulları ve yöntemleri eyaletten eyalete değişebiliyor. Bazı eyaletlerde halk toplantıları, halk girişimi, halk oylaması, geri çağırma gibi çeşitli doğrudan demokrasi yöntemleri de uygulanmaktadır. Nebraska Eyaleti hariç eyaletlerde yasama organı çift meclisli olup eyaletlerin yürütme organının başında vali bulunmaktadır. Valiler seçimle geliyor ve genellikle iki dönem için seçilebiliyorlar. Eyaletlerin yargı sistemi de merkezi yönetime benzemektedir. Yargıçlar göreve geliş şekilleri itibariyle eyaletlere göre farklılık gösterebiliyorlar. Bazı eyaletlerde yargıçlar atanma ile iş başına gelmekteyken, bazılarında ise seçimle işbaşına gelmektedir (Eroğul, 2012: 129-134).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE PARLAMENTER SİSTEMİN ANALİZİ

Türkiye'de Osmanlı Dönemi'nde çıkarılan Kanuni Esasi ile padişahın yetkilerini sınırlandırma çabaları 1909 yılındaki meşrutiyete dek sürmüştür. Bu tarihte meclis tam anlamıyla yetkilendirilmiş ve yürütmenin yasamaya karşı sorumlu tutulabilmesi ile Türk siyasi tarihinde parlamenter sistem tecrübesi başlamıştır. Daha sonra özellikle Kurtuluş Mücadelesi'nde tüm yetkileri üzerine alan meclis 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sistemini kısa bir süre için uygulamış ve 1961 ve günümüzde halen uygulanmakta olan fakat köklü değişikliklere uğrayan 1982 Anayasası ve günümüzde hazırlıkları süren anayasa çalışmaları çerçevesinde hükümet sistemleri analizini yapmanın Türkiye'de başkanlık sisteminin uygulanabilirliği açısından çalışmaya yararlı olacaktır. Bu bölümde kısaca Türkiye'de Hükümet Sistemleri ve Parlamenter Sistemin Analizi yapılacaktır.

3.1. Türkiye'de Anayasal Süreçlerle Birlikte Uygulanan Hükümet Sistemleri

1876 yılındaki Kanuni Esasi yapılırken padişahın kendisine ait olan yetkileri vermede isteksiz davranması nedeniyle, gerek yasama gerekse yürütmede padişah güçlü yetkileri elinde tutmaktaydı. Padişah, Heyeti Vükelaya ve Mebusan Meclisine karşı güçlü bir konumdaydı. Bu bağlamda anayasada gerçek bir yasama organından değil, padişahın kontrolünde ve onun müsaade ettiği ölçüde kanun yapabilen bir meclis söz konusuydu. Söz konusu sistemde padişahın meclisi fesih ve tatil etme yetkilerine de sahip olması parlamenter rejimden oldukça uzaklaştırmaktadır. Dolaysıyla ilk Osmanlı anayasa sistemini (1876) parlamenter nitelikten uzaklaştıran, meclis ile yürütme arasındaki ilişkilerin düzenlenme biçimidir. Çünkü bakanlar hükümdarlardan başka kimseye hesap vermek zorunda olmayıp padişah meclisi toplama ve dağıtma yanında, mecliste görüşülecek kanun önerilerini önceden görüp onaylama yetkisine haizdi. Bu

nedenle 1876 Anayasasında padişahın güçlü yetkilere sahip olmasından dolayı gerçek bir meşruti rejimden bahsedilemez. Her ne kadar iki başlı yürütme olmasına ve padişah yasama organının feshine karar verebilmesine rağmen bu anayasada parlamenter rejimden bahsetmek mümkün değildir. İktidarın sınırlandırılması talebini halk değil aydınlar (Genç Osmanlılardan) dile getirmiş ve ilk yazılı anayasa olan Kanuni Esasi de onların ürünü olmuştu. Mithat Paşa'nın zorlaması ile oluşturulan Anayasa Komisyonu bir anayasa taslağı hazırlamış ve bu taslak Bakanlar Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş ve padişaha sunulmuştur. Bu taslağın hazırlanmasında 1875 Fransız Anayasası ile 1831 Belçika Anayasalarından yararlanılmıştır. Padişah II. Abdülhamit yetkilerini güçlendiren değişiklikler yaparak bu taslağı 1876 Kanuni Esasisi olarak bir fermanla ilan etmiştir. 1876 Anayasası, üyeleri iki dereceli seçimle halk tarafından belirlenen Heyet-i Mebusan ve üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan olmak üzere iki Meclisten oluşan bir (Meclis-i Umumi) meclis öngörüyordu. Ancak yukardan aşağı bir anlayışla hazırlandığından, yetkiler de tepeye bağımlı halde düzenlenmişti. Bu anayasaya göre her iki meclis tarafından kabul edilen tasarılar padişah tarafından onaylanmadan yürürlüğe giremiyordu. Anayasa da hükümetin Heyet-i Mebusan'a karşı sorumluğuna açıkça yer verilmemişti. Buna karşılık padişah istediği an Heyet-i Mebusan'ı feshedebilecekti. 1876 Kanun-u Esasi'si monarşik yapıya sahip, yürütmenin "son söz olarak" geniş yetkilere sahip padişah tarafından temsil edildiği; yasama organının, faaliyetlerine katılan (md. 7,36) padişahın etkisi altında kaldığı ve sınırlı yetkiye sahip olduğu; yasama organını feshetme yetkisinin padişahta olduğu (md.35), kural olarak kanun önerme yetkisinin yürütmede olduğu; istisna olarak kanun önerme yetkisinin yasamaya verildiği (md.53) bir anayasa idi. Dolayısıyla bu anayasa ile neredeyse bütün yetkilerin padişahta toplanması öngörmüştür. Bu nedenle 1876 Anayasasına rağmen mutlak monarşinin devam ettiği ileri sürülebilir. Çünkü kurulan sistem Batıda görülen meşruti monarşilerle benzer değildir (Özbudun, 1981: 6-7).

Mebusan Meclisi, elli oturum gerçekleştirmesinden sonra 28 Haziran 1877'de padişahın emriyle dağıtılmasının akabinde Osmanlı-Rus savaşının kaybedilmesi üzerine ülke yönetimindeki sorunlar nedeniyle Meclis, hükümet ve padişaha yönelik eleştirilerini artırmış, padişah ise 13 Şubat 1878'de Meclisi Umumiyi süresiz kapatmıştır. Böylece 1876 Anayasası fiilen uygulamadan kaldırılmıştır.

Jön Türklerin ve genç subayların Abdülhamit'i devirme çabaları, padişah üzerindeki baskıyı artırmıştır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gizli ve yaygın çalışmaları ve Balkanlardaki olaylar Abdülhamit'in baskı rejimine karşı tepkiyi artırınca, padişah Abdülhamit 23 Temmuz 1908'de bir ferman ile Meclis-i Mebusan'ı toplantıya çağırarak Kanuni Esasi'yi yeniden uygulamak zorunda kalmıştır. Yeniden seçimler yapılarak 4 Aralık 1908'de Ayan Meclisi'yle birlikte toplanan Mebusan Meclisi'nde çoğunluk İttihat ve Terakki Cemiyeti üyelerinin eline geçmiştir. Padişah adına okunan "meclisin açılış konuşması'na meclis tarafından *"ulusal egemenliğin gerçek ve tek temsilcisinin meclis olduğu"* şeklinde cevap verilmiştir. Böylece rejim parlamenter görünüm kazanmış ve İkinci Meşrutiyet dönemi başlamıştır. 31 Mart Olayı'nda Abdülhamit'in 27 Nisan 1909'da tahttan indirilmesinden sonra padişahlığa Mehmet Reşat getirilmiştir. Mehmet Reşat, uysal ve baskıcı olmayan karakteri ile sembolik devlet başkanlığına uygun bir kişilikti. 1909 yılında anayasada demokratik parlamenter rejim yönünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile güçler arası denge sağlayan, padişah yetkilerini kısan ve meclis yetkilerini artıran düzenlemelere gidilmiş; bakanların birlikte ve tek başlarına meclise karşı sorumlu oldukları kabul edilmiş (m.30); padişahın fesih yetkisi, hükümetin meclis tarafından iki kez düşürülmesine ve Meclis-i Ayan tarafından da uygun görülmesi şartına bağlanmış; anayasa, vatan ve ulusa sadakat göstereceğine Meclisi Mebusan önünde yemin eden padişahın bütün işlemleri karşı imza kuralına bağlanmış; padişaha kabul edilen yasayı belli bir süre içinde bir daha görüşülmek üzere geri gönderme veya yayımlama yetkisi tanınmış, sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmış, toplanma ve dernek kurma özgürlüklerinin sınırları gösterilmiş, basın sansürü yasaklanmış ve kişi özgürlükleri anayasal güvenceye bağlanmıştır (Yavuz, 2000: 376).

Bunun akabinde gerçekleştirilen 2. Meşrutiyet'le birlikte 1909 yılında Kanuni Esasi'de yapılan değişikliklerle yasama ve yürütmede Padişahın sahip olduğu güçlü yetkiler elinden alınmış ve padişahın yetki alanında bulunan yürütme yetkisi meclis denetiminde çalışmalarını yürüten bir hükümete devrederek hükümet meclise karşı sorumlu tutulmuştur. Yapılan değişiklikler sonucunda yasa önerisinde bulunmak için padişahtan izin alma gerekliliği kaldırılarak padişah tarafından veto edilen yasaların 2/3 çoğunlukla kabulü halinde de padişah yasayı onaylamak mecburiyetinde kalmaktaydı.

Meclis tam anlamıyla bir yasama organı haline getirilmekle beraber yürütmenin etkin bir güç olma niteliği sürdürülmüştür. Kanuni Esasi'nin 27. maddeye göre padişah yalnızca sadrazamı atayabilmekte ve sadrazam da diğer bakanları atayarak padişahın onayına sunacaktır. 38. maddeye göre ise Meclis-i Mebusan' ın güvenini alamayan bakan hemen çekilecek eğer güvensizlik başbakana yöneltilirse bakanlar kurulu bütünüyle istifa edecektir. Keza 30. maddeye göre padişahın alacağı tüm kararlarda bakanlar kurulunun ve sadrazamın onayı aranmaktadır. Padişahın meclisi feshetme yetkisi de sınırlandırılmıştır. Yeni metinde fesih yetkisinin doğabilmesi için bakanlar kurulunun görüşünde direnmesi yerine seçilen hükümetin de aynı görüşte ısrar etmesi, bu görüşün Mebusan Meclisi tarafından gerekçeli olarak reddedilmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2012: 50-52).

1876 Anayasası, siyasal partilerin kurulmasına izin vermediği gibi, başlangıçta dernek kurma özgürlüğü de tanımamaktaydı. Ancak, 1909 yılında yapılan değişiklikler sonucu dernek kurma özgürlüğü tanınmış, bu özgürlük 3 Ağustos 1909 tarihinde yürürlüğe giren 310 sayılı Cemiyetler Kanunu ile yasal statüye kavuşturulmuştur.

1918 sonbaharında harpte uğranılan bozgun ve 27 Ekim 1918'de Talat Paşa'nın sadrazamlıktan çekilmesi ile İttihat ve Terakki dönemi de sona ermiştir. Kısa bir süre sonra Padişah Vahdettin Meclisi Mebusan'ı dağıtmıştır. Son olarak Meclisi Mebusan 12 Ocak 1920'de toplanabilmiş, Misak-ı Milli Bildirisini kabul edip yayınladıktan sonra, İstanbul'un işgali ve üyelerinin tutuklanması ile çalışamaz duruma gelmiş ve 18 Mart 1920'de süresiz olarak çalışmalarına ara verme kararı almış ve daha sonra Vahdettin 11 Nisan 1920'de Meclisi Mebusan'ı resmen dağıtmıştır. Böylece yerleştirmeye çalışılan parlamenter sistem, fiilen ve hukuken sona ermiştir (Gözübüyük, 1998: 107).

20 Ocak 1921 tarihli 24 maddelik Teşkilat-ı Esasiye Kanununda, bu anayasanın ikinci maddesinde kişisel egemenliğe dayalı monarşik yönetim karşıtı "Milli egemenlik" ilkesine ve yasama ve yürütme güçlerinin TBMM' de toplandığı hükmüne yer verilmişti. Meclis bakanlara yön gösterebiliyor ve onları değiştirebiliyordu (md.8). İkinci maddesinde "İcra kudreti ve teşri selahiyeti yegâne ve hakiki mümessili olan

Büyük Millet Meclisi (BMM)'nde tecelli ve temerküz eder" hükmüne yer veren Teşkilat-ı Esasiye Kanunu güçler birliği ve meclis hükümet sistemini benimsediğini açıkça ortaya koymuştu. BMM kuruculuk ve yasama yetkilerine ek olarak yürütme yetkisi ile de donatılmıştı. Üçüncü maddede "Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti unvanını taşır" hükmü getirilerek, bu anlayış pekiştirilmişti. Meclis tarafından çıkarılan yasalarda *"İşbu kanunun icrasında Büyük Millet meclisi memurdur"* hükmüne yer verilmesiyle de, meclis yürütme ve idare işlemlerini yapma işini de üzerine alıyordu.

14 Nisan 1923 tarihinde 584 sayı ile alınan Heyeti Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyeti Umumiye Kararı'nda; müşterek işlerden reisin vekillerle birlikte sorumlu olduğu kabul edilmiş olup heyetin ortak sorumluğa sahip olması, başvekili vekiller heyetinin düzenleyicisi yapmıştı. Bu kararla icra vekilleri reisinin konumu güçlendirilmiş, başvekil görevi pekişmiş, hükümet sistemi kabine usulüne doğru daha da kaymıştı. Bu, yürütmenin giderek daha da özerkleşmesi ve bağımsız bir organ olma yoluna girmesiydi (Yavuz, 2000: 386).

Kurtuluş Mücadelesi döneminde kabul edilen 1921 Anayasası ise, zor şartlarda hızlı karar almaya imkân veren meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. Kurtuluş Mücadelesi başarıyla sonuçlandıktan ve Cumhuriyet ilan edildikten çok kısa bir süre sonra kabul edilen 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu ile meclis hükümeti sistemi terk edilmiştir. 1924 Anayasası, İki başlı yürütme, yürütmede cumhurbaşkanının ve bakanlar kurulunun yetkileri parlamenter hükümet sisteminin temel özelliklerini barındırsa da yasamanın üstünlüğü devam etmektedir. Nitekim anayasada seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi sadece meclise verilmiştir.

Teorik anlamda yasama ve yürütmenin farklı organlara dağıtılarak parlamenter sisteme geçilmesi 1924 Anayasası ile sağlandığından 1924 Anayasası ve sonrasındaki anayasal gelişmeler ele alınması çalışmaya katkıda bulunacaktır.

3.1.1 1924 Anayasası

1924 anayasasının 7. maddesinde belirtildiği üzere yürütme yetkisinin meclisin seçeceği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bir bakanlar kurulu eliyle kullanacağını hükmü ile yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrıldığını ve ayrı organlara dağıtıldığı açıktır. Fakat tek partili yaşamın uzun bir süre sürmesi nedeniyle bu dönemde meclis hükümeti sistemi uygulandığı fikrini savunanlarda mevcuttur. Örneğin Erdoğan'a göre; 1924 Anayasası, en azından görevler açısından, parlamenter sisteme benzeyen bir kuvvetler ayrılığı modeli kurmuşsa da, 1946'ya kadar birkaç denemenin haricinde ülke siyaseten tek partili, ideolojik-otoriter, hatta zaman zaman totaliter bir biçimde yönetildiği için "de facto" olarak kuvvetler birliği hüküm sürmüştür (Erdoğan, 2012: 57).

Bu anayasa ile Başbakan Cumhurbaşkanın onayını almak kaydıyla bakanları, Cumhurbaşkanı meclis içerisinden başbakanı, mecliste kendi içersinden bir cumhurbaşkanını göreve getirmektedir. Yürütme yetkisi, parlamenter sistemlerdeki gibi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır hükmünde yer alan ve aynı zamanda parlamenter sistemin unsurlarında biri olan karşı imza kuralı da yine 1924 Anayasası'nda yer almaktadır (Deniz, 2005: 52-53).

1924 Anayasasının birinci maddesi Türkiye Devleti'nin bir Cumhuriyet olduğu ile başlamıştı. 103/3 üncü maddesi ile de bu hüküm değiştirilemezlik kapsamına alınmıştı. Üçüncü maddesinde "Hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir." hükmüyle "Millet egemenliği" ilkesini benimsemiş, millet adına egemenliği ancak meclisin kullanacağı hükmünü (md.4) getirmişti. Bu, merkeziyetçi geleneğe geri dönüş demekti. Bu doğrultuda yasama ve yürütme TBMM'de toplanmış(md.5); meclisin yasama yetkisini bizzat(md.6), yürütme yetkisini ise kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği icra vekilleri aracılığıyla kullanacağı, hükümeti her an denetleyerek düşürebileceği (md.7) benimsenmişti. Böylece hem güçler birliği ve meclis hükümet sistemi sürdürülmüş, hem de işlev olarak yasama ve yürütmenin ayrılığı kabul edilmişti. Bu, parlamenter rejime doğru bir adım daha atılması anlamına geliyordu. 1924 Anayasası

yasama dönemini iki yıldan dört yıla çıkarmıştı (md.13). Milletvekillerinin bütün milleti temsil ettiği genel olarak kabul edilmekle birlikte ayrıca seçildikleri bölge halkını da temsil ettikleri kabul edilmişti. 1924 Anayasası'nın benimsediği işlevler ayrılığı, yargı bakımından diğer kuvvetlerden yargı kuvvetinin ayrılmasına kadar devam ettirilmiş, yargı yetkisinin millet adına yasalar çerçevesinde bağımsız mahkemelerce kullanılacağı (md.8) hükmü getirilmişti. Ancak yasaları yorumlama yetkisi (1928'de kaldırılıncaya kadar) meclise verilmişti (Yavuz, 2000: 392).

1924 Anayasası meclis tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi (4 yıl) için seçilen cumhurbaşkanının yeniden seçilebilmesini kabul etmişti(md.31). Cumhurbaşkanının görev süresi iş başında kalan meclisin yasama dönemine göre, 4 yıldan daha uzun veya daha kısa olabilirdi. Böylece cumhurbaşkanının kendini seçenlerin görev süresi ile bağlılığı ilkesi benimsenmişti. Devletin reisi olarak nitelenen cumhurbaşkanının, bu sıfatla özel törenlerde meclise ve gerekli gördükçe de İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık edeceği, fakat meclisteki tartışma ve görüşmelere katılıp oy veremeyeceği kabul edilmişti (md. 32). Görevini yapmayan, dış geziye çıkan veya istifa eden, vefat eden cumhurbaşkanına BMM başkanının vekâlet edeceği belirtilmişti(md.33). Başkomutanlığın TBMM'nin manevi kişiliğinde olduğu belirtilerek, cumhurbaşkanı tarafından temsil edileceği hükmü getirilmişti(md.40). Meclis tarafından kabul edilen kanun on gün içinde cumhurbaşkanı tarafından ya ilan edilecek ya da Anayasa ve bütçe kanunu dışındakileri bir kere daha görüşülmek üzere meclise geri gönderebilecekti. Geri gönderme üzerine Meclisin aynen kabul ettiği yasayı ise cumhurbaşkanı ilan etmek zorundaydı(md.35). Burada cumhurbaşkanına tanınan yetki bir (onay) tasdik yetkisi değil, tamamlanmış bir işlemi duyurma anlamında idari bir formaliteydi. Cumhurbaşkanı siyasal bakımdan sorumsuzdu. Bu bakımdan yetkilerini ancak başbakan ve ilgili bakanın katılımı (karşı imza) ile kullanabilirdi (md.39). Bu kararlardan doğan sorumluluk ilgili bakan ve başbakana aitti (md.41). Bu husus tamamen parlamenter sisteme özgü unsurlardan olmuştur.

1924 Anayasası'na göre yürütme işlerinin ağırlık noktası hükümetin üzerindeydi. Hükümetin oluşumu meclise bağlı olmaktan çıkmış; cumhurbaşkanının meclis üyeleri içerisinden başvekili seçmesiyle başlayan süreç başvekilin meclis

üyelerinden icra vekillerini seçmesi ve cumhurbaşkanının onayını alması ile tamamlanıyordu. Kurulan hükümetin bir hafta içinde programını meclise sunarak güvenoyu alması şartı getirilmişti (md.44). Başvekilin başkanlığında toplanan vekiller İcra Vekilleri Heyeti'ni oluşturuyordu(md.45). Vekiller kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak ve hükümet politikasının yürütülmesinden ortaklaşa sorumluydular (md.46). Böylece yasama ve yürütme güçlerinin birliğini benimseyen 1924 Anayasası, hükümetin kurulmasını meclise ait bir yetki olmaktan çıkarmış, bu yetkiyi cumhurbaşkanı ve başvekile vererek parlamenter rejime biraz daha yaklaşmıştı.

Diğer yandan tek parti rejimi 1924 Anayasası'nın parlamenter sisteme ilişkin uygulamalarını bastırarak, kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkesini daha da öne çıkarmıştır. Sistem yasama ve yürütmeye hâkim olan disiplinli tek parti ve esasen de onun güçlü liderlerinin üstün olduğu bir rejim ortaya çıkmıştır. Mecliste değil, meclise hâkim olan parti önde gelenleri tarafından parti grubunda alınan siyasal kararlar daha sonra meclis genel kuruluna benimsetilmiştir (Yavuz, 2000: 393).

Anayasanın 44. Maddesine göre, Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından, Bakanlar da Başbakan tarafından meclis üyeleri arasından seçilir. Bu madde 1924 anayasası ile belirlenen hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştırırken 1924 Anayasası'nın dördüncü maddesi *(Türk Milletini Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır),* beşinci maddesi *(Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisi'nde belirir ve onda toplanır) ve y*edinci maddesinin ikinci fıkrası (meclis, hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir) hükümleri; meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini açıkça ortaya koymaktadır. Keza 1924 anayasasında meclisin yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanması işlevsel olarak da olsa parlamenter sistemi anımsatırken (Yavuz, 2000: 393) mahkeme kararları doğrultusunda kesinleşen idam cezalarını uygulama gibi bazı yetkilerin meclise verilmesi yasama dışında da birtakım yetkiler verilerek meclisin yetki alanını genişletmiş ve meclis hükümeti sistemine yaklaştırmıştır.

1924 Anayasası'nın bazı hükümleri meclis hükümeti sistemi ile, bazı hükümleri ise parlamenter sistem ile örtüşür. Bu özellikler, 1924 Anayasası, karma bir hükümet modeline sahip olduğunu gösterir. 1924 Anayasası hükümleri, karma bir hükümet modeline işaret etse de, genel olarak parlamenter sisteme yakındır (Özbudun, E., 1995: 9-10).

1923'le başlayan ve 1960 askeri darbesiyle sona eren dönemde uygulanan 1924 Anayasası, parlamenter sistemin öngördüğü bütün bu hükümleriyle kuvvetler birliğinin uygulandığı 1921 Anayasası'nın benimsediği meclis hükümetinden, kuvvetler ayrılığını öngören 1961 Anayasası'nın benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştıran karma bir sistem uygulamıştır (Gözler, K., 2000: 66). Özellikle 1950'den itibaren çok partili hayata geçilmesiyle yürütme kuvveti nispeten güçlenmiştir.

1950 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu kabul edilerek; gizli oy, açık döküm ve yargı denetimi ve gözetimine ilişkin güvenceler getirildi. Mayıs 1950 seçimleri yapıldı. Oyların %53,3 ünü alan Demokrat Parti (DP) iktidar olurken Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ancak %40 oy alabildi. 1950, 1954, 1957 milletvekili genel seçimlerinde DP birinci parti olurken büyük bir siyasi başarı yakalamıştır.

3.1.2 1961 Anayasası

Meclis tarafından 27 Mayıs 1961'de kabul edilen anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylaması ile halkın %61,5'in evet oyuyla kabul edildi. Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından gerçekleştirilen 1960 askeri darbesi sonrasında MGK tarafından oluşturulan Danışma Meclisi'nce hazırlanan 1961 Anayasası ve çıkarılan seçim kanunu altında tek dereceli meclis seçimleri gerçekleştirildi. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan olmak üzere iki meclisli yapı öngörülmüştür. Senato, 150 seçilmiş üye, Cumhurbaşkanı tarafından atanmış 15 üye, eski MBK üyeleri, eski Cumhurbaşkanlarından oluşmaktaydı. 1961 anayasasının öngördüğü üzere bütçenin son kez görüşülmesi ve oylaması, gensoru, güvensizlik oylaması, yeni hükümet programının okunması sonrası güven oylaması gibi önemli kararlar millet meclisinde yapılmakta olup millet meclis senatoya nazaran daha güçlü bir konumdadır.

1961 Anayasasına göre; Cumhurbaşkanı devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetinin ve milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı gerekli gördükçe bakanlar kuruluna başkanlık eder, yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder, milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar, sürekli hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi sebeplerle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir, kaldırabilir. Yine parlamenter sistemin yapısına uygun olarak cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmiş ve cumhurbaşkanının vatana ihanet iddiasıyla yaptığı işlemler dışında yaptığı bütün işlemlerden dolayı başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı görev süresi 7 yıl olarak belirlenmiş olup tek sefer kuralı getirilmiştir.

Ergun Özbudun'a göre 1961 Anayasası; yasama ve yürütme kuvvetlerini farklı organlara vermek, yürütme yetkisini meclisin seçtiği bir devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu arasında paylaştırmak, yasama ve yürütme güçlerinin her ikisine de birbirlerinin hukuki varlıklarına son verme yetkilerini tanımak suretiyle, gerçek bir parlamenter hükümet sistemi oluşturmuştur. Anayasa'nın 5. maddesine göre, "*Yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."* Altıncı maddeye göre ise, *"Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir."* Söz konusu hükümler, parlamenter hükümet sistemine özgüdür. 1961 Anayasası'nın 97. maddesi, saf parlamenter sisteme uygun olarak, Cumhurbaşkanına bazı sembolik yetkiler tanımıştır. İlgili hükme göre, *''Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder; yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir."* denmiştir. Cumhurbaşkanına sembolik yetkiler tanıyan bu hükmün yanında, cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 98. maddeye göre; *"Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur."* Devlet başkanının sorumsuzluğunu gösteren söz konusu hüküm, parlamenter sistemin genel özelliklerindendir.1961 Anayasası'nın 108. Maddesi,

parlamentarizmin temel özelliklerinden olan cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanınması da, 1961 Anayasası'nın tam anlamıyla parlamenter bir anayasadır (Özbudun, 1995: 236-237).

1961 anayasası, yargı anlamında da önemli yenilikler getirmiş olup Anayasanın üstünlüğü ilkesi benimsenmiş olup kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi açısından Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Danıştay yetkileri artırılmış hâkimlerin bağımsızlığını sağlamak için Hâkimler Yüksek Kurulu kurulmuştur. Temel haklar genişletilerek Sosyal hak ve ödevler ilk defa sistematik olarak düzenlenmiştir. İşçilere ve kamu çalışanlarına sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı verilmiştir. Sosyal devlet ve insan haklarına dayalı devlet anlayışı benimsenmiştir.

1961 Anayasası yürütmenin yasamanın içinden çıktığı ve sadece onun denetimi altında meclise karşı sorumlu tutulduğu, cumhurbaşkanının yetkilerinin son derece sembolik olduğu bir hükümet sistemini getirmiştir. Bu anlamda MGK, Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi kamu kurumlarının kurulmasına olanak sağlamıştır. Ayrıca bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin anayasada yer almasıyla bireylere geniş özgürlükler sunmuştur. Meclisin güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilmesini öngören bu anayasaya göre bakanlar kurulu meclise karşı kolektif sorumlu olup ayrıca bireysel sorumlukları vardır. Yürütme iki başlı olup cumhurbaşkanı sorumsuzken bakanlar kurulu sorumlu taraftadır. 1961 Anayasası meclis çoğunluğuna dayanan siyasi iktidarların gücünü, bireylere geniş hak ve özgürlükler vererek özgür toplum anlayışıyla sınırlandırılmıştır. 1961 Anayasası 1971 ve 1973 yıllarında çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bakanlar kuruluna KHK yetkisi verilmesi bu değişikliklerin en önemlisi olup hükümete hızlı karar alıp tatbik etme yetkisi kazandırmıştır.

Siyasal partiler, ilk kez 1961 Anayasası ile anayasal bir statüye kavuşturulmuştur. Anayasa'nın 56. maddesinde parti kurma hakkına ve 57. maddesinde de partilerin uyacakları esaslara yer verilmiştir. 1965 yılında da, 648 sayılı ilk Siyasi Partiler Kanunu çıkarılmış ve bu kanunla siyasal partiler derneklerden ayrı bir statüye

kavuşturularak önceden izin almaksızın anayasa ve kanunlara uymak kaydıyla faaliyetlerini sürdürebilmektedir.

Türk hukuk sisteminde kuvvetler ayrılığını ilk kez sağlayan 1961 Anayasası ile hükümet sistemi kuvvetler arasında daha dengeli bir dağılım yapmıştır. Yasamanın içinden çıkan yürütmedeki cumhurbaşkanı sembolik sayılabilecek yetkilere sahip ve sorumsuz iken, bakanlar kurulu yetkili ve yasama organına karşı sorumludur. Ayrıca zor koşullara bağlansa da meclis seçimlerinin cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesine de yer verildiği için bu anayasa ile parlamenter sisteme yaklaşılmıştır. Özellikle Başbakana bakanları azletme yetkisi verilmesi ile rasyonelleştirilmiş parlamenter sisteme geçilmiştir. Bununla birlikte bu anayasa döneminde de parlamenter rejim uygulamasında önemli sorunların yaşandığı görülmektedir. 1961 Anayasası, gerek hükümetin kurulması ve gerekse cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde getirdiği hükümlerle uzlaşmanın sağlanamadığı koalisyon dönemlerindeki sorunları çözmede yetersiz kalmıştır. Üstelik bu anayasada nispi temsil sisteminin getirilmesi de koalisyonların önünü açmıştır.

Güçler ayrılığının çağdaş anlamı, yasama ve yürütmenin ayrılığından çok, yargı organının bu iki siyasal organ karşısındaki bağımsızlığını öne çıkarmıştı. Bunda devlet örgütü ile sivil toplum arasında köprü rolü oynayan siyasal partilerin büyük bir gelişme göstererek son yüzyılda siyaset alanının gerçek hâkimi haline gelmesinin büyük bir etkisi vardı. Bu etki hükümetin meclis güvenine dayalı olarak iktidarda kalabildiği parlamenter rejimde daha çok görülmüştü. Çünkü bu rejimlerde yürütme ve yasama organları arasında sıkı bir siyasal bağ gelişmişti. Devlet iktidarının paylaştırılarak sınırlandırılması sadece yasama-yürütme-yargı şeklinde değil, bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüştürülmesini de içerir. Bunun en yaygın örneğini parlamenter rejimlerde yürütme kuvvetinin sorumsuz devlet başkanı ile sorumlu bakanlar kurulu ve başbakan arasında bölüşülmesi oluşturur. Yasamanın da iki ayrı meclis tarafından paylaşılması bir başka örnektir. Yürütme içinde özerk statülü kamu kuruluşlarına, federal ve yerel yönetimlere yer verilmesi de bunun örneğidir. İşte 1961 Anayasası iktidarın hukuksal olarak yasama-yargı- yürütme şeklinde dikey bölünmesinin yanında, nispeten dikey iktidar ayrımının paylaşımını yatay olarak gerçekleştirecek

düzenlemelere de yer vermişti. 1961 Anayasası'nın çok odaklı demokrasi anlayışına geçişte sosyal ve siyasal uyum zorluğu çekilmiş, bu durum özellikle anayasanın yapım sürecinde yer almayan toplum kesimlerince kullanılmış; rejim birçok noktadan haklı haksız eleştirilere maruz kalmış ve uygulamadan kaynaklı olumsuz sonuçlar nedeniyle de rejimin yıpranması hızlanmıştır. Çift meclis sistemi beklendiği gibi ılımlılık, denetim ve denge yerine, daha çok yasama faaliyetini zayıflatmış, yasama işlemlerinin aksamasına yol açmış ve bu nedenle gerekli düzenlemeler yapılamayınca, 1961 Anayasası toplumun geniş kesiminin hoşnutsuzluğuyla karşılaşmıştı. Meclislerin toplantı yeter sayıları (salt çoğunluk) toplanma ve karar almayı güçleştirmiş, bu durum yasama çalışmalarını zaafa uğratmıştı. Özellikle cumhurbaşkanı seçiminin kilitlenmesi ciddi sorunlar yaratmış ve yeni bir askeri müdahalenin en önemli gerekçelerinden birisi olmuştu (Yavuz, 2000: 422-423).

Bu anayasada getirilen yeniliklerden birisi de, başbakana meclis dışından da bakan seçebilme yetkisinin tanınmasıydı (md.102). Bakanların cumhurbaşkanınca atanması ile kurulmuş ve göreve başlamış olan hükümetin, programının okunması ve (toplantıya katılanların salt çoğunluğu (md.86/1)) güven oylaması ile meclis güvenine sahip olup olmadığı anlaşılacaktır. Başlangıçta güvenoyu alarak görevine devam eden hükümet, güven istemi veya gensoru sonucu güven oylamasında meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile düşürülebilirdi (md.104/son,83/son). Bu şekilde hükümetin göreve devamı kolaylaştırılmış, düşürülmesi ise zorlaştırılmış; böylece hükümet istikrarı sağlanmaya çalışılmıştı. 1961 Anayasası askeri müdahalenin eseri olmasının sonucu olarak Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin sivil otorite altında değil yanında ve hatta birçok noktada üstünde yer almasına neden olmuştur. Askeri müdahaleyi yapmış olan MBK üyeleri ömür boyu cumhuriyet senatosu üyesi kabul edilmiş, "askeri yargı"ya anayasal dayanak sağlanmıştı.(md.141). Hükümete bağlı olması ve genel idare içerisinde yer alması gereken askeri bürokrasi sivil otorite karşısında özerkleştirilerek, temel siyasal kararlarda sivil otoriteye görüş dayatacak konuma getirilmiş ve böylece daha baştan demokrasiyi zaafa uğratabilecek bir düzen kurulmuştu (Yavuz, 2000: 418).

1961 Anayasası'nın genel gerekçesinde bakanlar kurulunun hükümet etme işlevini etkin bir şekilde yürütecek bir organ seviyesine çıkarılacağı belirtilmiştir. Ancak

pratikte durum tam tersi olmuştu. Ayrıca 1961 Anayasası'nın bakanlar kurulunun faaliyetini zayıflatan hükümleri karşısında parlamenter rejimin gereği olan yasama ve yürütme arasında denge ve eşitlikten söz etmek de olanaksızdır. Denge yasama lehine bozulmuş, bakanlar kurulunun hareket yeteneğini zayıflamış, böylece bakanlar kurulu işlevlerini yapamaz duruma gelmişti. Sorunlara etkili çözüm arayışlarını tıkayan bir anayasa, güçsüz hükümetlerle bir türlü kurulamayan istikrar ve artan sosyal, ekonomik ve siyasal şiddet siyasal sistemde ciddi bir bunalım yaratmıştır (Yavuz, 2000: 245).

1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemde özellikle 1970'lerin ikinci yarısında parti sistemi aşırı ölçüde parçalanmış, bu parçalanma uygulanan seçim sistemi nedeniyle meclise yansımış, bu nedenle partilerden hiçbiri tek başına hükümet kuramamış ve hükümet istikrarı sağlanamamıştır. Ülke, özellikle 1973 genel seçimlerinden 12 Eylül 1980'e kadar kısa süreli zayıf koalisyon hükümetleri ve azınlık hükümetleri ile yönetilmiştir. 12 Eylül 1980'de gerçekleştirilen darbe sonrasında ise demokrasi kesintiye uğramıştır.

3.1.3. 1982 Anayasası

1961 Anayasası'nda düzenleme yapan Cumhuriyet Senatosu ne hükümetin kuruluşunda ne düşürülmesinde ne de diğer yasama görev ve yetkilerin kullanılmasında önemli bir rol oynamakta idi. Ayrıca kanunların yapılışında zaman kaybına da neden olmakta idi. Kuruluş bakımından da millet iradesine dayanmadan Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin kazanılmasına yer veren bir meclisti. Yirmi yıllık uygulamada Cumhuriyet Senatosu'nun siyasi uyuşmazlıkların çözümünde de önemli bir rolü olmadığı görülmüştür. Ayrıca iki meclisli yasama organı olarak tarihi ve federal yapıdan kaynaklanmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşunda da ikinci meclise bu nedenlerle ihtiyaç duyulmamıştır. Bütün bu haklı nedenler yasama organının tek meclisli bir yasama organı olarak düzenlenmesini gerektirmiştir. TBMM'nin milletçe genel oyla seçilen dört yüz milletvekilinden kurulması uygun görülmüştür. 1961 Anayasası'nda yasama organı olarak Cumhuriyet Senatosu ve TBMM olmak üzere iki meclisli bir organdı. 1961-1980 arası uygulama bu düzenlemenin büyük bir yarar getirmediğini ortaya koymuştur. Her

ne kadar klasik parlamenter sistemde iki meclisli yasama organı var ise de çağdaş meclislerde bu anlayış eskimiştir (Akad ve Dinçkol, 2007: 504).

1982 Anayasası 2017 anayasa değişiklikleri öncesi haliyle parlamenter rejimin yasama ve yürütme arasındaki "yumuşak" ayrımında yürütmeye ağırlık vermiş, yürütme "görev ve yetki" olarak tanımlanmıştı(md. 8). Bu bağlamda yeni anayasada da tüzükler (md. 115), yönetmelikler (md.124), olağan dönem KHK (md. 91) yasal düzenlemelere dayandırılmış, bu alanlarda yürütmeye asli değil tali bir düzenleme yetkisi tanınmış; idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği (md.123) ortaya konmuş; merkezi idare (md.126) ve mahalli idarelerin(md.127) kamu hizmeti görevleri ile ilgili genel ilkeler (md.128) anayasal ve yasal çerçevelerle düzenlenerek sınırlanmıştı. Bu düzenlemelerle, görev ve sorumluluklarına göre oldukça geniş yetkiler verilen yürütme, yasama karşısında kural olarak türevsel bir konumla sınırlandırılmıştı. Ancak devlet otoritesini ayakta tutan çekirdek alanın korunması için, yürütmeye asli düzenleme yetkisi veren istisnalar getirilmişti; olağanüstü hal (md.121) ve sıkıyönetim (md.122), KHK, cumhurbaşkanlığı kararnamesi(md.127), tüm bunlar yürütmenin görev yanında yetki olarak tanımlanmasının doğal sonuçlarıydı.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileriyle alakalı diğer bir durum da, cumhurbaşkanını yetkilerinin hangisinin başbakan ve bakanlar kuruluyla, hangisinin tek başına kullanılacağının belirgin olmamasıdır. Buna rağmen anayasa sadece yürütmeyle alakalı temsili vazifelere haiz bir cumhurbaşkanının aksine, her üç organa da aktif ve kapsamlı görevlerle, potansiyel ve rutin yetkiler vermiş ve ona olağanüstü atama yetkileri sunmuştur. Anayasa kişisel iktidara yönelebilecek bir lider öngörmüştür. 1982 tarihli anayasada cumhurbaşkanlığı yetkileri yarı-başkanlığa benzer sistemde donatılmıştır. Yürütme organı güçlendirilirken, parlamenter sisteme uygun olarak hükümetin güçlendirilmesi yerine olağanüstü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanlığı kurumu oluşturulmuştur. (Ay, 2004)

105. maddeye göre cumhurbaşkanının işlemlerinde karşı-imza kuraldır. İstisnalar dışında devlet başkanının bütün işlemleri başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır. Devlet başkanın işlemlerinin sorumluluğu, parlamenter rejim gerekleri

doğrultusunda hükümet tarafından yüklenilmektedir. Bu, cumhurbaşkanının başbakan ve/veya ilgili bakanın bilgisi dışında ve hükümetin genel politikası dışında aykırı bir iş ve eylemde bulunamaması anlamına gelmektedir. 104. madde devlet başkanı makamının genel konum ve işlevini parlamenterizmin gereklerine uygun bir şekilde ifade etmiştir. Çünkü, "tarafsız" ve gerektiğinde "hakemlik" yapabilecek bir cumhurbaşkanı amaçlanmıştır. Bu amaca uygun bir cumhurbaşkanı için zorunlu olan bağımsızlık ve tarafsızlık kuralı da 101. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddenin cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesini içeren hükmü de parlamenter rejimin başka bir tezahürüdür. 1982 Anayasası'na göre meclis beş yıllık (md. 77/1, 127/3) süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebilir(md.77/2). Meclis seçimlerinin yenilenmesi kararını belli koşullara altında cumhurbaşkanına da tanınmıştır:(1)Yeni kurulan bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması(md.110/2) veya bakanlar kurulunun gensoru sonucu (md.99/4) veya görev sırasında güvenoyu isteminin kabul edilerek (md.111/1) düşürülmesi durumunda 45 gün içinde yeni hükümetin kurulamaması veya kurulup da güvenoyu alamaması halinde;(2) başbakanın güvensizlik oyu dışında çekilmesi üzerine 45 gün içerisinde bakanlar kurulunun kurulamaması halinde; yeni seçilen TBMM'de başkanlık divanının seçimden sonra 45 gün içerisinde bakanlar kurulunun kurulamaması durumunda meclis başkanına danışarak cumhurbaşkanı seçimin yenilenmesine karar verilebilir(md.116).Bu karardan 90 gün sonra ilk pazar günü oylama yapılır. Ayrıca anayasa ara seçimin bir seçim döneminde ancak bir kez yapılabileceği hükmünü getirerek sınırlamıştır (md.78). Anlaşılacağı üzere anayasa seçimlerin yenilenmesi konusunda yasamanın güvenoyu ile düşürme yetkisine karşılık yürütmenin sorumlu kanadı hükümeti zayıf bir konumda bırakmıştır. 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığının kural olarak tarafsız (istisna olarak devlet ideolojisinin tarafıdır) ve bu nedenle de sorumsuz (vatana ihanet ve diğer sınırlı şahsi suçları istisna) bir makam olarak düzenlenmesinin amacı devlet organları ve toplum yönetiminde karşıt kesimler arasında olağan etkileşim kanallarını, diyalog ve iletişim olanaklarını açık bulundurmasını sağlayan uzlaştırmacılık ve hakemlik işlevini yerine getirmesi ve böylece her alanında organize olmayı sürdürebilen siyasal toplum düzeninin işlerliğini güvenceye almaktır. Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nın siyasal sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanını devletin başı olması nedeniyle

güçlendirmeye çalışması devletin parlamenter rejimden uzaklaşmasıdır. Bu, siyasal sorumluluk bakımından değil de yetkileri bakımından yarı-başkanlık sistemi yönünde eğilimi olan bir rejime yönelmek anlamına gelmektedir (Yavuz, 2000: 470-477).

1982 Anayasası cumhurbaşkanın yetkilerini artırmakla birlikte başbakana "eşitler arasında birinci" olmanın ötesinde işlev vererek hükümet politikalarının uyum içinde bir bütün olarak hukuka uygun şekilde yürütülmesi için cumhurbaşkanının yanısıra başbakanı da güçlendirmiştir. Her bakanın eylem ve işlemlerden dolayı sadece meclise karşı değil, başbakana karşı da sorumlu olması ilkesini benimsemiş (md.112/2) ve başbakanı bakanların görevlerini anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla görevlendirmiştir (md.112/3). Başbakana cumhurbaşkanına önermek suretiyle koalisyon ortağına ait bakanlarda dahil olmak üzere tüm bakanları görevden aldırabilme yetkisi tanınmıştır (md.109/3). Yavuz'a göre çeşitli siyasal yetkiler tanınması gerekmiş olsa da başbakanın hukuksal yetkiler verilerek bakanların amiri durumuna getirilmesi parlamenter rejimin gerekleriyle bağdaşmaz ve rejimin işleyişinde sorunlara yol açar. Bu nedenle eğer başbakan güçlendirilecekse bu, hukuksal değil daha çok siyasal açıdan yapılmalıdır (Yavuz, 2000: 494-495).

İlke olarak parlamenter rejimi benimseyen 1982 Anayasası, özellikle KHK yetkisi ile yürütmeyi oldukça güçlendirmiştir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının konumu parlamenter sistemin genel özelliklerinin dışındadır. Zira cumhurbaşkanının yürütmenin güçlü kanadı olan bakanlar kurulunun işlemlerini tıkayabilecek ölçüde yetkiler verilmesi tipik parlamenter sistemdeki sembolik yetkileri aşmaktadır. Üstelik cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesi sistemin işleyişinde demokratik hukuk devleti açısından ciddi sorunlara yol açmaktadır. Ancak, diğer özellikler bağlamında 1982 Anayasası'nın parlamentarizme uygun bir hükümet sistemi getirdiği söylenebilir. Hatta özellikle hükümetin kurulmasının kolaylaştırılması ve düşürülmesinin zorlaştırılması, (hükümetin göreve başlarken yapılan güven oylamasında basit, görev sırasında yapılanda ise nitelikli çoğunluk aranması) cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı seçimi, seçimlerin yenilenmesi konularında getirdiği hükümler sayesinde, 1982 Anayasası, bu konularda geçmişte yaşanan sorunlara çözüm aramıştır. Diğer yandan

1982 Anayasasının hükümet sistemi, 2007 yılında referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği sonrasında artık cumhurbaşkanı TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından ve 5 yıllığına seçilecek olmasıyla köklü bir değişikliğe uğramıştır. Zira değişiklik sonrasında yürütmenin başının yasamanın içerisinden değil de sorumsuzluğu devam eden cumhurbaşkanının icrai yetkilerine dokunulmadan doğrudan halkça seçilmesiyle 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sisteminin parlamenter rejim mi, yoksa yarı başkanlık rejimi mi olduğu noktasındaki tartışmalar artmıştır (Hakyemez, 2011: 11-14).

Bu noktada Yavuz şöyle bir yaklaşımda bulunmuştur: Parlamenter rejimin tarihsel gelişiminde sorumsuz monarkın yetkilerinin zaman içinde meclis çoğunluğuna dayalı hükümete geçmesi, cumhurbaşkanlarını sembolik yetkilere sahip kişiler durumuna getirmiştir. Bu çerçevede halk tarafından seçilmeyen cumhurbaşkanına anayasal kurallarla geniş yetkiler tanınması, parlamenter rejimin işleyiş kurallarında sapmaya yol açar ve rejim niteliğinde değişim olasılığını açık tutar. Yetkilerini gereği gibi kullanan devlet başkanları, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi talebini gündeme getirir. Bu talebin kabul edilmesi rejimi yarı-başkanlık rejimine dönüştürür (Yavuz, 2000: 478).

Yazıcıya göre ise (2002: 124-125, 139-140); 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının seçimi, tarafsızlığı ve yetkileriyle ilgili maddeleri, bu anayasanın parlamenter niteliği üzerinde tartışmalar yaratmaktadır. Anayasanın cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve seçimini düzenleyen maddeleri, parlamenter ilkelerle örtüşmekte, ancak cumhurbaşkanlığını icrai bir makama dönüştüren maddeleri, yarı-başkanlık rejimi işleyişine neden olmaktadır. Bu durum, cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı eğilimlerde olduğu zaman, yürütme alanında yarı-başkanlık rejiminde rastlanan bir diarşiye yol açmıştır. Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırması, 99. maddesinde TBMM'ye hükümeti düşürme yetkisini tanımasıdır. 101. Madde ise TBMM'ne cumhurbaşkanını seçme yetkisini tanımaktadır. 101 ve 105. maddeler cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız ve sorumsuzluğunu düzenlemektedir. 109. maddesindeki bakanlar kurulunun kuruluş yöntemini düzenlemesi, 110 ve 111. maddelerinde, hükümet kurulurken ve hükümetin görevini

sürdürme sürecinde TBMM'nin güvenini kazanması üzerinedir. 112. maddesinde politikalardan dolayı bakanlar kurulunun ortak sorumluluğunu öngörmesi, 116. maddesinde cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesi, 1982 Anayasası'nın parlamenter nitelikli olduğuna ilişkin yargıyı doğrulamakta olup bütün bunların 1982 Anayasasını bir yarı-başkanlık rejimine dönüştürdüğünü söylemek olanaklı değildir.

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemleri karşı-imza kuralı dışında bırakması, 1961 Anayasası döneminde var olan bir durumun hukuken ifadesi olduğunu düşünen Yazıcıya göre; bu nedenle 1982 Anayasası'nın 105. maddesi cumhurbaşkanlığını güçlendirmemekte ve dolayısıyla siyasi rejimi parlamentarizm dışında nitelendirmeye olanak vermemektedir. Diğer yandan Yazıcı, Duverger'in yarı-başkanlık rejimlerinin çift kutuplu doğasını vurgulayan açıklamalarından yola çıkarak 1982 Anayasası'nın belli durumlarda parlamentarizme, belli durumlarda ise, fiili bir yarı-başkanlığa yaklaştığını belirtmiştir. Duverger, yarı başkanlık sistemlerini başkanlık ve parlamenter sistem arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmek yerine, meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamenter sistem arasında gidip gelme olarak tanımlamaktadır. Ona göre, yarı başkanlık sistemleri, cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı siyasi eğilimi paylaşması halinde başkanlığa, farklı siyasi eğilimlere sahip olması halinde ise, parlamenter sisteme yaklaşan, bu iki sistem arasındaki düz çizgide gidip gelen melez yapılardır. Yazıcı bu saptamayı 1982 Anayasası'na uygulayarak, bu anayasanın benimsediği hükümet sisteminin de cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı eğilimde olmaları halinde fiili bir yarı başkanlığa yaklaşan, farklı eğilimlere sahip olmaları halinde ise parlamenter sistem yönelen, kendine özgü bir yapı olduğunu belirtmiştir. Yazıcı buna bağlı olarak 1982 Anayasası'nın yarattığı hükümet sisteminin ne saf yarı başkanlık, ne de saf parlamenter olduğunu, özgül koşullara bağlı olarak bu ikisi arasında gidip geldiğini ifade etmiştir (Yazıcı, 2002: 145-147).

1982 anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklik sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi her ne kadar Türk hükümet

sistemini, Yarı Başkanlık modeline yaklaştırsa da 1982 Anayasası'nın 104. maddesi ise cumhurbaşkanına yürütmede güçlü yetkiler tanımasına karşın fesih yetkisine yer vermemiştir.

Parlamenter sistem öngören 1982 yılından itibaren günümüze kadar özellikle 2001, 2004 ve 2007 yıllarında yapılan değişikliklerle birlikte bireysel hak ve özgürlüklere ve hükümet sistemine yönelik 18 anayasa değişikliğe uğramış olup özellikle cumhurbaşkanı ile başbakan ve hükümet arasındaki ilişkilere ilişkin çatışma riski ortadan kalkmamış ve günümüzde de sistem arayışı ve değişiklik fikri halen sürmektedir (Fendoğlu, 2012: 54).

Türkiye'deki geçmişte uygulanan parlamenter hükümet sistemine ilişkin bilgilere başkanlık sistemine karşıt ve başkanlık sistemini destekleyen görüşler kısımlarında da yer verilecektir.

3.2. Türk Hükümet Sisteminin Yapısı, İşleyişi ve Yetkili Organları

Türk Hükümet Sisteminin en önemli organlarından olan (TBMM) 550 milletvekilinden oluşmakta ve milletvekili seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. Meclis, süre dolmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği gibi, cumhurbaşkanı da anayasanın verdiği yetki ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Meclis, savaş nedeniyle seçimlerin bir yıl ertelenmesini kararlaştırabilir. Anayasanın 87. maddesinde meclisin yetkileri; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek olarak düzenlenmiştir.

Meclis çalışma esasları meclis iç tüzüğü ile belirlenmekte olup anayasa ve iç tüzük, Meclis'in komisyonlar biçiminde çalışmasını öngörmüştür. Çeşitli uzmanlık

konularına göre oluşturulan komisyonlar hazırlık çalışmalarını sundukları Genel Kurul görüşmelerin yapıldığı makamdır. Vatandaşlar da başvuru ve şikâyet yoluyla Dilekçe Komisyonu'na müracaat edebilmektedir.

Meclisin hükümeti denetlemek çeşitli araçları bulunmaktadır. Soru mekanizması ile bakanlar kurulu adına yazılı veya sözlü olarak cevaplandırılmak üzere başbakan veya bakanlardan bilgi talep edilmektedir. Ayrıca hükümet, siyasal parti grupları ya da en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığı'na verilecek olan önerge ile genel görüşme veya meclis araştırması talep edilebilir. Meclis genel kurulu meclis araştırmasını uygun bulduğu takdirde komisyonlar marifetiyle oluşan rapor mecliste görüşülür. Ancak görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve alınan karardan hükümetin sorumlu tutulması söz konusu değildir. Keza genel görüşmeye karar verilme halinde de genel görüşme sonunda bir oylama yapılması söz konusu olmayıp hükümetin siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Meclisin önemli iki denetim aracı daha vardır: Meclis soruşturması ve gensoru. Görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan başbakan veya bakanların görevi ile ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını için TBMM'nin üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önergeyle başbakan veya bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması talep edilebilir. Soruşturma açılması kararlaştırılırsa partilerin üyelerinden oluşacak 15 kişilik bir komisyon oluşturulur. Komisyon raporu hazırlayıp meclise sunar. TBMM Genel Kurulu gerek görürse hakkında soruşturma açılanı Yüce Divan'a sevk eder. Son denetim yolu olarak bir siyasal parti adına veya en az 20 milletvekilinin imzası ile Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açan gensoru verilebilmektedir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı bir ön görüşmeden sonra meclis genel kurulunda kararlaştırılmaktadır. Eğer gündeme alma kararı verilir ise Meclis genel kurulunda gensorunun görüşülmesi yapılır. Gensoru görüşmeleri esnasında grupların veya üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği bir tam gün geçtikten sonra mecliste oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşmesi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gerçekleştirilir. Oylamada sadece güvensizlik oyları sayılmaktadır.

2017 anayasa değişiklikleri ile meclisin yürütme üzerinde kullanabildiği denetim mekanizmalarından en etkilisi olan gensoru kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan bu konudaki düşüncelerini 11 Şubat 2017 tarihinde katıldığı sempozyumda şu sözlerle ifade etmiştir: "*Bazıları diyor ki 'gensoru kalkıyor' hayırlı olsun. Çünkü bu gensorudan bu ülkede hükümetler çok çekti. Gensoru mekanizması parlamentoyu çalıştırmama mekanizmasıdır. Bu engeli ortadan kaldırmak suretiyle hızla yürüyen bir yürütmeyi göreceksiniz. Asıl gensoru mekanizması nerede çalışacak? 5 senede bir milletin karşısında çalışacak*". (Milliyet, 2017).

1983 tarihli 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile yapılan düzenlemede, d'Hont'lu nisbi temsil sistemi kabul edilmiştir. Kanuna göre milletvekili seçilebilmek için aranan şartlar: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, en az ilkokul mezunu olmak, yirmi beş yaşından gün almış olmak, yükümlü kişilerde askerlik hizmetini yapmış olmak, kısıtlı olmamak, belirli suçlardan hüküm giymemiş olmak, kamu hizmetlerinden yasaklı olmamaktır. TBMM üyeliklerinde boşalma olması durumunda, her seçim döneminde bir kez ara seçim yapılır. Seçimler; serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır. Seçimlerle ilgili konularda son söz Yüksek Seçim Kurulu'nundur. 2839 sayılı kanunun "Seçim Sistem ve Usulü" başlıklı 2. maddesinde, vekil seçimi tek aşamalı öngörülmüş olup nispi temsil sistemine göre, oylama bütün yurtta aynı gün, gizli oyla, eşit ve yargı denetiminde yapılır hükmüne yer verilmiştir. 2839 sayılı kanunun 34. maddesindeki düzenlemeye göre Hont sistemi yanında ülke genelinde %10 barajı ön görülmüştür. Avrupa'da %5 civarında olan seçim barajı ülkemizde %10 olarak uygulanmakta ve dünyada başka hiçbir ülkede bu oranda bir baraj bulunmamaktadır (Yavuz, Bilir ve Tunç, 2009: 120-121).

Milletvekilleri tüm milleti temsil ederler ve göreve başlarken, metni Anayasa'da yer alan andı içerler. Milletvekillerinin Meclis çalışmalarındaki oy ve sözleri ile düşüncelerinden dolayı yasama dokunulmazlıkları vardır. Suçüstü durumları dışında haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılması Meclis Genel Kurulu tarafından dokunulmazlıklarının kaldırılmasına bağlı olup haklarında kesinleşen cezalar

milletvekillikleri sona erdikten sonra uygulanabilir. Milletvekillerinin istifa talepleri Meclis Genel Kurulu'nda kabulüne bağlıdır. Keza milletvekilliğinin düşmesine Meclis karar verirken Anayasa Mahkemesi kararıyla açıklama ve eylemleri ile bağlı bulunduğu partinin kapatılmasına neden olduğu saptanmış kişilerin milletvekilliği de düşer. Partisinden ayrılan milletvekillerinin milletvekilliği bağımsız olarak sürebilirken dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ve milletvekilliklerinin düşmesine ilişkin kararların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilir.

Türkiye'de yargı yetkisi bağımsız mahkemeler ve yüksek yargı organları tarafından kullanılır. Anayasa'da yargı bölümü, hukuk devleti ilkesi esas alınarak mahkemelerin ve yargıçların bağımsızlığı ve yargıç güvencesi temeli üzerine inşa edilmiştir. Anayasa'da işlevsel yönden üçlü yargı sistemi benimsenmiş ve buna göre yargı mercileri adli yargı, idari yargı ve özel yargı yerleri biçiminde ayrılmıştır. Adli ve idari yargı iki derecelidir. Anayasa'da yer alan özel yargı mercileri, askeri mahkemeler ve Devlet Güvenlik Mahkemeleridir ki her ikisi de kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi, Anayasa'ya göre yüksek mahkemelerdir. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) ve Sayıştay yine Anayasa'nın yargı bölümünde yer alan özel görevli iki kuruluştur.

1982 Anayasası'nın 8. maddesine 1961 anayasasından farklı olarak yürütme kuvvetini sadece görev değil yetki olarak değerlendirmiştir. Bakanlar kurulu ve Başbakandan oluşan iki başlı yürütme mevcuttur. 2017 anayasa değişikliği sonrasında başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılıp yürütme kuvveti cumhurbaşkanının elinde toplanacağından bu iki kurumun yetkilerine çalışmada değinilmesine gerek duyulmamıştır.

1982 Anayasasının 2017 değişiklikleri sonrası cumhurbaşkanın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasasın 104. maddesine göre; Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin

birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir. Kanunların, TBMM İç tüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile düzenler. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. TBMM adına, TSK'nin Başkomutanlığını temsil eder. TSK'nin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı ayrıca anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Anayasanın 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir.

Cumhurbaşkanının çeşitli devlet kademelerine özellikle yargı organlarına yapacağı atamalar gibi Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanacağı yetkilerin yargı denetimi dışında bırakılarak Cumhurbaşkanı'nın tek başına verdiği kararlardan siyasal anlamda sorumlu tutulabilecek bir organın bulunmaması ve 1961 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle yürütmeye KHK çıkarma yetkilerinin verilmesi parlamenter sistemden sapma olarak nitelendirilmekteydi (Özbudun, 2005b: 315). Ancak 2017 anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanın sorumlu tutulabilmektedir.

Bilindiği üzere parlamenter sistemde cumhurbaşkanı yasama organı tarafından seçilmekle beraber sembolik bir makamdadır. 1982 Anayasasının benimsediği sistemin yarı başkanlık sistemi olduğunu akla getirse de kimi akademisyenler Anayasanın 121 ve 122. maddeleri olağanüstü hal ile ilgili tedbirlerin alınması yetkisini cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna tanınmasını ve yine cumhurbaşkanına meclisi feshetme yetkisini sınırsız bir şekilde tanımamasını Türkiye'deki hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olmadığını gösterdiğini savunmuştur (Yazıcı, 2002: 141). Ancak 21 Ekim 2007 tarihinden itibaren cumhurbaşkanının genel oy ile seçilmesi olması ile parlamenter sistemden uzaklaşarak başkanlık ve yarı başkanlık modeline yaklaşıldığı söylenebilir.

2007 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle, Cumhurbaşkanının seçilmesi konusu yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış ve TBMM üyeleri içerisinden veya bu özelliklere haiz ve milletvekili seçilmesine engel bir durum teşkil etmeyen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından olmak koşulu ile halk tarafından beş yılda bir seçilmekte, en fazla iki defaya mahsus olmak üzere cumhurbaşkanlığı süresi biten kişi tekrar aday olabilmektedir.

Kemal Gözler'e göre 2007 referandumu ile olan değişiklikten sonra oluşan hükümet modeli için yarı başkanlık sistemi demek yanlış olur. Gözler'e göre geçmişte uygulanan Türk Parlamenter Hükümet Sistemi yürütmenin iki başlı oluşu, Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğuna karşın Bakanlar Kurulunun meclise karşı siyasi sorumluluğunun olması, aynı kişinin hem yasama hem de yürütmede görev alması, Bakanlar Kurulunun yasama görevine katılması ve Cumhurbaşkanının meclisi sınırlı da olsa feshetme yetkisi olması bakımından parlamenter sistemin özelliklerini halen taşımaktadır (Gözler, K., 2011b: 299-301). Ancak 2017 yılında yapılan anayasa değişikliklerine ilişkin referandum sonrası anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi sonucu Gözler'in yukarıda değindiği parlamenter sistemin yarı başkanlık sisteminden ayıran kimi özelliklerden sadece cumhurbaşkanının meclisi karşılıklı olmak kaydıyla feshedebilme yetkisi kalmıştır. Böylece parlamenter sistemin temel özellikleri terk edilerek başkanlık sistemi benimsenmeye başlanmıştır.

2017 anayasa değişikliği ile sıkıyönetim, gensoru, bakanlar kurulu ve başbakan kaldırılmış olup milletvekili sayısı ve seçilme yeterliliği, meclis ve cumhurbaşkanlığı seçim dönemi ve seçimlerinin yenilenmesi, cumhurbaşkanlığına vekâlet, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu, OHAL yönetimi, bütçe ve kesin hesap gibi konularda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Genel olarak kaldırılan bakanlar kurulunun ve başbakanın yetkileri cumhurbaşkanına verilmiş olup cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi yeni bir uygulama getirildiğinden diğer anayasa maddelerinde gerekli değişiklikler yapılmıştır. Getirilen bu yeni düzenlemeler çalışmanın dördüncü bölümünde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

3.3. Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları

Çalışmanın birinci bölümünde hükümet sistemlerini incelerken parlamenter sistemin zayıf yönlerini de ele alınmıştı. Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemin tartışılan sorunlarına değinilecek olunursa şöyle sıralanabilir:

1. Yasama organının normal görev süresi tamamlanmadan, yürütme organı (devlet başkanı) tarafından görevine son verilmesi mümkün olduğu gibi meclisin güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son vermesi de mümkündür. Bir anlamda denge mekanizması gibi görülen bu fesih yetkisi siyasi tıkanıklara çözüm getirebildiği gibi bu yetkiye fazlaca başvurulması hükümet istikrarsızlıklarına neden olduğu gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Zira fesih hakkının günümüzde uzlaştırma aracı olmaktan çıkarak bir erken seçim aracı haline geldiği de ileri sürülmektedir (Turhan, 1993: 51).

2. Her ne kadar temsil açısından diğer sistemlere nazaran daha demokratik olduğu savunulsa da görev süresindeki siyasi başarısızlıklarda yasamayı denetleyecek olan halkın kimleri sorumlu tutacağının belli olmaması da sistemin başlıca eleştirilen yönü olmuştur. Zira hükümeti doğrudan doğruya belirleyemeyen halk, meclis üyelerini seçmekte, meclis üyeleri de, hükümeti seçmektedir. Parlamenter rejimlerde yürütmedeki olası başarısızlıklarda hesap verilebilirlik bakımından özellikle koalisyon hükümetlerinde sorumluluğun saptanması oldukça güçtür.

3. Parlamenter rejimlerde siyasi çoğunluğu elde eden tek parti iktidarlarının düşürülmesi oldukça zorlaşmakta ve fesih yetkisini seçim aracı olarak görebilmektedir. Yine tek parti iktidarları söz konusu olduğunda hükümete yasa teklifi yetkisi verildiğinde yasaların çok büyük bir çoğunluğu hükümetçe yapılmaktadır (Kuzu, 2011: 82-92)

4. Devlet başkanının konum ve yetkileri de yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri uzlaştırıcı veya kilitleyici rolü açısından önemlidir. Öyle ki bu sistem

tarafsızlığını yitirebilen bir devlet başkanının Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmek suretiyle aktif olarak politikalara müdahil olmasına imkân sunmaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistemin bir diğer sorunu da devlet başkanına verilen ve dengeleyici bir rol üstenmesini sağlayan yetkilerinin artırılabilmesine olanak sağlayan bir sistem olup farklı siyasi eğilimlere sahip meclis ile devlet başkanı arasındaki olası uzlaşmazlık yürütmeyi zayıflatabilmesidir.

5- Hükümet istikrarsızlığı başarısızlıkların sorumluluğunun belirlenmesini zorlaştırmakta ve daha aldığı kararları dahi uygulayamayan kısa süre iktidarda kalmış hükümetler, değiştiklerinde hesap sorulma noktasında sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.

6- Seçmenin oy pusulasını atarken oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükümet olacağını bilmesi anlamına gelen "önceden bilinebilirlik" açısından parlamenter rejim düşük değerdedir. Parlamenter rejimde, bir partinin temsilcileri için oy kullanan seçmen, oy verdiği milletvekilinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini bilemez.

7- Parlamenter rejime yöneltilen en önemli eleştiri, hükümet istikrarsızlığına yol açmasıdır. Çünkü bu rejimde hükümet, meclisin güvenoyuna ihtiyacı vardır. Koalisyon dönemlerinin yaşandığı Türk siyasal hayatında oluşan kabinelerin kendi içinde dahi anlaşmazlıklara düştüğü ve farklı siyasi eğilimlere sahip partilerin oluşturduğu hükümetler cumhurbaşkanı ile de görüş ayrılığına düşmesi halinde iki başlı düalist yürütmede çatışmalar ortaya çıkmaktadır.

Burhan Kuzu Türkiye'deki parlamenter sistemin sorunlarını şu şekilde sıralamaktadır (Kuzu, 2011: 90-91):

- Parlamenter sistemin genel olarak dünyada miadını doldurduğunu ve ülkelerin bu sistemden farklı sistemlere geçtiğini ifade etmiştir. Sakıncaların başında ise yürütme organının tamamen başbakanlık hükümeti olarak ifade edildiğini her ne kadar hükümeti oluşturan bakanlar bulunsa bile bakanların tamamını başbakanın atadığını ve istediği zaman değiştirme yetkisini elinde bulundurduğunu bunun zayıf bir kabine ver şeye müdahale eden ve yöneten bir başbakanın varlığını doğurduğunu söyler. Bu

nedenle Türkiye'de kurulan hükümetlerin genellikle başbakanların soyadıyla anıldığını ifade eder. Menderes, Özal hükümetleri gibi...

- Yürütme Yasamaya karşı her ne kadar teorik olarak sorumlu olsa da seçmenlere karşı doğrudan bir sorumluluğu yoktur. Çünkü hükümet üyelerini seçmenler doğrudan belirlemez. Başbakan tarafından belirlenir. Bu nedenle halka hesap vermede hükümetin sorumluluğu dolaylıdır.
- Koalisyon hükümetleri nedeniyle Türkiye'nin istikrarının sürdürmesinin imkânsız olduğunu 1950'den günümüze hızlı büyüyen bir Türkiye'nin genellikle güçlü hükümetler döneminde olduğunu vurgular. Koalisyon hükümetlerinin olmadığı dönemler olan Menderes- Demirel- Özal- Erdoğan hükümetleri döneminde olan büyümenin ve istikrarın neden olduğunu da açıklayıcı niteliktedir. Meclis çoğunluğu olan hükümetlerin başarılı olduğu da bir gerçek olarak karşımızdadır.

Kemal Gözler Türkiye'deki parlamenter sistemin uygulamada meydana getirdiği sıkıntıları özetle şöyle ifade etmektedir (Gözler, 2000: 25-47):

- Hükümetler, Meclise hâkim olmamakta; Meclise yön verememekte, Meclisten istedikleri kanunları çıkaramamaktadırlar.
- İktidar birleşmiş değil, dağılmış ve atomize olmuştur. Gerçek iktidarın kimde olduğu belli değildir.
- Sorumluluk tümden kaybolmuştur. İşler iyi gitmemekte, halk hesap sormak istemekte ama hesap soracak kimseyi bulamamaktadır. Hükümette görev almış kişilerden hesap sorulduğunda, hepsi sorumluluğu bir diğerinin üzerine atabilmektedirler. Çünkü bu kişilerin hiçbirisi tek başına iktidar olamamıştır. Sorumluluğu teşhis etmek imkânsızdır.
- Parti disiplini zayıftır. Parti liderleri bazı kritik oylamalarda kendi partisinin milletvekillerine söz geçirememektedirler. Hükümetler hızlı ve kararlı bir şekilde hareket edemezler.
- Hükümetler genellikle koalisyonlardan oluşur. Nisan 1999'a kadar iki partili koalisyonlar varken, Nisan 1999 seçimlerinden sonra koalisyon hükümeti ancak üç partinin bir araya gelmesiyle kurulabilmiştir.

- Hükümetler kısa ömürlüdür. Yaygın bir hükümet istikrarsızlığı vardır. Hükümetler çok sık bir şekilde parlâmento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülmekte veya kendileri istifa etmektedirler.
- Genel seçimlere genellikle beş yıllık normal süre dolmadan erken seçim kararı alınarak gidilmektedir.
- Hükümeti oluşturan koalisyon partileri kolayca uzlaşmazlığa düşmekte ve uzlaşmazlıklarını kolaylıkla çözememektedirler.
- Koalisyon hükümetleri, sayısal olarak parlâmentoda çoğunluğa sahip olmakla birlikte, hiçbir zaman arkalarındaki görünürdeki parlâmento çoğunluğunun kendilerini destekleyip desteklemeyeceğinden emin değildirler. Hükümet tarafından hazırlanmış kanun tasarıları, Meclis Komisyonları'nda veya Genel Kurulunda bizzat Hükümeti oluşturan partilere mensup milletvekillerinin oylarıyla reddedilebilmektedir.
- Hükümetler hiçbir zaman tek ve açık bir sesle hareket edememektedirler.

3.3.1. İstikrar Sorunu ve Koalisyonlar

Doksan üç yıllık cumhuriyet tarihimizde bugüne kadar altmış beş hükümet kurulduğu göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'nin tek partili hükümetler dışında istikrarlı bir yönetim sergilediği söylenmez. Nitekim ülkemizde halen yürürlükteki 1982 Anayasasının uygulandığı dönem içinde 1991-2002 yılları arasında herhangi bir partinin tek başına iktidara gelip hükümet kurması mümkün olmamış, koalisyon hükümetleri ülke yönetiminde söz sahibi olmuştur. Koalisyon hükümetleri, genellikle benimsenen çok parti sistemi ve nispi temsil seçim sisteminden kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemin İngiltere'de başarılı şekilde işlemesinin belki de en önemli nedeni, iki partili siyasal yapısı ve dar bölge-çoğunluk seçim sistemidir (Kuzu, 2011: 82). Diğer yandan ülkemizde %10'luk bir seçim barajı uygulaması bulunmasının asıl amacı da yasamadan ziyade yürütmenin istikrarına yardımcı olmaktır.

Parlamenter hükümet sistemin en önemli problemlerinden ve tıkanıklığa yol açan neden olarak gösterilen koalisyon hükümetlerinde hükümetin güvenoyuna ihtiyaç duymasından dolayı yasama yürütme karşısında oldukça güçlenmekte ve hükümet

istikrarsızlıları yaşanmaktadır. Yasamanın güçlendiği ölçüde yürütmenin zayıfladığı göz önünde bulundurulduğunda yönetimdeki olası başarısızlıklar ve kriz ortamlarında sorumlu kişilerin hesap verilebilirliği belirsizleşmekte ve ülke uzun yıllar kaos içine sürüklenebilmektedir. Eğer hükümet zayıf ise veya sorunlu koalisyon partilerinden oluşuyorsa, bu defa bürokrasi denetimden kaçınma imkânına daha fazla sahip olur (Tataroğlu, 2006: 102).

3.3.2. Seçim ve Parti Sistemlerinden Kaynaklanan Sorunlar

Günümüzde pek rastlanır bir durum olmayan Totaliter, Faşist ve Komünist rejimlerde görülen tek partili sistemlerde parti hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde tutmakta ve yargıya da ciddi müdahalelerde bulunabilmektedir. Buradan hareketle siyasi arenadaki parti sayısı azaldıkça ve iktidardaki partinin meclisteki temsil oranı arttıkça, partilerin hem yasama hem de yürütme kuvvetine hâkim olma riski hala devam etmektedir. Hatta dar bölge gibi nispi olmayan temsil sistemlerinde partiler, halktan aldıkları oydan daha fazlası ile mecliste temsil edilmekte, yasaları, anayasaları değiştirecek çoğunluğuna sahip olabilmektedirler.

Parti içi disiplinin sıkı olduğu partilerde muhalefetin oluşmaması adına, farklı görüşlere sahip kesimlerin fikirleri parti veya parti liderinin çıkarları doğrultusunda bastırılmaktadır. Hatta parti içersinde farklı görüşe sahip olanlar varsa diğer partilerle aynı görüşü paylaşabilmeleri dahi engellenmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin işleyişi partilerin içinde bulunduğu hükümet sistemi ile de yakından ilişkilidir. Buna göre parti içi disiplinin sıkı fakat kuvvetler arası ayrımın yumuşak olduğu parlamenter sistemlerde modelin çok iyi işlemediği; buna karşın kuvvetler arası ayrımın katı fakat parti disiplinin zayıf olduğu Amerikan tipi başkanlık modelinde ise daha iyi işlediği görülmektedir. Diğer taraftan Amerikan modelinde, her kuvvete diğer kuvvetlere karşı kullanabileceği bir takım fren denge mekanizmaları verilmesine rağmen Kongre ve Başkanın aynı partiden olması durumunda parlamenter sisteme benzer problemler burada da ortaya çıkabilmektedir.

Daha önce değinildiği gibi parlamenter sistemin en önemli sorunlarından olan istikrarsız koalisyon hükümetleri, genellikle benimsenen çok parti sistemi ve nispi temsil seçim sisteminden kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemin İngiltere'de başarılı şekilde işlemesinin belki de en önemli nedeni, iki partili siyasal yapısı ve dar bölge-çoğunluk seçim sistemidir (Kuzu, 2011: 82). Diğer yandan ülkemizde %10'luk bir seçim barajı uygulaması bulunmasının asıl amacı da yasamadan ziyade yürütmenin istikrarına yardımcı olmaktır.

Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları yapılırken parti disiplinin katı olması nedeniyle zaten ideolojik ve mezhepsel farklılıkların var olduğu ülkede liderliğin kişiselleştirilmesinin ve aşırı kutuplaşmanın yaşanması kaygısı bulunmaktadır. Türkiye'de uygulanmış olan parlamenter hükümet sisteminin diğer sorunları ise seçim sisteminin oluşturduğu oy kaygısı ile milletvekillerinin seçim çevresi sorunlarına yönelmekten ülke genel sorunlarını ihmal etmektedir. Parlamenterler zaman zaman parti değişikliğine giderek siyasi istikrarı ve demokrasiyi olumsuz etkilemektedir. Öte yandan parti disiplini katı olduğundan parlamenterler karar yetkisine sahip liderini desteklerse ödüllendirilmekte aksi takdirde cezalandırılmaktadır. Parlamenter sistemimizde çoğunluğu sağlayamayan hükümet çekilmek zorunda kaldığından aynı zamanda parti disiplini de sağlanmak durumda kalınmaktadır. Dolayısıyla parti disiplini de çoğunluğu sağlamak için bir araç olarak kullanılmaya devam etmektedir (Kahraman, 2012: 447).

3.4. Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sürdürülebilirliği

Türkiye'de ne zaman bir hükümet krizi yaşansa ya da istikrar konusu gündeme gelse, dikkatler siyasal sistem üzerinde yoğunlaşmakta ve yeni arayışlara girilmekte; özellikle başkanlık sistemi tartışılmaktadır.

Türkiye'de uygulanmış olan parlamenter sistemimizde, dört yılda bir yapılan genel seçimlerle, halk kendisinin belirlemediği adaylara oy vermek için sandık başına giderdi. Ülkeyi asıl idare edecek olan hükümet konusunda bir belirsizlik; kimin bakan olacağını önceden bilememe durumu vardı. Halk kimi zaman göreve gelmesini istemediği bakanlar tarafından idare edilmekteydi. Özellikle koalisyon hükümetlerinin

kurulmasıyla seçmenler istemedikleri partiyi ülke yönetimine getirmiş olmaktaydı. 1995 yılı seçimlerinden sonra Refah Partisi 1. Parti olmasına rağmen hükümette yer alamamış Doğru Yol Partisi ve Anavatan Partisi ile koalisyon hükümeti kurulmuştur. Başkanlık sistemindeki halkın doğrudan yürütmenin başına getirdiği başkanlar, başarısız olması durumunda siyasetten silinmekteyken; koalisyon hükümetlerinin aktörleri başarısızlıkların göz ardı edip tekrar tekrar siyasetin içinde kalmışlar ve her seçimde yarışın içinde olmuştur. Bunda küçük partilerin birleşerek çoğunluğu sağlayabilmesi etken olup başkanlık sisteminde kaybeden hepsini kaybeder ilkesi gereği halkın çoğunluğu bakana desteğini çekeceğinden böyle bir durum söz konusu olmamaktadır.

Türkiye'de parlamenter sistemin iyi işleyemeyişinin bir diğer nedeni daha önce değinilen katı parti disiplini sistemidir. Türkiye'de siyasi partilerin genel başkanlarının çok uzun süreler üstelik kimi başarısızlıklarına rağmen görevlerinde kalabilmeleri partilerin liderleriyle özdeşleşmesine ve partilerin genel başkanların çıkarları doğrultusunda hareket etmesine neden olmaktadır. Böylece hükümet sistemi genel başkanların sistemi haline gelmektedir.

1950- 1960 yıllarındaki tek başına hükümetlerden sonra Türkiye'de, nisbi temsil sisteminin getirilmesine rağmen, 1965-1971 ile 1983-1991 yılları arasında ve günümüzde tek parti çoğunluğuna dayanan hükümetler mevcut olmuştur. Parti sisteminin aşırı derecede parçalanmış ve ideolojik bakımdan kutuplaşmış olmasından dolayı herhangi bir partinin milletin teveccühü ile tek başına hükümete getirilmesi oldukça nadir rastlanılmaktadır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tüm dünyada yürütmenin güçlendirilmesine ihtiyaç duyulmuş ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ile bu sağlanmaya çalışılmıştır. Türkiye'de parti sayısının çok olması, ideolojik eğilimlerin, etnik grupların çeşitlilik arz etmesi, seçim sistemi ve parti sisteminin özellikleri, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde ağırlıklı olmak üzere terör sorunu nedeniyle federal sistemin işleyemeyecek oluşu gibi Türkiye'ye özgü özellikler nedeniyle yürütmenin güçlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ülkemizde hızlı karar alabilme ve kararları

uygulayabilme konusunda özellikle olağanüstü hallerde hükümete önemli yetkiler verilmesi devletin güvenliği ve demokrasinin güvence altına alınması bakımından hayati önem taşımaktadır. Afetlerin, terör olaylarının yaşandığı ülkemizde yasamaya bağlı yürütmeden ziyade birbirinden bağımsız yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olması, yasaların (Yasama) ve yasaları uygulayıcıların (Yürütme) bağımsız mahkemelerce denetlendiği etkin bir hükümet sistemine ihtiyaç bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendiren 1982 Anayasası, yasama alanında, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, cumhurbaşkanına gerekli gördüğü takdirde anayasa değişiklikleri ile ilgili kanunları halkoyuna sunmak yetkisini de vermiştir. Parlamenter sistemle uyuşmadığı ileri sürülen bu yetkinin dışında Cumhurbaşkanına verilen ve sembolik olmanın ötesindeki anayasal yetkiler parlamenter sistemin Türkiye'de ne ölçüde uygulandığı, 1982 Anayasası'nın yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte parlamenter sistemden uzaklaştığını savunan düşünceler daha önce bahsedilmişti. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun aldığı KHK çıkarma yetkisi, sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek gibi kararlar da parlamenter sistemlerde bir devlet başkanına verilen sembolik yetkilerin üzerinde bir yetkidir. Türkiye'de zaten hali hazırda uygulanan başkanlık sistemindeki başkana verilen yetkileri anımsatan yetkilerin cumhurbaşkanına verilmesi ve 2007'den itibaren cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi zaten parlamenter sistemden kopuşun ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizmden başkanlık modeline hızla ilerlediğinin göstergesiydi.

Türkiye'de 2007 anayasa değişikliğinden sonra cumhurbaşkanının seçimle işbaşına gelmesi ve uygulanan parlamenter sistemde başbakanın da seçimle iş başına gelmesi sonucu hem yürütmenin hem de yasamanın seçilmiş olması halkın desteğini alan ve seçilmesini sağlayan halka verilen vaatleri yerine getirmek isteyen iki kuvvetin anlaşmazlık içine girmesi sonucu ciddi siyasi tıkanıklıklar yaşanabilir. Keza Cumhurbaşkanının seçilmiş olmasından sonra Türkiye'de bir nevi Yarı-Başkanlık sistemi uygulandığı daha önce de belirtilmişti.

Parlamentarizmin özünde meclisin hükümeti "kontrol" ettiği ve hükümetin yasama organının güvenoyuna dayanarak hareket ettiği düşüncesi vardır. Ancak parlamenter sistemde hükümet kurabilmek için meclis çoğunluğuna sahip olmak gerekmektedir. Dolayısıyla meclis seçimleri aslında hükümeti kuracak çoğunluğu belirleme ve elde etme seçimleridir. Bu seçimlerden nasıl bir sonuç çıkarsa çıksın kurulacak tek parti veya koalisyon hükümetleri yasamanın bir kopyası hükmünde olacaktır (Erdoğan, 1993: 39). Ayrıca ülkemizde Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın aynı partiden olması halinde, yürütmenin arkasına tam destek almasıyla denetlenemeyen ve frenlenemeyen bir siyasal güç ile karşı karşıya kalınmaktadır (Erdoğan, 1993: 93). Başkanlık sisteminde başbakan bulunmadığından iki başlı yürütme söz konusu olmayıp yasama çoğunluğu ile yürütme gücü tek elde toplanmamaktadır. Parlamenter sistemlerde özellikle tek parti hükümetlerinde meclis çoğunluğuna ve yürütmeye sahip olunması muhalefet partilerini sistem dışına itmektedir ki bu durum siyasal hayatı daha da gergin ve çatışmacı hale getirmektedir (Erdoğan, 1993: 107). Fren denge mekanizmasının kaybolduğu bu durumda parlamenter sistemin sürdürülebilirliği kalmamaktadır. Başkanlık sisteminde başkanın partili olması ve yasama alanında yetkisinin son derece sınırlı olmasından dolayı yasam ve yürütmenin sert ayrımı sayesinde muhalif bir kişi yürütmenin başına seçilmesi halinde yasamanın içerisinden gelen bir yürütme olmadığından ve yasamanın hükümeti belirlemediğinden dolayı çatışma olasılığının daha az olacağı düşünülmektedir. Zira yasana ve yürütme birbirinden ayrı işlevleri yerine getirmektedir.

Parlamenter sistem çoğulcu bir yönetim sistemi öngörerek bütün siyasi partilere temsil edilme hakkı vermeyi ve çoğulcu bir meclis oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu yüzden parlamenter sistemde kullanılması gereken seçim sistemi nispi temsil sistemi olmalıdır bu da çok partililiğin önünü açmaktadır. Etkin yönetime olumsuz etkisi olan siyasi partilerin aşırı fazlalaşmasından baraj kuralı getirilmiştir. Türkiye'de geçmişte uygulanmış parlamenter sistemde uygulanan yüzde onluk seçim barajı, oyların önemli bir oranının meclis dışında kalmasına ve bu oyları veren seçmenin, temsil dışı olmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de farklı etnik grupların yer alması ve bunların mecliste yer alamaması sonucu demokratik olmayan yöntemlere

başvurmasına yol açmaktadır. Fakat seçim barajının konmasının nedeni ise yeterli çoğunluğun kim seçimlerde sağlanamayışı ve küçük parti sayısının artmasıyla hükümetin kurulmasının zorlaşmasıdır. Dar bölgeli Başkanlık sistemini öngören Başkanlık sistemini Türkiye'de uygulanması halinde bahsedilen bu sorunların ortadan kalkması söz konusu olabilecektir. Son anayasa değişikliğiyle milletvekili sayısının artması ile başkanlık sistemindeki gibi temsilci sayısı artacak ve demokrasi ve yasadışı eğilimlerin önüne geçilerek mecliste sorunların çözüm arayışı içine girilmesine olanak sağlanabilir.

Yukarıda bahsedilen Türkiye'ye özgü özellikler ile parlamenter sistemin temel özellikleri bir arada değerlendirildiğinde parlamenter sistemin Türkiye açısından sürdürebilirliği pek mümkün görülmemektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Türk siyasal hayatının çeşitli dönemlerinde özellikle koalisyonla yönetilen zamanlarda parlamenter sistemin sorunları tartışılmış ve parlamenter sistemin iyileştirilmesi veya değiştirilerek başka bir hükümet sisteminin tercih edilmesinin gerekliliği tartışılarak gündemde yer almıştır. Farklı siyasi liderler bu konudaki düşüncelerini çeşitli ortamlarda dile getirmişlerdir. Bu anlamda bu siyasi görüşleri de alıntılayarak Türkiye'de başkanlık sistemi arayışının geçmişi ile bu sisteme yönelik eleştiri ve destek görüşlerinin araştırılarak çalışmada yer alması Türkiye'de başkanlık sistemi ve 16 Nisan 2017 halk oylaması sonucunda gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile uygulamaya konan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan sistemin Türkiye'de uygulanabilirliği ele alınacaktır.

4.1. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışının Tarihçesi

Türkiye'de yaşanan siyasal istikrarsızlık sorunu hükümet sistemi değişikliği tartışmalarının önünü açmıştır. Bu durum istikrarsız hükümetler probleminin önünü açmıştır. Hükümet istikrarsızlığı, "cumhurbaşkanına meclisi fesih yetkisinin verilmesi, cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesi gibi başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine ilişkin önerilerle çözüleceği düşünülmüştür" (Tosun, 1999: 237).

İlk olarak sistem değişikliği ve başkanlık sistemi önerisini getiren siyasi lider Turgut Özal olmuştur.. Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan da başkanlık sistemi ile ilgilenen liderlerdir. Bu yüzden başkanlık sistemine geçiş tartışmaları; Turgut Özal, Süleyman Demirel, AK Parti dönemleri ışığında ele alınacaktır.

4.1.1. Turgut Özal Dönemi (1983-1989)

Türkiye'de rejim değişikliği 1980'lerin ikinci yarsından sonra ANAP'ın iktidar olması ve Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde sıkça tartışılan bir konudur. Bu tartışmalar genellikle dönemin başbakanı ve sonradan Cumhurbaşkanı olan Turgut

Özal'ın ekseninde dönmekteydi. Turgut Özal bu konularda açıklamalarda bulunmaktaydı. Özal'a göre, "cumhurbaşkanının fazla yetkilere sahip olması onun halk tarafından seçilmesini gerektirir. Bu durumda cumhurbaşkanı daha güçlü olur" (Onar, 2005: 84-85). Türkiye' de Başkanlık sistemini gündeme ilk defa getiren Turgut Özal olmuştur. 1987'de dönemin başbakanı Turgut Özal, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlamak üzere Anayasa'nın ilgili hükümlerinin değiştirilmesini savunarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine geçiş tartışmalarını başlattı.

Turgut Özal, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından, beş yıllık süre için iki turlu mutlak çoğunluk yöntemiyle seçilmesini savunmaktaydı. Ayrıca 1980 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı tüm yetkilerinde korunmasını istiyordu. Bu seçimin de TBMM seçimleriyle eş zamanlı olarak yapılmasını savunmaktaydı. Özal'ın önerisine göre, cumhurbaşkanı en fazla iki dönem için seçilebilmeli meclisin erken seçim kararı vermesi halinde cumhurbaşkanı da yeni seçime tabi olmalıydı. Böyle olmakla birlikte, Özal' a yakın kaynaklar Özal'ın gerçek amacının Amerikan tipi başkanlık sistemi olduğunu, onun yarı başkanlık sistemi yönündeki savunmalarının, başkanlık sistemi değişikliğine hazırlamak için bir geçiş dönemi oluşturarak asıl hedefi olan başkanlık sistemine ulaşmaktaki ilk aşaması olduğunu ileri sürmekteydiler (Yazıcı 2011: 160-161).

8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın başkanlık sistemiyle ilgili düşüncelerini şöyle ifade etmekteydi: *"Başkanlık sisteminin ABD gibi kültürel çeşitliliği olan ülkelerde etkili olduğunu, Türkiye'nin sahip olduğu kültürel zenginliğinden dolayı ABD'ye benzediğini ve başkanlık sisteminin Türk toplumuna daha uygun bir sistem olacağını düşünmekteydi. Zira başkanlık sisteminde bakanlara ait bir seçim bölgesi olmadığını, seçmen kaygısı bulunmadığından vakitlerinin büyük kısmını seçmenleri için değil, bakanlık işlerine ayırarak tarafsız ve baskı altında kalmadan çalışabileceklerini savunmaktaydı. Bu konuda gerekli hazırlıkların yapılması ve her daim hazır olunması konusunda rapor istemişti."* şeklindedir. Özal, başkanlık sistemini gündeme getirdiğinde diktatörlük istemekle suçlanmıştı. Ancak yaşanan gelişmeler ülkede yaşanan tıkanıklığın en önemli sebebinin sistemden kaynaklandığını ortaya koydu. Diğer yandan başkanlık sisteminin ülke çıkarlarına daha uygun olduğu görüşünü

savunan Özal, kendisine gücünün zirvesinde olduğu dönemde neden başkanlık sistemine geçmediğinin sorulması üzerine, hazırlıklı olmadığını söylemiştir (Örgün, 1999: 29).

Özal, önerisine gerekçe olarak 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmesini gösteriyordu. Ona göre cumhurbaşkanının bu yetkileri etkin bir biçimde kullanabilmesi için halkoyuna dayanarak hareket etmesi gerekliydi. Özal'ın önerisi başta Süleyman Demirel olmak üzere muhalefet liderlerinin tepkisini çekti. Demirel cumhurbaşkanının seçecek kurumun Meclis olduğunu ifade etmiştir. Ekim 1991 seçimlerinden sonra iktidara gelen Doğru Yol Partisi -Sosyal Demokrat Halk Partisi koalisyon hükümeti döneminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisi bu kez farklı bir amaçla bizzat dönemin Başbakanı Süleyman Demirel tarafından gündeme getirildi. "Çankaya Sorunu" olarak bilinen gerilimde Başbakan Demirel yapılan seçimlerle meclis bileşiminin değiştiğini bu nedenle mevcut cumhurbaşkanının meşruiyetini yitirdiğini, sorunun giderilmesi için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren bir anayasa değişikliğinin zorunluluk olduğunu belirtmekteydi (Alkan, 2013: 312-313).

Özal yine başkanlık sistemine geçilmesinin başkanın birleştirici bir özelliğe sahip olduğunu vurgulayarak şu ifadelerle açıklamıştır: *"Eğer toplum homojen değilse parlamento çok çeşitli imkânlardan meydana geliyor. O arada mezhep farklılıkları, etnik farklılıklar, bölge farklılıkları aksediyor, her şey aksediyor. Ama birleştirici unsurlar azalmaya başlıyor. Buna mukabil Başkanlık sisteminde siz bir adam seçiyorsunuz. O vakit mecbursunuz en iyisini seçmeye. Öbür türlü, 'bu benim adamım olsun da, işten fazladan olsun fark etmez. Benim bölgemin adamı olsun veya benim etnik grubumdan olsun da hiç fark etmez' diyorsunuz. Ama iş bir adamı seçmeye çalışıyorsunuz başka çaresi de yok. Orada artık etnik fark veya mezhep farkı ya da başka farklılıklar ikinci derecede. Bu sistemin değişmesinde fayda da olabilir diye düşünüyorum. Ama bu konular bence toplumda münakaşa edilmelidir. Bizim söylediğimiz esas değildir. Başka birisi de çıkar başka tezler ileri sürer. Bence bir münakaşa sürecinin başlaması lazım."* (Şimşek, 2017a)

Özal başkanlık sistemi tartışmalarında ön plana çıkan kuvvetler ayrılığı olmadığı eleştirilerine de şu şekilde cevap vermektedir: "Bugün denetim yok, neden? Çünkü hükümet koalisyon da olsa tek parti hükümeti de olsa Meclis'e hâkim oluyor. İstersem Meclis'ten hiçbir araştırmayı vs. geçirtmeyebilirim istersem. Çok rahatlıkla. Hâlbuki Başkanlık Sistemi'nde ise kuvvetler ayrımı var kesin olarak. Amerikalılar buna 'Check and balance' derler, yani karşılıklı bir denge vardır. İcra olarak Cumhurbaşkanı'nın kuvveti vardır, buna mukabil meclisin de yetkileri vardır. Meclis tam kontrol yetkisini yapar." (Şimşek, 2017b)

Anavatan Partisi Genel Başkanı Turgut Özal'ın cumhurbaşkanlığına seçilmesi ülkede yeni tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Özal, istikrarlı hükümetlerin ekonomik gelişmelere öncülük ettiğini belirterek, Atatürk'ten itibaren tek partinin iktidarda bulunduğu dönemlerde önemli hamleler yapıldığını, bu dönemlerde bir nevi başkanlık sistemi uygulandığını ifade etmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 4-5).

4.1.2. Süleyman Demirel Dönemi (1965-2000)

Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı sürecinde vefat etmesiyle birlikte rejim değişikliği tartışmaları sonra göreve gelen Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından tekrar dile getirildi.

Türkiye'de parlamenter sistemin değiştirilip yerine, başkanlık veya yarı başkanlık sistemine geçilmesi önerisi 1997 yılında Cumhurbaşkanı Demirel tarafından tekrar gündeme getirilmiş ve bu yöndeki tartışmalar aynı yılın sonbaharında daha da yoğunlaşmıştır. Mısır gezisi esnasında gazetecilerle yaptığı söyleşide 65 milyonluk Türkiye'nin daha iyi yönetilmesi gerektiğini belirten Demirel, sorunun sistem meselesi olduğunu ifade etmekte, 4 yıl 3 ayda tam altı hükümet onayladığından yakınarak, bu durumun ister istemez parlamenter sistemi tartışılır hale getirdiğini belirtmektedir (Özkök, 1997).

Demirel'in başlattığı başkanlık veya yarı başkanlık sistemi tartışmalarında eleştirenler kadar Demirel'e destek çıkanlar ve Türkiye'nin bir an önce başkanlık sistemine geçmesi gerektiğini savunanlar da vardı. Türkiye'nin gündemine başkanlık

sistemini ilk getiren isimlerden biri olan ve 1990'lı yılların başında, Özal'ın isteği doğrultusunda başkanlık sistemiyle ilgili bir rapor hazırlayan Halil Şıvgın, (''10 Yıllık Tartışma'', 1999) ülkenin mevcut sorunlarını sıraladıktan sonra, *"Siyasi istikrarı temin edemeyince ekonomik istikrarda sağlanamıyor bu ikisi olamayınca da Türkiye ileri gitmiyor. Türkiye'yi ileri götürmek, ekonomik ve siyasi istikrarı sağlamak için başkanlık sistemine geçilmelidir."* diyerek bu sistemin ülkeye barışı, huzuru, birliği getireceğini, kavgayı ve bölünmeyi önleyeceğini iddia etmektedir (Şıvgın, 1997: 16).

Başbakan olduğu dönemde Süleyman Demirel "Ben, cumhurbaşkanı onaylamıyor diye, Gümüşhane'ye köy hizmetleri il müdürü bile atayamıyorum." diyerek, başkanlık sistemi bir yana, Cumhurbaşkanı'nın mevcut yetkilerinin bile fazla olduğunu söylüyordu. Aralık 1993 tarihinde Süleyman Demirel Cumhurbaşkanı olduğu dönemde de Başkanlık sistemine karşıydı Türkiye' de Anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkileri yarı başkanlık olarak tanımlıyordu. Eylül 1997 yılında Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel *"Türkiye' de hükümetler makul uzunlukta bir süre iktidarda kalamıyorlar. Bu durum istikrarı menfi yönde etkiliyor. Oysa 65 milyonluk Türkiye daha iyi yönetilmelidir de ben 4 sene 3 aydır Çankaya' da oturuyorum. Bu süre içinde tam 6 tane hükümet onayladım. Bu durum ister istemez meclis hükümetini tartışılır hale getirmiştir. Seçim oluyor ama bu meclis hükümet çıkaramıyorsa, zorluk ortaya çıkıyor. Bu Türkiye' yi bir arayışa götürüyor; yarı başkanlık, başkanlık sistemi. Onu da şartlar ortaya çıkardı. Meclisin seçtiği hükümetten başkanın seçtiği hükümete geçiyorsun."* şeklinde diyerek yıllar sonra reform gereğine hak vermiştir (Örgün, 1999: 30-31).

Demirel 2002 seçimleri öncesinde başkanlık sisteminin getirilmesi gerektiğini bir kez daha dile getirerek şu ifadeleri kullanmıştır: *"Bugün seçim olacaksa ne olacak, diyenlere soruyorum. Olmayacaksa ne olacak? Seçim olursa, bugün şikâyet edilen şeyler ortadan kalkacak, kalkmazsa ne olacak? O zaman şikâyetler ortadan kalkana kadar seçim olacak. Seçim haricinde yönetilmemek için, mutlaka demokrasiye ihtiyacımız vardır. Demokrasi ve seçim haricinde birisini göreve getirirsek, onun da eli sopalı olur. Bu nedenle, TBMM içinden bir hükümet çıkarmak gerekli, seçim bu yüzden büyük bir fırsat. Çıkmadı mı, parçalı parlamento çıktı... O zaman BAŞKANLIK sitemine gideceksiniz."* (Şimşek, 2017)

4.1.3. AK Parti Dönemi (2002-2018)

Türkiye'de 1990'lı yıllarda önce Sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut Özal, daha sonra da Dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından tartışma gündemine getirilen başkanlık sistemine geçiş önerisi somut bir içeriğe kavuşturulamamışken Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) lideri Recep Tayyip Erdoğan başkanlık sistemini tekrar ülke gündemine getirerek hazırlanan somut anayasa değişikliği taslağı ve Kasım 2012'de Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulmuştur. AK Parti döneminde 2012 yılında hazırlanan bu anayasa değişiklik önerisinden sonra bu taslağın üzerinde çeşitli değişiklikler yapılarak 20 Aralık 2016 tarihinde Anayasa Komisyonu'nda görüşülmeye başlanan anayasa değişikliklerini içeren öneri yoğun görüşmeler ve zaman zaman gergin geçen çeşitli toplantılar sonunda 29 Aralık'ta kabul edilmiştir. İlk haliyle 21 maddeden oluşan anayasa değişiklik önerisi Komisyon görüşmeleri sonrasında 18'e düşürülmüş ve AK Parti'nin 18 maddeden oluşan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" 339 oyla kabul edilerek yasalaşmıştır.

Gerek 2012 yılında hazırlanan AK Parti'nin önerdiği anayasa değişiklik önerisine, gerekse 2017 yılında yapılan referandum sonrasında kabul edilen anayasa değişikliklerine çalışmanın ilerleyen başlıklarında ayrıca daha detaylı olarak değinilecektir.

4.2. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Başkanlık Sistemine Yönelik Görüşler

Başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yönlerini daha önce belirtmiştik. Bu kısımda Türkiye'nin sahip olduğu kendine özgü şartlarına göre daha önce başkanlık sisteminin değinilen yanlarını tekrarlamaktan kaçınılarak Türkiye perspektifinden kimi akademisyenlerce ileri sürülen çeşitli görüşlere yer verilecektir.

Parti disiplinin ve ideolojik farklılıkların yoğun olduğu ülkemizde başkanlık sisteminin önünü açtığı parti genel kararlarına uymayan bireysel hareketler, sınıf üstü

davranışlar ve tutumlar yasama işlevinin ifasında tutarsızlıklar oluşturabilmektedir (Evcimen, 1992: 323). Hükümet kendi partisinin farklı görüşlerini dahi dikkate almamasına diğer yandan başkanın, mensubu olduğu partinin karşı tutumuna rağmen muhalefetin desteğiyle kararlarını Senato'dan geçirebildiği Başkanlık sisteminde demokrasi kültürünün gelişmiş olması şarttır.

Ergün Özbudun'a göre siyasi istikrar ile yönetim istikrarı farklı şeyler olup başkanlık sisteminde yürütmenin tek elden yönetilmesi ve başkanın anlaşamadığı bakanları göreve almasında herhangi bir merciinin onayına gerek duymaması yönetimde istikrarı sağlarken bu siyasi istikrarı sağlamak için tek başına yetmemektedir. Bunu özellikle başkanın ve meclisteki çoğunluğun farklı partilerden olduğu dönemlerde yaşanan siyasi krizlerde görmek mümkündür. Üstelik başkanlık sisteminde bunu aşacak herhangi bir mekanizma da yoktur. Türkiye'de katı parti disiplini altındaki aşırı kutuplaşmış ve parçalanmış partilerin keskin görüş ayrılıklarının bulunduğu göz önüne alındığında kriz daha da derinleşebilir. Parlamenter sistemin ılımlı çok parti sistemlerinde de hesap verme mekanizmasının bulunduğuna ve seçimlerden önce kabinelerin açıklandığına dikkat çeken Özbudun seçimlerin yenilenemediği Başkanlık sisteminin aksine parlamenter sistemde hesap vermenin her an gerçekleştirilebileceğine dikkat çekmektedir. Fransa'nın iç savaş ortamında dahi anayasal krize rağmen parlamenter sistemini tamamen terk etmediğini ve Türkiye'nin de parlamenter sistemini terk etmemesi gerektiğine inanmaktadır (Özbudun, 2015: 2-6).

Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin getirilmesini isteyenlerin asıl amacı Başkanın doğrudan halk tarafından belli bir süre için seçilmesi ve meclisin güvenoyu ve görevden alması gibi bir risk taşımamasının istikrarı arttıracağı düşüncesiyle yürütmeyi güçlendirerek hükümet istikrarsızlıklarını engellemektir. Bu düşünce temelde doğru olsa da başkanın halk tarafından seçilmesinin birtakım sakıncaları vardır. Halkın oyuyla göreve gelerek meşruluk kaynağını halktan alan bir başkanın iktidarı kendisi ve seçmenleri adına kişiselleştirme eğilimine girmesi kuvvetle muhtemeldir. Seçmelerinin aşırı beklentilerinin odak noktası haline gelebilme olasılığı olan başkanın plebisitçi ve otoriteryen eğilimlerini besleyebilir, onun kriz yönetimini sürekli hale getirmesine yol açabilir (Erdoğan, 1996: 6).

Hükümet üyelerini seçmen baskısından kurtarma ve kabine üyelerini yeniden seçilebilme endişesiyle hareket etmesini önleme gibi olumlu yönlerinin olmasına karşın Başkanlık sisteminde kabine üyelerini atama ve değiştirme yetkisine tek başına haiz bir başkanın sık sık kabine üyelerini değiştirmesini engelleyecek bir mekanizma bulunmaması da başkanlık sistemine yöneltilen bir başka eleştiri olmuştur. (Ay, 2004)

Yoğun müzakereler sonunda başkana sunulan yasaların başkanca veto edilmesi halinde ayrı ayrı her iki meclisin de 2/3 oy çokluğu ile söz konusu yasayı onaylamasının gerekliliği yürütme açısından, parlamenter sisteme göre daha işlevsel ve hızlı karar çıkabilecek bir yapıda görülen başkanlık sistemini, yasama süreçleri açısından daha hantal kılmaktadır. Öyle ki, iki meclisli yapı, kanun tasarılarının yasalaşmasını geciktirmektedir. Bu yüzden başkan bazı konularda kararname ile yürütme yoluna gidebilmektedir (Oruçlu, 2008: 24).

Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan, Senato ve Temsilciler Meclisi birbirinden bağımsızdır, bu makamların bir noktada uzlaşabilmelerini sağlamak oldukça zorken Başkanlık sisteminin işlemesindeki güçlük de işte buradan kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları iç içe geçmiş olduğundan, organların işbirliği yapmalarını sağlamak başkanlık sisteminden daha kolaydır (Turhan, 1995: 80). Cumhurbaşkanın uzlaştırıcı ve dengeliyi yetkileri de buna katkıda bulunmaktadır. Öte yandan, anayasal düzenlemelerimiz de, meclis hükümeti sistemiyle başlamış ve parlamenter sistem olarak günümüze ulaşmıştır (Turhan, 1995: 82). Dolayısıyla, Turhan'a göre Türkiye'nin anayasa tarihsel süreci ile başkanlık sistemi arasında bir uygunluk bulunmamaktadır.

Salih Bayram (2016: 40-41) ise siyasi partilerin başkanlık sistemine yönelik argümanları üzerine bir incelemede bulunarak eleştirel bir yaklaşım sergileyen muhalefet argümanlarından bazılarını şu şekilde sıralamaktadır: AK Parti'nin getirmek istediği sistemin dünyada örnekleri olan demokratik başkanlık sistemi değil, bize özgü alaturka ve otoriter bir sistem olduğu, adına Türk tipi veya Türkiye modeli denmesi de asıl niyetin başkanlık sistemi veya demokratikleşme değil, otoriterleşme ve diktatörlüğe geçerek tek adam sistemi oluşturmak olduğu, Türkiye'nin çok daha acil ekonomik

sorunlar, demokratikleşme alanında sorunları olduğu ve hükümet sisteminin değiştirilmesi diye acil bir sorunun olmadığıdır.

Türkiye'de uygulanmış olan parlamenter sistemde kanunların %98'inin hükümet tasarısı şeklinde meclis tarafından yasalaştırıldığına vurgu yapan Burhan Kuzu, (2011: 82) meclisin hükümeti düşürme olasılığının da son derece az olduğunu belirterek yürütmenin halihazırda güçlü olduğunu belirtmiştir. Fakat seçimlerde yürütmede kimin sorumlu olacağının bilinemeden parlamenterlerin seçilmesi hesap verilebilirlik anlamında net ve şeffaf olmayan bir sistem olarak görülmektedir. Ayrıca siyasi tıkanıklıkları açmak için öngörülen fesih yetkisi zaman zaman bir seçim aracı olarak da kullanılabilmektedir. Burhan Kuzu bu konuda şu şekilde ifadeler kullanmaktadır: *"Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet Cumhurbaşkanı aracılığı ile kendisinin dayandığı parlamentoyu fesih ediyor? Bu, bindiği dalı kesmek anlamına gelir. Parlamenter rejimde fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini parlamentoda daha kuvvetli çoğunluğa dayanmak için başvurduğu bir müessese haline gelmiştir"* (Kuzu, 2011: 90).

Kemal Karpat ise (2011); Türkiye'nin geleneğinde güçlü lider profilinin her zaman önemli olduğunu, padişahlığın başkanlık sisteminin kendisi olduğunu, güçlü bir yürütmeye ihtiyaç duyulduğunu, dolayısıyla Türkiye şartlarını göz önünde tutan daha esnek, cumhuriyet ve Osmanlı sistemini harmanlayan, sınırları net olarak belirlenen bir başkanlık sisteminin Türkiye'nin yapısına uyacağını belirtmiştir.

Başkanlık sistemlerinin eleştirilen yönlerinden olan yasama ve yürütme aynı görüşe sahip kişilerin elinde toplandığında bütün yasaların veya başkanın istediği tüm hususların mecliste kabul edilebileceği ile yasama organını oluşturan Kongre'nin ve yürütme organını oluşturan başkanın aynı siyasi partinin mensubu olmaları durumunda, yarı başkanlık sistemine benzer şekilde, herhangi bir görüş ayrılığının yaşanma ihtimali düşük olduğuna yönelik fikirler de her zaman doğru olmamaktadır. Zira böyle bir durumun her zaman yaşanacağının garantisi yoktur. Bunun en somut örneği; 1993 yılında Başkan ve Kongre'deki çoğunluk aynı siyasi partinin üyesi oldukları halde, başkan için son derece önemli olan, bütçe ve ticari açıkları azaltmayı amaçlayan

düzenlemenin Kongre'de onaylanması çok az bir oy farkıyla gerçekleşmiş olmasıdır (Tosun ve Tosun, 1999: 72).

Fendoğlu'na göre heterojen nüfusa, ideolojik farklılıklara ve imparatorluk bakiyesine sahip bir ülke olarak Türkiye'yi ancak başkanlık sistemi birleştirebilir. O, çift başlı parlamenter sistemin krizlere açık olduğuna, 93 yıllık Cumhuriyet tarihimizde 64 hükümetin görev aldığı ve bunun siyasi istikrarsızlığın açık göstergesi olduğuna, Türkiye gündeminde yoğun olarak yer alan doğu sorunun başkanlıkla aşılabileceğine inanmaktadır. Özellikle yaşanan siyasi krizlere, darbelere ve koalisyon yönetimlerine vurgu yaparak 1982 Anayasası'ndan bu yana 18 anayasa değişikliği yapılmasına rağmen halen siyasi tıkanıklıkların yaşanabilir olduğunu belirtmiştir. Keza 1961 Anayasası'ndan bu yana 251 gensorudan 2'sinin, 644 meclis soruşturmasından 14'ünün, 888 meclis araştırmasından 14'ünün ve 232 genel görüşme talebinden 53 tanesinin kabul gördüğüne dikkat çekerek Türkiye'de uygulanmış olan parlamenter sistemde meclisin başvurduğu yürütmeyi denetleme mekanizmalarının hemen hemen hiç kullanılamadığını ortaya koymuştur. Devlet başkanının meclis dışından gelmesinin meclis itibarını artırdığını düşünen Fendoğlu, bütçenin meclisçe hazırlanması gerektiğine inanmaktadır. Keza yatırımlara, atanmalara, fiyat ve para politikalarına hükümetin değil meclisin karar vermesinin daha uygun olacağını düşünmektedir. Başkanlık sistemini eleştirenlerin bu sistemin ABD dışında başarılı olamadığı argümanını ise Arjantin, Brezilya, Nijerya, Azerbaycan gibi ülkelerin Türkiye gibi köklü bir devlet tecrübesine sahip olmadığı, çoğunun yakın zamanda bağımsızlıktan yeni çıkmış siyasi birliklerini sağlayamamış ülkeler olduğunu gerekçesiyle yersiz bulmaktadır. Hülle parti, Milletvekili transferleri, siyasal parti sistemi terk edilerek bireylerin özgürlüklerini sağlayacak otoriter yönetime ve tek elden hızlı yönetime geçilmesinin ülkeye istikrar sağlayacağını savunmaktadır. Düalist sisteme geçilmesiyle ideolojik azınlıklar sorunu da kalkabileceğine değinerek dar bölge ve iki turlu seçim sisteminde partilerin diğerlerinin oyuna muhtaç olduğundan siyasi taraflar arasında bir yumuşama oluşturacaktır. Son olarak Cumhuriyet tarihinde Mustafa Kemal, İsmet İnönü, Kenan Evren, ve Turgut Özal'ın Parlamenter sisteme rağmen birer başkan olarak yönetim sürdüğünü ve Türkiye için en uygun modelin başkanlık sistemi olacağını savunmuştur (Fendoğlu, 2012: 46-55).

Bayram ise siyasi partilerin başkanlık sistemine yönelik argümanları üzerine bir incelemede bulunarak hükümetin argümanlarından bazılarını şu şekilde sıralamaktadır (Bayram, 2016: 37-40):

Başkanlık Sistemi Tartışma Gerekliliği: Türkiye'de Atatürk'ün vefatına kadar, hatta 1950'ye kadar adı her ne kadar parlamenter sistem olsa da fiili olarak bir başkanlık sistemi zaten vardı. Cumhurbaşkanları parti lideri olup tarafsız değildi. Dolayısıyla başkanlık sistemi yeni bir sistem olmayıp Türkiye'de daha önce de kullanılmış olan bir sistemi yeniden yürürlüğe koymaktır. Her şeyden önce başkanlık sisteminin en azından kamuoyunda tartışılması, iyi yönlerinin ve kötü yönlerinin incelenmesi gerektiğinden hareketle tartışmayı reddetmenin yanlış olduğu hükümet argümanlarındandır. Başkanlık sisteminin ve yarı başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkeleri incelenmesi, bu ülkelerdeki sistemlerin iyi yönlerini alarak aksayan yönlerinin alınmaması, başka sistemleri taklit edilmemesi ve kendi tarihimize, siyasi geleneklerimize de uygun bir başkanlık sistemi modeli oluşturulması gerekmektedir.

Parlamenter Sistem veya Başkanlık Sistemi Seçenekleri: Türkiye'de 1980 sonrasında oluşturulan sistem Cumhurbaşkanına sembolik olmayan aşırı yetkiler verdiği için zaten tam anlamıyla parlamenter bir sistem olmayıp Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile parlamenter sistemden daha da uzaklaşmıştır. Yetkileri fazla olan Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu da söz konusu olduğundan Cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılarak veya seçilme yöntemi değiştirilerek parlamenter bir sisteme geçilmesi veya başkanlık sistemine geçilmesi gerekmektedir. Birinci seçenek seçmenlerin kabul edebileceği bir seçenek olmadığından dolayı bu durumda yapılması gereken tek şey başkanlık sistemine geçilmesidir.

Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Geçmişi: Başkanlık sistemi Türk siyasi hayatında ilk defa AK Parti tarafından getirilen bir öneri değildir. Parlamenter sistemin sorunların yaşayan Özal ve Demirel de başkanlık sistemine geçilmesini istiyorlardı. Erbakan ve Türkeş de zaman zaman başkanlık sistemini savunmuşlardır. Başkanlık sistemi ile federal sistem veya eyalet sistemi aynı şey değildir. Parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki bölünmüş, çift başlı yürütme zaman

zaman anlaşmazlıklara, gerilimlere, tıkanmalara yol açabilmektedir. Atamalarda veya başka konularda hem Cumhurbaşkanının hem de Başbakanın imzası gerektiğinde uzlaşının zor olduğu önceki dönemlerde görülmüştür.

Siyasi Sorumluluk Belirginleşmesi ve İstikrar: Başkanlık sistemi daima tek parti hükümetleri çıkaracağı için koalisyonları engellemekte olup koalisyon hükümetleri olmayacağı için hükümet politikalarından kimin sorumlu olduğu açıkça belli olmaktadır. Partiler seçim vaatlerini yerine getirmemelerinin takdirde sorumluluğu koalisyon ortaklarının engellemelerine bırakamayacaktır. Başkanlık sisteminde herhangi bir hükümet döneminde seçmen işler iyiye gittiğinde kimi mükâfatlandıracağını, kötüye gitmişse de kimi cezalandıracağını açıkça bilecektir. Diğer yandan başkanlık sistemi yürütmede istikrar getireceğinden yönetimine duyulan güveni artıracak, dolayısıyla enflasyon, büyüme, işsizlik gibi makroekonomik göstergeler iyileşerek Türkiye ekonomisi olumlu etkilenecektir. Dünyanın büyük ekonomileri de başkanlık sistemi ile yönetildiği ortadadır.

Demokratik Bir Sistem Olması: Muhalefet partileri tarafından sıkça kullanılan başkanlık sisteminin otoriterleşmeye hatta diktatörlüğe götüren bir yol olduğu söylemine cevap olarak başkanlık sisteminin tıpkı parlamenter sistem veya yarı başkanlık sistemi gibi demokratik bir sistem olduğunu ve demokrasi bakımından ileri ülkelerde görüldüğü savunulmaktadır.

Hızlı Karar Mekanizması: Karar alma mekanizmalarında görülen yavaşlıklar ve bunlardan kaynaklanan sorunların yaşandığı parlamenter sistemin aksine başkanlık sistemi yürütmenin daha hızlı karar almasına izin veren bir sistem olduğundan daha etkin bir yönetim ile gelişen olaylara zamanında tepki vermek daha kolay olacaktır.

Halk Desteği Şartı: Başkanlık sistemi halkın en az yüzde 50'sinden oy alabilmeyi gerektirir. AK Parti dışındaki partiler başkanlık sisteminde hükümet olma şanslarının olmadığını düşünerek başkanlık sistemine karşı çıkmaktadırlar.

4.3. Türkiye Hükümetinin Meclise Sunmuş olduğu 2012 yılındaki Başkanlık Sistemi Önerisinin Değerlendirmesi

AK Parti'nin 2012 Kasım ayında Meclis Uzlaşma Komisyonuna sunduğu öneriye göre tasarlanan Başkanlık Modeli tipik ABD modelinden oldukça farklı özellikler barındırmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir (Ataay, 2013: 266-294):

1) Başkanlık ve başkan yardımcısının aynı oy pusulasında oylanacak olup %5 çoğunluğa sahip partiler ve 100 bin vatandaş aday gösterebilecektir. En fazla 2 kez ve 5 yıllığına seçilecek başkan ilk turda salt çoğunlukla seçilemezse 2. Turda ilk turda en fazla oy alan ilk iki aday yarışacak olup salt çoğunluğu alan seçilecektir.

2) Milletvekilliğinde herhangi bir nedenle boşalma olması halinde partilerin liste sırasına göre seçimi kazanamayan adayları, daha sonra ise yedek milletvekilleri (meclis 1/3 oranında) görev almasını öngörmüştür.

3) Öneri Başkan'a önemli yetkiler vermiştir. Bunlardan en önemlisi Başkanlık Kararnamesi olup konusuna ilişkin uygulanabilir bir yasa bulunmaması koşuluyla başkana bir nevi yasama yetkisi verilmiştir. Türkiye'de uygulanmış olan parlamenter hükümet sistemindeki KHK'dan bir diğer farkı ise Başkanlık Kararnamesi'nin meclisin yetki yasasına muhtaç olmaması dolayısıyla konu, kapsam, süre ve amaç açısından sınırlanmamasıdır. Öneri eğer kanun ile kararname aynı konuda düzenleme içeriyorsa ilgili kanun geçerlidir hükmüne de yer vermiştir. Meclis bu kararnameleri anayasa mahkemesine başvurarak veya referandum yoluyla iptal ettirebilmektedir.

4) Başkanın veto yetkisi güçlendirilerek Başkan tarafından meclise gönderilen bir yasa teklifini ancak 3/5 oy çokluğuyla meclisçe kabul edilmesi halinde başkanın onaylamak zorunluluğu doğmaktadır.

5) Başkan'a meclis seçimlerini; meclise de Başkanlık seçimlerini yenileme yetkisi vererek olası siyasi tıkanıklıkları aşma amacı gütmüştür.

6) Başkanın yargılanması da zorlaştırılarak başkan hakkında 2/3 oranında meclis çoğunluk kararı ile sadece anayasada yer alan suçlamalara ilişkin soruşturma yapılabilirken ancak 3/4 çoğunluk ile yüce divana sevk edilebilmektedir. ABD' de tüm bürokratlar ve federal yetkililer sorumlu iken bu öneride sadece Başkan belli suçlamalarda sorumlu tutulabilmektedir.

7) Önerinin ABD Başkanlık sisteminden bir diğer önemli farkı ise Başkanlık ve meclis seçimlerinin aynı anda yapılmasını öngörmesidir.

8) Başkana yargısal anlamda da ciddi yetkiler veren öneriye göre Danıştay ve Yargıtay tek çatı altında toplanarak 3/4 üyesi HSYK tarafından, 1/4 üyesi başkanca seçilecek Temyiz Mahkemesi ile adli ve idari yargı ayrımı ortadan kalkacaktır.

9) HSYK 21 üyeden oluşması öngörülmüş olup 7 üye Başkanca, 7 üye Meclis Çoğunlunca, 6 üye hâkim ve savcılarca seçilecek olup Adalet Bakanı Kurulun başkanı olacaktır.

10) Anayasa mahkemesinin 7 üyesi başkanca, 8 üyesi meclisçe seçilecektir.

11) Önerilen sistemin Başkan'a YÖK üyelerinin yarısını, rektörleri, bakanları, büyükelçiler atama, Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararlarını meclis onayı olmadan yapabilme yetkisi vermesi de ABD modelinden ayrılan yönleridir.

Bu öneriyi kısaca özetlemek ve değerlendirmek gerekirse; başkanın vetosu sonrası ilgili kanunun yasallaşma sürecinin, yasaların anayasa mahkemesine iptali davasının açılmasının (ana muhalefet açamazken sadece başkan ve 110 milletvekili açabilir.) ve başkanın yargılanmasının zorlaştırılması, sadece başkanın yargılanmasının mümkün kılınması, seçimlerin yenilenme yetkisinin yasama ve yürütmeye verilmesi, başkanlık kararnamesi uygulamasına yer verilmesi, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararlarının meclis onayına olmaksızın başkanca verilebilmesi, yedek milletvekili seçimi, anayasa mahkemesinin anayasal değişiklikleri şekil ve esas yönünden inceleyememesi ve kararlarının gerekçeli olarak resmi gazetede açıklamadan yürürlüğe girememesi, tek meclisli yapısı, başkanlık ve meclis seçimlerinin aynı anda yapılması

gibi uygulamaları kapsayan öneri ABD başkanlık sisteminden ayrılan temel özellikler barındırmaktadır.

AK Parti'nin getirdiği başkanlık sistemi önerisinin bazı yönlerden kimi akademisyenlerce eleştirilmiştir. ABD'de başkanlık, Temsilciler Meclisi ve Senato görev süreleri ve seçimleri farklı zamanlarda olduğu için bir denge unsuru sağladığı ve başkanın meclis üzerindeki etkisini zayıflattığı göz önünde bulundurulduğunda seçimlerin aynı anda yapılması ile meclis ve başkanlık seçimlerin çoğunluğun aynı parti tarafından elde edilebilmesine imkân tanımaktadır. Başkanlık yetkisinin ve meclis çoğunluğunun farklı ellerde toplanmasının seçimlerin aynı anda yapılarak zorlaştırılmasına rağmen her zaman mümkün olduğu da unutulmamalıdır. Yine iki meclisli yapı, azınlıkların daha fazla temsil edilmesini sağlayarak daha müzakereci bir yapı olup tek meclis çoğunluğun daha da güçlendirmektedir. Meclisin önerilen kararnameyi öncelikle yasalaştırma veya kararnameyi yetki, amaç, süre kapsam bakımından sınırlayacak yetki kanunu verilmesi gibi bir uygulama olmaksızın başkana kararname çıkarma yetkisi verilmesi çatışmalara, yozlaşmalara ve krizlere yol açabilecektir. Yasama ve yürütmenin seçimleri yenileme yetkisi verilmesi başkanlık sistemiyle taban tabana zıt bir uygulamadır. Üniter yapının korunması da başkanın gücünü sınırlayan federal yapıdan olukça uzaktır. Başkanın başta atamalar ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleri olmak üzere aldığı kararların meclis onayına ihtiyaç duymaması da eleştirilen diğer bir husus olmuştur. Başkanın yargısal yetkilerine bakıldığında ise zaten özellikle üyelerinin sivilleştiği gerekçesiyle eleştirilen HSYK' nun oluşumunun siyasallaştığı ve oluşturulacak Temyiz Mahkemesi'nin de başkan ve HSYK tarafından oluşması, anayasal değişikliklerin Anayasa mahkemesi denetimi dışına çıkarılması en fazla eleştirilen hususlardan olmuştur (Ataay, 2013: 278-283; Küçük, 2016: 46-58; Özbudun, 2015: 11-14).

Öte yandan Burhan Kuzu'ya göre de, Türkiye için uygun başkanlık sistemi, ABD'deki sistemle birebir uyumlu olmamalı, Amerikan modeli esas alınmakla birlikte, Türkiye'ye özgü bir sistem olmalıdır (Kuzu, 2011: 132). Kuzu'ya göre, Türkiye için uygun hükümet sistemi modeli, Fransa'da uygulanan üniter yapılı yarı başkanlık sistemiyle, ABD'de uygulanan başkanın tam yetkili olduğu başkanlık sisteminin

karması bir modeldir (Kuzu, 2011: 139). Bu bağlamda 2017 anayasa değişikliklerinin de bu karma model ışığında Türkiye'ye özgü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini öngördüğü ortaya çıkmaktadır.

4.4. 2017 Anayasa Değişikliklerinin Türkiye'de Başkanlık Sistemi Açısından Değerlendirilmesi

20 Aralık'ta Anayasa Komisyonu'nda görüşülmeye başlanan anayasa değişikliklerini içeren öneri yoğun görüşmeler ve zaman zaman gergin geçen çeşitli toplantılar sonunda 29 Aralık'ta kabul edilmiştir. İlk haliyle 21 maddeden oluşan anayasa değişiklik önerisi Komisyon görüşmeleri sonrasında 18'e düşürülmüş, önerinin ilk halinde yer alan yedek milletvekilliği kurumu kaldırılmış, Hâkim ve Savcılar Kurulu'nun (mevcut HSYK) üye sayısı Adalet Bakanlığı Müsteşarının Kurula eklenmesiyle 13 kişiden teşkil etmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların TBMM'de yemin etmesi metne eklenmiş, Cumhurbaşkanlığına aday olmak için "doğuştan Türk olma" şartı "Türk vatandaşı olmak" şeklinde değiştirilmiş, cumhurbaşkanına verilmesi düşünülen Anayasa'nın 126. maddesi kapsamında merkez ve taşra teşkilatlarını kararname ile kurma yetkisi metinden çıkarılmıştır. Ayrıca Komisyon öncesi metinde yer alan cumhurbaşkanının TSK'nin başkomutanlığını temsil etme yetkisi, Komisyon'da yapılan değişiklik sonucunda cumhurbaşkanının bu yetkiyi "TBMM adına kullanacağı" açıklaması eklenerek yeniden düzenlenmiştir.

9 Ocak'ta ise TBMM Genel Kurul gündemine gelen teklifin maddelerinin görüşülmesine ile başlayan yasama süreci Ocak ayının ikinci yarısında tamamlanmış ve AK Parti'nin 18 maddeden oluşan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" 339 oyla kabul edilerek yasalaşmıştır (Gülener ve Miş, 2017: 9). 18 maddelik değişikliklerin 3'ü YSK kararlarının resmi gazetede yayınlanması ile yürürlüğe girmiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi'nin askeri üyelerinin görevlerine son verilerek 17 olan üye sayısı 15' düşmüş, anayasanın yargının bağımsızlığı hükmüne tarafsızlığı da eklenmiş ve askeri yargının dört ay içerisinde kaldırılması süreci başlamıştır. Ayrıca "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa siyasi parti ile ilişiği kesilir" hükmünün anayasadan çıkarılması değişikliği de yürürlüğe girmiştir.

Yeni hükümet sisteminin tam anlamıyla uygulanması ise 3 Kasım 2019'da yapılması öngörülen cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimleri sonrasına kalmıştır.

18 maddeden oluşan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun anayasamızın tam 69 maddesinde değişiklik yapılmasını öngörmesi sebebiyle oldukça geniş kapsamlı bir düzenlemeyi teşkil etmektedir. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasında %51.4 oy oranıyla halk evet yönünde iradesini ortaya koyarak Anayasamızdaki değişiklik önerilerini onamıştır. Böylece Cumhurbaşkanlığı sistemi AK Parti'nin uzun süredir devam eden çabaları sonucunda ortaya çıkmış ve iki partinin uzlaşmasıyla halkın onayından geçmiştir.

Abdurrahman Eren (2017) de "anayasa literatüründe cumhurbaşkanlığı sistemi diye bir sistem yoktur" diyerek ifade etmiştir.

Hukuk terimlerinden hareketle başkanlık sisteminden ayrı "Cumhurbaşkanlığı sistemi" diye bir sistemin olması mantıken de mümkün olmadığı savunan Kemal Gözler'e (2017: 6) göre; tasarladığınız sisteme, ister "başkanlık sistemi", isterse "cumhurbaşkanlığı" sistemi ismini verin, kurumlar açısından bir farklılık olmadığı gibi Hükümet sisteminin belirlenmesinde mühim olan; yürütme organının başının isminin ne olduğu değil, kurduğunuz yürütme organının monist yapıda mı, düalist yapıda mı olduğudur. Çeşitli ülkelerde yürütme organının başına envaiçeşit isimler verilmektedir. Örneğin yürütme organının başına İrlanda'da "Uacchtan na Eireann", Almanya'da "Bundespräsident", Yeni Zelanda'da "Governor- General" denir. "Cumhurbaşkanlığı sistemi" diye bir şey olursa "Uacchtan na Eireann sistemi" diye de bir şey olur. Kurduğunuz yürütme organı monist yapıda ise, yani tasarlanan sistem Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun olmadığı yürütme organı tek kişiden oluşuyorsa, siz yürütmenin başına ister Başkan, isterse "Cumhurbaşkanı" deyin, isterse yepyeni bir isim uydurun, isterse "X" deyin, değişen bir şey olmaz. Söz konusu sistem monist (tekçi) yapıda ise, o sistem, yürütme organının yapısı bakımından başkanlık sistemidir.

Nebi Miş'e (2016) göre ise Anayasa değişikliği "Cumhurbaşkanlığı sistemi" olarak adlandırılsa da tasarı başkanlık sistemine göre şekillendirilmiştir. Bu değişikliğin

getirilmesindeki temel amaç uzun süredir tartışılan parlamenter sistemde yaşanan krizleri aşmak ve geçilecek yeni hükümet sisteminin de benzer krizlere yol açmamasını sağlamaya yöneliktir.

Anayasamızın 1'inci maddesine göre "Türkiye Devletinin bir Cumhuriyet" olduğu, anayasamızın 4'üncü maddesi uyarınca bu maddenin değiştirilmesi teklif dahi edilemediği ve Cumhuriyetin bir devlet rejimi olduğu Başkanlık Sisteminin ise bir hükümet sistemi olduğu göz önünde bulundurulduğunda Başkanlık sistemi gelirse Cumhuriyet ortadan kalkacağı iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. Anayasa Değişikliği Kanunu, Cumhuriyetin ortadan kaldırılmasına ilişkin bir hüküm içermemektedir. Keza Cumhuriyet ve Monarşi olarak ikiye ayrılan devlet şekillerinden Monarşi ile kuvvetler ayrılığını temel prensip kabul gören Başkanlık sistemi uzlaşmazken parlamenter sistem her iki devlet şekliyle de uzlaşabilmektedir. Bu haliyle Türkiye'de krallık kurulabileceğinden endişe duyanların, başkanlık sistemine değil, parlâmenter hükümet sistemine karşı çıkmaları gerekir.

Anayasa değişikliğiyle ülkenin federal bir yapıda eyaletlere bölünebileceği ve üniter devlete son verileceği endişesi de son derece yersiz olup gerek parlamenter sistemde gerekse Başkanlık sisteminde üniter veya federal devlette de olabileceğinin bilinmesi gereklidir. Ayrıca üniter devletin mülkî idaresi, ister ilçe, ister il, isterse bölge düzeyinde yapılandırılsın, federalizmden bahsedebilmek için bölgelere yasama ve yargı yetkilerinin de verilmesi gerekir. Anayasa değişiklik kanununda bu konuda bir düzenleme içermediğinden bu yöndeki iddialar gerçekçi değildir. Türkiye'de federal bir yapı oluşturmak için Başkanlık Sistemine geçilmesi gerekmezsen bu tek başına Başkanlık sistemini getirmek istenmesinin nedeni olamayacağı kanaati uyandırmaktadır. Önerilen değişikliğin cumhuriyetle veya devletin üniter yapısıyla bir ilgisi yoktur (Gözler, 2017: 2-4). Dolayısıyla Anayasa değişikliği daha çok hükümet sistemine yönelik çeşitli düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu anlamda yasama ve yürütme organının seçimleri, seçimlerin yenilenme biçimi, yürütmenin görevleri, askeri yargı da dâhil olmak üzere yargıya ilişkin bazı düzenlemeler, cumhurbaşkanı ve bakanların yargılanma ve soruşturulma usulleri, cumhurbaşkanı yardımcılarının ve cumhurbaşkanının kararname yetkisi, devlet bütçesinin hazırlanması gibi alanlarda

anayasa değişikliğine gidilmiştir. Anayasa Mahkemesinin görevi ve üye seçimleri, devletin üniter niteliği, devletin rejimi, yasama organının yapısı gibi alanlarda herhangi yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir (Gülener ve Miş, 2017: 9).

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabul edilen anayasa değişiklikleri sonucu uygulanmak istenen yeni hükümet sistemi AK Parti hükümetince Cumhurbaşkanlığı Sistemi olarak adlandırılsa da daha önce bahsedildiği üzere Nebi Miş gibi bazı akademisyenlerce bunun başkanlık sistemine göre şekillendirildiği öne sürülmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın konusu olan Başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliğinin daha iyi incelenmesi bakımından bu değişikliklere ayrıntısıyla ele alınmak oldukça yerinde olacaktır. Buna göre 2017 yılında gerçekleştirilen anayasal değişiklikleri konularına göre şöyle açıklanabilir:

1) Milletvekili seçilme yaşı 18'e düşürülmekte ve milletvekili sayısı 600'e çıkarılmaktadır. Milletvekili seçilme yeterlilikleri arasında bulunan yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmak şartı yerine askerlikle ilişiği olmama ifadesi getirilmiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın *"Milletvekili sayısı 550'den 600'ye çıkarılacak. Almanya'nın nüfusu 82 milyon. Milletvekili sayısı şu anda 667. 123 bin kişiye bir milletvekili düşüyor. Fransa'da 66 milyon nüfus var. Milletvekili ve senato 925 kişi. İspanya'da 44 milyon nüfus var, 616 kişi var parlamentoda. İtalya'nın 60 milyon nüfusu var, parlamento 952 kişiden oluşuyor. İngiltere'nin 65 milyon nüfusu var ama senato, milletvekili hepsine baktığımızda 1449. Geliyoruz bize. Şu anda 550. Nüfusumuz 80 milyon. 143 bin kişiye 1 tane düşüyor. Biz istiyoruz ki temsilde adalet gelsin"* (Kanalahaber, 2017) ifadelerinden anlaşılacağı üzere burada hükümetin amaçladığı seçilebilme ölçütlerini esnetip meclisteki toplam milletvekili sayısını artırarak temsilde adaleti sağlamaktır.

2) Kanun tasarıları kaldırılmıştır. Bakanların mecliste oy kullanması söz konusu olmayıp bir bakanın vekâlet ettiği bakan yerine oy kullanması gibi demokrasiyle bağdaşmayan uygulama da kaldırılmıştır. OHAL'de çıkarılan kanun hükmündeki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hariç olmak üzere KHK söz konusu olmayıp yasa teklif etme yetkisi yalnızca TBMM'dedir. Meclisin görev yetkileri arasından bakanları

ve bakanlar kurulunu denetleme ibaresi kaldırılmıştır. Böylece yasama ve yürütmenin birbirlerinin görev sahasına sık müdahalesi kaldırılmış olup daha sert bir kuvvetler ayrılığı oluşmuştur.

3) Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır. Tarafsız ibaresi anayasanın bu hükmüne eklenmiştir. Böylelikle yargı kuvvetinin tarafsız olma sorumluluğu anayasal güvence altına alınmıştır.

4) Meclise geri gönderilen kanun eski haliyle aynen kabul edilirse yerine meclis tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edilirse cumhurbaşkanı yayımlamak zorundadır. Böylece meclise geri iade edilen kanun tekliflerinin eski düzenlemeye nazaran daha fazla çoğunlukla tekrar gönderilme zorunluluğunun getirilmesi kanunların daha fazla istişare edilmesine olanak sağlayabilir.

5) Meclisin ara verdiği veya tatilde olduğu sırada meclisi toplantıya ancak cumhurbaşkanı çağırabilir ki eski halinde bu yetki meclise veya bakanlar kuruluna verilmişti. Burada da mesaide olmayan meclisi göreve çağırma işlemi, yürütme kuvvetinin gördüğü lüzum üzerine olduğundan yeni düzenlemede yürütmenin tek başı kabul edilen cumhurbaşkanına bu yetkinin verilmesi doğal karşılanabilir.

6) Gensoru meclisin denetim yolları arasından çıkarılarak milletvekilleri en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormaları uygulaması getirilmiştir. Buradaki hüküm Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kurumlarının kaldırılması ve yürütmede tek başlılığın bir sonucu olarak görülebilir.

7) Anayasa Mahkemesi üye sayısı Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyeleri çıkarılarak 17'den 15'e düşürülmüştür. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ismi Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak değiştirilmiş ve üye sayısı 22'den 13'e, daire sayısı da 3'den 2'ye düşürülmüştür. Başkanı Adalet Bakanı olan HSK'nun yedi üyesi meclis tarafından 4 üyesi ise Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Buradaki yenilik; bir yüksek mahkeme olmayan Hâkimler ve Savcılar Kurulunun önceki isminde yer alan yüksek ifadesi

kaldırılarak anlam karışıklığı giderilmesi ve kapatılan askeri mahkemelerin de Anayasa Mahkemesi üyeliğinden çıkarılmasından ibarettir.

8) Cumhurbaşkanı seçilme yeterlilikleri arasında bulunan meclis üyesi veya meclis üyesi niteliklerine ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından ifadesi kaldırılarak Türk vatandaşları arasından seçilebilir hükmü getirilmiştir. Yine en son yapılan seçimlerde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ile 20 milletvekilinin aday gösterebilmesi şartı kaldırılarak siyasi parti grupları, 100 bin seçmen ve en son yapılan seçimlerde geçerli oyların tek başına veya birlikte yüzde beşini alan siyasi partiler aday gösterebilmesi hükmü getirilmiştir. Ayrıca seçilen cumhurbaşkanının varsa partisi ile ilişiği kesilir hükmü de kaldırılmıştır. Bu yenilik ile Cumhurbaşkanı adayı gösterebilme ve seçilebilme imkânı kolaylaştırılarak ideal başkanlık tipi olarak kabul gören ABD başkanlık modelinde de yer alan partili devlet başkanı imkânı ortaya çıkmıştır.

9) Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikler ile Cumhurbaşkanı devletin başıdır sıfatı yerine Devlet Başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder ifadesi kullanılmıştır. Cumhurbaşkanına yeni yetki ve görevler de vermiştir. Cumhurbaşkanı; ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir, Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile düzenler, milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak

şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Burada açıkça anlaşıldığı üzere; Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda sınırlı olmak kaydıyla, anayasada yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevleri düzenleyememek üzere ve Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular dışında ancak kararname yetkisini kullanabilecektir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi aşması halinde de "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır" amir anayasa hükmü gereğince çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ni sınırlayıcı bir mekanizma getirilmiştir.

10) Anayasanın çeşitli hükümlerinde yer alan bakanlar kurulu, KHK, tüzük, gensoru, güvenoyu, kanun tasarısı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, bakanlar kurulu, başbakan, başbakan yardımcıları, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare mahkemesi, askeri mahkemeler, sıkıyönetim gibi ifadeler kaldırılmış ve bunlara ilişkin çeşitli anayasa maddeleri mülga olmuştur. Bu düzenleme daha çok yürütmenin tek baş altında yapılanması ile ilgilidir.

11) Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'ye sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aşılabileceğine dair bütçe

kanununa hüküm konulamaz. Meclis yürütmenin yıl içinde kullanacağı bütçe üzerinde ciddi bir yetkisi ve kontrolü söz konusudur.

12) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir. Bu yetki de yine kanunla meclis tarafından yürütme ile paylaşılan bir yetki olup yürütmeye verilen yasamanın öngördüğü oranda sınırlı bir yetkidir.

13) Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı Yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl ve daha az kalmışsa TBMM seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı TBMM seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı Yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde TBMM önünde ant içerler. TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Keza burada da Amerikan başkanlık modeline benzer bir uygulama gözetilmiştir. Bu çalışmada bahsedildiği üzere Başkanlık makamının boşalması hallerinde vekâlet edecek kişilerin daha önceden belirlenmesi önemli olup birçok dönemde Amerikan Devlet Başkanlığı vekâleten yürütülmüştür.

14) Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda yapılan düzenlemeyle cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine anayasa mahkemesi

dâhil hiçbir yargı merciine başvurulamaz hükmü kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanın suçlama eski düzenlemede sadece vatana ihanet suçundan olmak suretiyle kısıtlanmışken bu hüküm kaldırılarak Cumhurbaşkanı herhangi bir suç işlediği iddiasıyla meclisteki siyasi partilerin gösterecekleri adaylar arasından oluşturulacak 15 kişilik bir komisyon marifetiyle yapılacak soruşturma sonucu yüce divana sevk edilmesi halinde suçlanabilecektir. Bu noktada soruşturma açılması ve yüce divana sevk karar yeter sayılarında da değişikliğe gidilmiştir. Anayasamızın eski haliyle meclis üye tamsayısının üçte birinin teklifi ve üye tam sayısının dörtte üçü ile suçlandırılırken yeni haliyle üye tam sayısının beşte üçü ile soruşturma açılmasına karar verilip üye tam sayısının üçte ikisi ile yüce divana sevk yapılabilmektedir. Yeni uygulamada cumhurbaşkanına herhangi bir suç iddiasıyla soruşturma açılabilmesinin önü açılırken soruşturma açılma karar yeter sayısı artırılırken yüce divana sevk edilme karar yeter sayısının ise düşürüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçim kararı alamazken Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona ermektedir. Görevde bulunduğu sırada işlediği iddia dilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu hükümler uygulanacaktır. Bu hükümden açıkça anlaşılacağı üzere; yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına yönelik asılsız iddialar ile suçlamanın önüne geçilmesi ve somut iddialar bulunması halinde herhangi bir suçtan yargılanmasının kolaylaştırılarak cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun artırılması amaçlanarak her konuda hesap verilebilir bir yönetim anlayışı benimsenmeye çalışılmıştır.

15) Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu soruşturma açılmasını isteyebilmekte üye tam sayısının beşte üçü ile soruşturma açılabilmekte ve üye tam sayısının üçte ikisi ile de yüce divana sevk edilebilmektedirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da aynı usullerle yargılanmaktadır. Soruşturmanın yine meclisteki siyasi partilerin gösterecekleri adaylar arasından oluşturulacak 15 kişilik bir komisyon marifetiyle yapılması öngörülmüştür. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona ermekte,

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, göreviyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanmaktadır.

16) Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmü ile yürütmedeki çift başlılık ortadan kaldırılıyor ve yürütme yetkisinin verildiği cumhurbaşkanı devletin başı değil başkanı sıfatına kavuşuyor. Merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmektedir. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması eski durumda yasa ile düzenlenmekteyken anayasamızın yeni haliyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir. Bu hüküm ile de yürütme yetkisinin tek başına verildiği Cumhurbaşkanına merkez ve taşrada hâkimiyet sağlanmaktadır.

17) Anayasamızın eski halinde TBMM üyeleri 6 ayı geçmemek üzere bakanlar kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi meclis kararına bağlıyken bu hüküm kaldırılmıştır. Anayasa değişikliğine göre; TBMM üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Böylece yasama ve yürütme organları arasında sert ayrılığı öngören başkanlık sisteminin gereklerinden biri yerine getirilmiştir.

18) Kaldırılan bakanlar kurulunun OHAL yetkisi de kaldırılmış olup Cumhurbaşkanı OHAL ilan edebilmekte ve OHAL Kararnameleri düzenleyebilmektedir. OHAL sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri daha önce bahsedilen sınırlamalara tabi olmaksızın Kanun hükmünde olup bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanarak aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üç ay içerisinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. OHAL'i uzatma yetkisi yine her defasında dört ayı geçmemek üzere mecliste bulunmaktadır. Ayrıca sıkıyönetim de anayasa metninden çıkarılmıştır. Bu noktada OHAL ilan etme yetkisi

yürütme organına verilirken OHAL'i uzatma yetkisi ise yasama organına verilmiştir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının çıkaracağı kararnameler OHAL sürecinde daha önce bahsedilen çeşitli sınırlamalara tabii tutulmayacak olsa da aynı gün meclis iradesinin onayına muhtaç olması, zaten başlı başına yasamanın yürütmeye verilen bu yetki üzerindeki mutlak hâkimiyetinin ispatı niteliğindedir.

19) Anayasa değişikliğiyle askeri yargı kaldırılmakta olup Uyuşmazlık Mahkemeleri yalnızca adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkili kılınmıştır. Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamaz. Ancak, savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabilir. Disiplin mahkemeleri ve savaş halleri dışında askeri mahkemelerinin kurulamayacağını öngören bu değişiklik ile yargı adli ve idari ayrımın dışında askeri bir ayrıma ihtiyaç bulunmaması etken olarak görülebilir.

20) Eski anayasa hükmüne göre Cumhurbaşkanı TBMM adına TSK Başkomutanlığını temsil ederken yapılan değişiklikle TBMM adına ifadesi çıkarılmaktadır. Ayrıca artık Devlet Denetleme Kurumu silahlı kuvvetleri de denetleyebilmektedir. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir hükmü kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir hükmü getirilmiştir.

21) Milli Güvenlik Kurulu (MGK) üyeleri arasından Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Jandarma Genel Komutanı çıkarılarak Cumhurbaşkanı yardımcıları eklenmiştir. MGK görüşlerini Cumhurbaşkanına sunarken kararlar da cumhurbaşkanınca değerlendirilir. MGK gündemi cumhurbaşkanınca düzenlenirken cumhurbaşkanı yardımcısının önerileri de dikkate alınır. Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar MGK eski anayasa haliyle başbakan başkanlığında toplanırken artık Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır. MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri eski anayasa haliyle kanunla düzenlenirken artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir.

22) Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurma görevi veriliyor. Tüzükler kaldırılırken Cumhurbaşkanına bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilme yetkisi verilmektedir.

23) Yükseköğretim Kuruluna üniversitelerce aday seçilmesi öngörülerek bakanlar kurulunun aday belirlemesi kaldırılmıştır. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu başbakanlığa bağlı kurulurken artık Cumhurbaşkanı'nın görevlendireceği bakana bağlı kurulması öngörülmüştür. Bu hüküm, kaldırılması öngörülen Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun yetkilerinin yürütme kanadına verilmesinden ibarettir.

24) TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır, Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır. Böylece meclis genel seçimleri 5 yılda bire çıkarılmakta ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile aynı anda yapılması planlanmaktadır.

25) Anayasa değişikliklerinin geçici 21. maddesine göre ise;

A) TBMM'nin 27'nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 3/11/2019 tarihinde birlikte yapılır. Seçimin yapılacağı tarihe kadar TBMM üyeleri ve Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Meclisin seçim kararı alması halinde, 27'nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

B) Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde TBMM, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis iç tüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.

C) Anayasanın 159' uncu maddesinde yapılan düzenlemeye göre Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri en geç otuz gün içinde seçilirler ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki kırkıncı günü takip eden iş günü görevlerine başlarlar. Başvurular, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde TBMM Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon on gün içinde her bir üyelik için üç adayı üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada üçte iki çoğunlukla seçimin sonuçlandırılamaması halinde, ikinci ve üçüncü oylamalar yapılır; bu oylamalarda üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Beşte üç çoğunluğun sağlanamaması halinde üçüncü oylamada en çok oyu almış olan, seçilecek üyelerin iki katı aday arasından ad çekme usulü ile üye belirleme işlemi tamamlanır. TBMM Genel Kurulu aynı usul ve nisapları gözeterek on beş gün içinde seçimi tamamlar. Mevcut Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri, yeni üyelerin göreve başlayacağı tarihe kadar görevlerine devam eder ve bu süre içinde yürürlükteki Kanun hükümlerine göre çalışır. Yeni üyeler, ilgili kanunda değişiklik yapılıncaya kadar mevcut Kanunun Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uyarınca çalışır. Görevi sona eren ve Hâkimler ve Savcılar Kuruluna yeniden seçilmeyen üyelerden, talepleri halinde adli yargı hâkim ve savcıları arasından seçilenler Yargıtay üyeliğine, idari yargı hâkim ve savcıları arasından seçilenler Danıştay üyeliğine Hâkimler ve Savcılar Kurulunca seçilir; öğretim üyeleri ve avukatlar arasından seçilenler ise Danıştay üyeliğine Cumhurbaşkanınca atanır. Bu şekilde yapılan seçim ve atamalarda boş kadro olup olmadığına bakılmaz, seçilen ve atanan üye sayısı kadar Yargıtay ve Danıştay kadrolarına üye kadrosu ilave edilir.

D) Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinden Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilmiş bulunan kişilerin herhangi bir sebeple görevleri sona erene kadar üyelikleri devam eder.

E) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve askerî mahkemeler kaldırılmıştır.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört ay içinde; Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından Başkan, Başsavcı, İkinci Başkan ve üyeleri ile diğer askerî hâkimler (yedek subaylar hariç) tercihleri ve mükteseplerı dikkate alınarak;

a) Hâkimler ve Savcılar Kurulunca adli veya idari yargıda hâkim veya savcı olarak atanabilirler.

b) Aylık, ek gösterge, ödenek, yargı ödeneği, ek ödeme, malî, sosyal hak ve yardımlar ile diğer hakları yönünden emsali adli veya idari yargıya mensup hâkim ve savcılar, bunların dışındaki hak ve yükümlülükler yönünden ise bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki mevzuat hükümleri uygulanmaya devam edilmek suretiyle Millî Savunma Bakanlığınca mevcut sınıflarında, Bakanlık veya Genelkurmay Başkanlığının hukuk hizmetleri kadrolarına atanırlar. Bunlardan, emeklilik hakkını elde edenlerden yaş haddinden önce bu görevlerden kendi istekleriyle ayrılacaklara ödenecek tazminata ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. Kaldırılan askerî yargı mercilerinde görülmekte olan dosyalardan; kanun yolu incelemesi aşamasında olanlar ilgisine göre Yargıtay veya Danıştay'a, diğer dosyalar ise ilgisine göre görevli ve yetkili adli veya idari yargı mercilerine dört ay içinde gönderilir.

F) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan KHK, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan KHK'lar hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.

G) Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılıncaya kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.

H) Anayasanın 67'nci maddesinin son fıkrası hükmü, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra birlikte yapılacak ilk milletvekili genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi bakımından uygulanmaz.

2017 Anayasa değişiklikleri ile hükümetin önerdiği başkanlık modelini ayrıntısıyla yorumlanması gerekirse; doğu ve güneydoğu bölgeleri ağırlıklı olmak üzere Türkiye özelinde geçmişten beri süregelen terör sorunu da göz önünde bulundurularak tipik ABD Modelinden ayrılarak federal devlet yapısı tercih edilmemesini sağlamış olabilir. Türk siyasi tarihinde önemli siyasi tıkanıklıklar ile karşılaşan ve koalisyon hükümetlerinin yol açtığı istikrarsız yönetimleri Türk demokrasisinden çıkarmak için meclisin ve yürütmenin her ikisine de seçimleri yenileme yetkisi verilmesi ve bu takdirde her iki seçimin de aynı anda yapılmasının öngörülmesi olası siyasi kilitlenmeleri çözebilecek bir mekanizma olarak da görülebilir. Keza gerek yasama ve gerekse yürütme kuvvetlerinin seçimle iş başına gelmesi sonucu belli dönemlerde özellikle devlet başkanının seçim kampanyasını yürütürken kendisini destekleyenlere bazı vaatlerde bulunup bu vaatlerini yerine getirmek için sisteme müdahale etmek istemesi sonucu oluşabilecek olası meşruiyet krizleri sistemde tıkanıklara yol açabilir. Bunun önüne geçebilecek bir mekanizmanın öneride yer alması olumlu olarak karşılanabilir. Zira bu iki kuvvetten birinin diğerinin seçimlerini yenileme kararı alması çok elzem durumlarda söz konusu olması gerekir ki anayasa değişikliğiyle aynı zamanda kendi seçimi de yenilenmesi öngörülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi sert bir kuvvetler ayrılığı olduğu görülmektedir. Eski sistemde bakanlar kurulu yasa tasarısı ve KHK'ler ile yasama işlevi görmekte üstelik daha önce belirtildiği üzere ülkemizdeki yasaların %98'i kanun tasarıları sonucu oluşturulmaktaydı. Meclis yürütme üzerinde denetim yoluyla müdahale edebilme mekanizmaları mevcutken bunların sağlıklı olarak kullanılmadığına da daha önce değinilmişti. Bakanların hem yasama

görevi hem de yürütme görevini üstlenmesi seçmenlerine karşı siyasi sorumluluğu bulunan bakanların aynı zamanda yerel siyasetin genel siyasetin önüne geçebilmesine de olanak sağlamaktaydı. Demokratik açıdan da değerlendirildiğinde bir diğer bakana vekâlet eden bir bakanın iki oy birden kullanması da demokrasi ile ne ölçüde bağdaştığı sorgulanabilir. Yeni hükümet sisteminde bakanların meclis faaliyetleri sonlandırılırken bakanlar kurulu da kaldırılarak kanun tasarısı uygulaması sona ermiştir. Keza bakanlar kurulunca çıkarılan KHK'ler da kaldırılmıştır. Yeni sistemde istisnai olarak uygulanabilen OHAL sırasında kanun hükmündeki cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve bütçe kanun teklifleri cumhurbaşkanınca hazırlanmakta ancak meclisin onayına sunulmaktadır. Bu uygulama meclis kontrolünde yürütme lehine bir denge mekanizmasıyken meclis denetim araçları da yasamanın yürütme üzerindeki denge unsurlarındandır. Unutulmamalıdır ki cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği en önemli yeniliklerden biri ise yasa tekliflerinin yalnızca meclisçe yapılmasının öngörülmesidir. Kısaca KHK, kanun tasarıları, bakanların meclis faaliyetlerine katılması, gibi uygulamalar kaldırılarak yasama ve yürütmenin birbirlerinin görev sahasına sık müdahalesini ortadan kaldırmış ve Parlamenter sistemden daha sert kuvvetler ayrılığı öngörmüştür.

Anayasa değişiklikleri Cumhurbaşkanına bütçe oluştururken çeşitli sınırlamalar getirmiştir. Anayasa gereğince; merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek sınırındaki harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır. Burada üzerinde durulması gereken husus; Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe uygulamasının öngörülmesi o da olmadığı takdirde yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar geçen yılın oranları üzerinden artırımda bulunacağıdır. Burada cumhurbaşkanın bütçe yetkisine birden fazla sınırlama konmuştur.

ABD modelinde devlet başkanına verilen kimi yetkiler (partili devlet başkanı, yürütme yetkilerinin devlet başkanında toplanması, bazı yüksek mahkeme üyelerinin başkanca seçilmesi, bütçe yetkisi gibi) başkanlık modeli önergesinde de Türk devlet başkanına verilmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinde bazı durumlarda cumhurbaşkanına vekâlet edecek olan Cumhurbaşkanı yardımcısının aynı ABD'de olduğu önemli bir role sahip olması ve meclisle varsa ilişiğinin kesilmesi başkanlık sisteminde de bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanı ve yardımcısının cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulması da buna eklenebilir. İki model arasında bazı farklılıklar da bulunmaktadır. Mesela OHAL ilan etmeye ABD'de eyalet valileri yetkiliyken anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanına verilmiştir. Keza üst düzey devlet adamlarını ve yüksek yargı mensuplarını atama yetkisini kullanan ABD başkanı meclis onayına muhtaçken Türk tipi modelde cumhurbaşkanı resen atama yapabilmektedir. Diğer bir farklı husus ise normal koşullarda iki defa aday olabilen cumhurbaşkanlığı için seçimlerin cumhurbaşkanın ikinci döneminde yenilenmesi halinde cumhurbaşkanının bir defa daha cumhurbaşkanlığına aday olabilmesidir. Bunlara ek olarak bir diğer farklılık ise daha önce bahsedilen ABD'nde başkan kongrenin onadığı bütçeye muhtaçken Türkiye'de yeni sistemde bütçenin kabul edilememesi halinde belli şartlar altında cumhurbaşkanı eski bütçeyi öngörülen oranda artırarak harcama yapmayı sürdürebilmesidir. Diğer bir ayrım ise Türkiye'de yasama organı ile başkan birbirini karşılıklı feshedebilirken ABD'de ise bu iki organ birbirlerini feshedememektedir. Son olarak ABD'de başkan siyasi partinin sadece başkan adayı iken Türkiye'de siyasi partinin genel başkanı dahi olabilmektedir. bu farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda; siyasi krizleri aşabilme adına yasama ve yürütme organına karşılıklı etkili bir fesih yetkisi tanındığı, bütçe konusunda yasama organının mutlak üstünlüğünün sürdürülerek başkana bütçe oluşturma anlamında esneklik sağlandığı ve Türkiye'de devlet başkanının siyasi partiler ile ilişkisinin ABD'nin aksine daha kuvvetli olmasının öngörüldüğü şeklinde yorumlamaktayım.

Hükümetin başkanlık önerisinde bulunan Başkan ile meclisin aynı zamanda seçilmesi, Başkanın meclisi feshetmesi ile birlikte kendisini de seçimlere götürmesi yasama ve yürütmede aynı siyasi eğilime sahip kişilerin olmasına neden olarak demokrasi güçlenmesi anlamında bir engel gibi eleştirilse de Yürütmenin kendisi ile

uyumlu bir meclisle çalışması ihtiyaç duyduğu yasaları kolaylıkla meclisten çıkarabilmesini ve politik kararların hızlı alınmasını, sağlayabilir. Bazı çevreler, böyle bir durumun oluşması sonucunda iktidar yoğunlaşmasının oluşabileceği gerekçesi ile karşı çıkmaktadırlar. Ama parlamenter sistemlerde tek parti hükümetlerinin olduğu dönemde de Cumhurbaşkanı, başbakan ve meclis çoğunluğu aynı siyasi eğilime sahip kişilerden oluşmakta, Yasama içerisinden çıkan yürütme, yasama ile aynı görüşe sahip olmakta, Başbakan hem yürütmeye hem de yasamaya çoğu zaman sözünü geçirmektedir. Bunlar göz önünde tutularak AK Partinin önerdiği sistemdeki bu yönleri vurgulayarak mevcut durumun çok farklıymış gibi algı oluşturulmasının doğru olmadığı kanaatindeyim.

Cumhurbaşkanının siyasal bir lider olacağı bir ortamda devletin siyasi bir hüviyet alacağı, bunun ise demokrasiyle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Demokratik olmak için siyaset dışı ya da siyaset üstü olma zorunluluğu mu vardır? Cumhurbaşkanının siyasi lider kimliğinin demokrasi açısından bir sakıncası yoktur. Genel oyla seçilen cumhurbaşkanının daha güçlü olacağı ve bir siyasal çoğunluğun lideri konumuna geleceği kuşkusuzdur. Eğer cumhurbaşkanını devletin başına getiren halk çoğunluğu, mecliste oluşan çoğunlukla aynı görüşteyse bu genel iradenin ve demokrasinin bir sonucudur. Ancak cumhurbaşkanı meclisteki çoğunluk ile farklı görüştüyse, bu durumda Fransa'dakine benzer sancılı "cohabition (birlikte yaşama)" dönemi gündeme gelir. Türkiye'de bu sakıncayı ortadan kaldırmak için cumhurbaşkanı çoğunluğuyla meclisteki çoğunluğun farklı olmaması için her iki seçim aynı tarihte ya da birbirine çok yakın tarihte yapılabilir (Vergin, 1991, 137-138). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öngörülen meclis ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı anda yapılması ile bu sakıncanın ortadan kaldırılmasının amaçlandığı muhtemeldir.

Başkanlık sistemlerinde iki genel seçim arasında milletvekili istifalarıyla veya güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla hükümetin düşürülmesi mümkün olmadığı için, demokrasi dışı müdahaleler zorlaşır. Asker tarafından veya çeşitli çevreler tarafından milletvekilleri üzerinde parti değiştirmeleri veya hükümetten desteklerini çekmeleri yönünde baskı kurularak hükümetlerin düşürüldüğü örnekler tarihimizde görülmüştür. Başkanlık sisteminde hükümetin süresi sabit olacağı için bu gibi demokrasi dışı

müdahaleler olmayacağından darbeleri önleyecek bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Bayram, 2016: 40). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise seçimlerin yenilenmesi ancak karşılık olduğundan siyasal tıkanıklıklara demokrasi çerçevesinde yasama ve yürütmenin ortak noktada buluşmasına öncelik tanıyan bir çözüm arayışı bulunması öngörülmüştür.

Diğer yandan her ne kadar hem devlet başkanının hem meclisin seçimle iş başına gelmesi öngörülse de 1961 Anayasasından beri anayasa ve diğer yüksek yargının üzerindeki vesayet yetkisini kırma rolünün tek bir başkan yerine çoğulcu akılın hâkim olduğu meclise verilmesi demokrasinin ruhuna daha uygun olacağı düşünülebilir. Bu noktada anayasa mahkemesi üyelerinin 4'ünü cumhurbaşkanının seçmesine karşın 7'sinin meclisçe seçilmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirmelidir.

Başkanlık sisteminin söz konusu olabilmesi için parlamenter sistemin aksine, toplumsal yapının kutuplara bölünmemiş olması gerekmektedir. Başkanlık sistemine örnek model olan ABD'de, toplumsal yapı, aralarında ideolojik anlamda ciddi farklılıklar bulunmayan iki büyük partinin (Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti) oluşumuna izin vermiştir. İkili partili siyasi yapı oluşturulmadan başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması durumunda meclis ile başkan arasında meşruiyet sorunu yaşanması ve iki partili yapıda hem meclis çoğunluğunun, hem de başkanın aynı siyasi partiden gelmesi sonucu muhalefetin dışlanarak ülkemizde kutuplaşmaya sebebiyet vermesi muhtemeldir (Kalaycıoğlu, 2005: 26-27). Bu noktada denetim ve denge sisteminin çok hassas olduğu ABD'de sistemin etkin ve verimli işleyişi için ideolojik kutuplaşmanın olmaması önem taşımaktadır (Bakırcı, 1994: 98). Türkiye'de ise ideolojik kutuplaşmalar yaşanmakta olup bu noktanın cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanması aşamasında iki partili seçim sistemi veya kutuplaşma yerine partililer arasında uzlaşma ve istişareyi teşvik edebilecek katı olmayan parti disiplinin teşkil edilmesi yeni düzenleme yapılması beklenen seçim ve partilere ilişkin mevzuatların hazırlanırken göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Bu konuya farklı bir perspektiften bakıldığında ise; Cumhurbaşkanı bir siyasî partinin genel başkanı olması halinde, o partinin milletvekili adaylarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesine olanak sağlayacaktır. Yasama organının önemli bir kısmının bu şekilde

belirlenmiş milletvekillerinden oluşması Cumhurbaşkanının partisinden seçilmiş milletvekillerinin Cumhurbaşkanına karşı borçlu hissetmelerine olanak veren ve Cumhurbaşkanına karşı bağımsız davranamayan bir sistem haline gelebilir (Gözler, 2017: 19).Türkiye'de mevcut katı parti disiplini göz önünde bulundurulduğunda yeni yasal düzenlemelerle tıpkı ABD'de olduğu gibi esnek parti disiplini sağlanmalıdır.

Yukarıda ayrıntısıyla incelediğimiz cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye'de yürütmeyi tek elde toplayarak koalisyonları ortadan kaldırdığı, siyasi tıkanıklıkların çözümünün öncelikle yasama ve yürütme organları arasında oluşturulabilecek bir uzlaşı ile sağlanmasını teşvik etmesi aksi durumda ise milletin iradesinin son sözü söylemesi demokrasi anlamında demokratik olmayan darbeleri önlenmesi açısından olumlu olduğu kanaatindeyim. Ekonomik gelişim ve istikrarlı bir yönetim açısından koalisyonların ihtimal dışı bırakılması olumludur. Başkanlık sisteminin Güney Amerika ülkelerinde başarısızlıklarının en önemli nedenlerinin başkanlarına kanun yapma, harcama ve kendini feshetmeksizin meclisi feshetme yetkisi verilmesi etkili olmuştur. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına verilen kararname yetkilerinin kapsamının mevcut kanunlarla sınırlandırıldığı ve kanunda olan bir düzenlemeyle asla çakışamayacağı açıkça belirtilmiştir. Yine OHAL dışında söz konusu kararnamelerin anayasada belirtilen temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyeceği de açıkça belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının kararname dışında sadece bütçe kanunu teklif yetkisi verilmiştir ki bu kanun teklifine bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Ayrıca eleştirilen bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranında artırarak bütçeyi uygulaması da son derece zayıf bir ihtimal olduğu düşüncesindeyim zira bu uygulama yeni bütçe kanunu çıkarılana dek bir uygulama olup meclisin bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarma yetkisi de hem öncelikli hem de saklıdır. Bu iki noktada yasama organının açıkça cumhurbaşkanına karşı üstünlüğü söz konusu olup cumhurbaşkanının yasamayı feshetmesi ancak kendisinin de feshedilmesi haline mümkün olduğundan bu yönleriyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Güney Amerika ülkelerindeki uygulamalardan ayrılmaktadır. Başkanlık sistemini ABD dışında uygulayan ve demokrasileri tam olarak gelişmemiş Latin Amerika ülkelerinde,

başkanların yasamayı devre dışı bırakarak ülkeyi KHK'lerle yönetmelerine netice verdiğinden bahseden Özbudun bu durumun Başkanlık sisteminde başkan ile yasama organı arasındaki uyuşmazlığı çözecek bir mekanizmanın olmayışın kaynaklandığını ileri sürmektedir (Özbudun, 2005a: 106-108). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise karşılık seçimleri yenileme yetkilerinin hem yasamaya hem de yürütmeye verilmesi söz konusu uyuşmazlığı çözebilecek bir mekanizma olarak anayasada yer almıştır. Aynı şekilde kanunların üstünlüğü anayasada yer aldıkça Cumhurbaşkanı'nın kararnamelerle ülkeyi yönetebilmesi de olanaksızdır.

BULGULAR, SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde hükümet sistemleri tartışılırken, sistem değişikliğinin devlet tüm yapı ve organlarını derinden etkilediğini göz önünde bulundurulması ve hükümet sisteminin yanı sıra parti ve seçim sistemlerinin de buna uyumu aranmalıdır. Tüm dünyada yaşanan gelişmeler sonucu devlet yönetimlerinde yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi hâkimdir. Batı ve Doğu Avrupa, Latin Amerika ülkelerinde 1950'li yıllardan beri yürütmeyi güçlendirici çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bu Fransa'nın geçtiği Yarı-Başkanlık sisteminde, Başkanlık sistemini deneyen Arjantin, Brezilya, Nijerya, Azerbaycan gibi ülkelerde ve kendine özgü yönetimleriyle Rusya ve Türkiye'de görmek mümkündür. Günümüz ekonomik ve siyasi konjonktürü de kararların tek elden ve hızlı alınmasını, kalkınmanın ve sermayenin önündeki engellerin daha hızlı kaldırılmasını, hızla gelişen küresel terör, afet, suçlarla mücadelede ve ekonomik krizlerde daha hızlı ve radikal çözümler gerektirmektedir. 1876 meşrutiyet girişimi ile başlayan parlamenter sistem girişimimiz 1921 meclis hükümeti sistemi ile devam etmiş, 2007 anayasa değişikliği ile Yarı- Başkanlık sistemine doğru evrilmiştir. TBMM yetkilerinin fazla olması, Cumhurbaşkanı'nın tamamen sorumsuz olmaması, Başbakanın daha güçlü olması hasebiyle Türk hükümet sistemi Yarı- başkanlıktan ayrılmaktaydı. 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile başbakanlık kaldırılırken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi getirilmesine yönelik büyük bir adım atılmıştır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği çerçevesinde AK Parti ve MHP tarafından desteklenen Türk tipi bir başkanlık sistemi olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla bir sistem referandum aracılığıyla halk tarafından kabul görmüştür. Bu önerinin ABD Başkanlık Sistemi ile birçok ortak noktası bulunmaktadır. Başkanın halk tarafından seçilmesi, bir kişinin üst üste en fazla iki dönem başkan seçilebilmesi, monist bir yapıdaki yürütmenin yetkisinin başkana ait olması ve bakanları başkanın ataması ve azletmesi, başkan ve sekreterlerinin, yasama çalışmalarına katılamamaları, bakanların yasamaya karşı değil, başkana karşı sorumlu olması, başkanın kanunları onaylama veya veto etme yetkisinin olması, başkanın kararnameler gibi düzenleyici yetkilerinin bulunması, başkanın kamu yöneticilerini atama yetkisinin bulunması, başkanın yasamaya karşı siyasi sorumluluğunun mevcut olması, aynı kişinin hem yasamada hem

de yürütmede görev alamaması, yasa teklif etme yetkisinin sadece meclis üyelerine ait olması bu ortak noktalardan bazılarıdır. Bu önerinin başkanlık sisteminden farklılık arz eden yönleri ise; Türkiye için federal değil üniter bir devlet örgütlenmesi altında tek meclisli bir yapının ön görülmesi, meclis seçimleriyle başkanlık seçimlerinin aynı gün yapılması ve her ikisinin de beş yıllığına seçilmesi, başkanlık seçimi için tek dereceli bir seçimin önerilmesi, meclisin veya başkanın seçimleri karşılıklı yenileme yetkisinin bulunması ve böyle bir durumda iki seçiminde yenilenmesi, Cumhurbaşkanınca yapılacak bakan atamaları ve yüksek yargı atamaları da dâhil olmak üzere üst düzey atamaların meclis onayına tabi olmamasıdır (Küçük, 2016: 39-41). Buna başkan yardımcılarının halk tarafından değil başkan tarafından atanması da eklenebilir. Bahsedilen bu farklılıklardan bazılarının ise daha önce başkanlık sisteminin zayıf yönleri arasında belirtilenleri ortadan kaldırdığı görülmektedir. Örneğin başkanlık sisteminde güvensizlik oylaması ve fesih mekanizmasının olmayışının demokratik yollarla çözülemeyen kriz ortamlarından askeri müdahalelere zemin hazırladığı ve hukuki araçların olmaması başkanlık modelinin tartışılan konularından idi. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama ve yürütmenin birbirlerini karşılık feshetme yetkisini barındırması ve bu durumda seçimlere gidilmesini öngörmesi en temel demokratik yol ve çözümlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece hukuk dışı darbelerin de önüne geçilmesi kolaylaşmaktadır. Karşılıklı fesih mekanizmasının varlığı başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan sabit sürelerle görev alan başkan ve yasamanın olası anlaşmazlıklarında siyasi tıkanıkları çözmede bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık modelinin bir diğer zayıf noktası olan ve eleştirilen yönü de seçilen başkanın kendi seçmenine karşı sorumluluk taşıyarak diğer kesimini ötekileştirdiği ve ideolojik veya siyasi kutuplaşmayı artırabileceğine yönelik idi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise seçimlerin aynı dönemde yapılması öngörüldüğünden yasama ve yürütmede yer alacak kişilerin göreve gelmesi halkın seçim zamanındaki iradesinin sonucu olacağından ve uzlaşma sağlayabilecek kişilere görev verilmesi muhtemel olduğundan, başkanlık sisteminde kutuplaşmanın artacağına yönelik endişe ve eleştiriler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde giderilmektedir.

Başkanlık sisteminde başkan ile meclisin farklı siyasi partilerden gelmesi ihtimali söz konusu olabilmektedir. Sistemde yasama çoğunluğu ile yürütmenin farklı siyasi partilerden olması halinde ve yasamanın yürütme tarafından feshedilememesinden dolayı, siyasi olarak sistemin kilitlenmesi ve bunun sonucunda da sisteminin askeri darbelere ve siyasi müdahalelere açık olma ihtimali vardır (Yazıcı, 2011: 183-184). Özbudun'un Latin Amerika ülkelerinde, başkanların yasamayı devre dışı bırakarak ülkeyi KHK'larla yönetmelerinin başkan ile yasama organı arasındaki uyuşmazlığı çözecek bir mekanizmanın olmayışından kaynaklandığı savunduğu daha önce de bahsedilmişti (Özbudun, 2005a: 106-108). Türkiye açısından değerlendirilecek olunursa Türk Anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına ve yasama organına birbirlerini feshetme yetkisinin verilmesi Özbudun ve Yazıcı gibi düşünürlerin siyasi tıkanıklıkları aşacak mekanizmanın saf başkanlık sisteminde olmamasından kaynaklanan endişelerini boşa çıkarmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde bakanların ülkeyi KHK'lerle yöneterek yasamayı saf dışı bırakmalarına ilişkin endişeleri ise yeni anayasamızda cumhurbaşkanına verilen kararname yetkisinin kanunun öngörmediği konularla sınır olması ve yasalarla kararnamelerin çakışması halinde yasaların geçerli olacağı amir hükmü sonucunda yersiz olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de Fransa'daki gibi bir yarı-başkanlık sistemi uygulanması da çok önemli yetkilerle donatılmış bir devlet başkanının siyasal sorumsuzluğa sahip olması geçmiş siyasi tarihimizde başbakan cumhurbaşkanı arasında yaşanan krizlerde cumhurbaşkanın tarafsız ve uzlaşması davranmaması halinde ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Bu tür sistemler yürütmenin iki başlı olması da bu sorunu derinleştirdiği de düşünülebilir. Cumhurbaşkanına yasa teklif etme ve başbakanı görevden alma gibi yarı başkanlık genel özellikleri dışında bazı yetkiler verilmesi dengeyi devlet başkanı tarafına bozmaktadır. Fransa'da yürütmeye verilen yetki sayesinde ivedilikle yasa çıkarma yöntemi ile senatoyu devre dışı bırakarak yasama yetkisini kullanması ve Millet Meclisi'ni sebep göstermeksizin fesih edebilmesi, meclisten geçmeyen yasaları referandum yoluyla geçirmesi gibi uygulamalar Türkiye'de eski parlamenter sistemdeki KHK ile yasa tasarıların yoğunlaştığı ve meclis feshinin seçim aracı olarak kullanıldığı dönemler hatırlandığında Türkiye açısından uygun olmayacağı kanaatindeyim.

Bulgaristan'daki gibi başkanlı parlamenter sistem uygulaması da parlamenter sistemin daha önce değinilen çeşitli sorunlarından dolayı Türkiye'de sürdürülemeyeceği hatırlandığında Türkiye açısından doğru bir sitem olmadığı kanaatine varılmıştır.

Rusya Federasyonu'nda uygulanan hükümet sisteminde devlet başkanının suçlanması ve yargılanması oldukça güç şartlara bağlandığı, vekil devlet başkanının asıl başkanın sahip olduğu Duma'yı feshetme, referandum çağrısı yapma ve Anayasası'nın hükümlerinin değişmesi veya düzeltilmesi için öneride bulunma yetkilerinden mahrum olduğu ifade edilmişti. Rusya'da devlet başkanının yasa teklifinde bulunması, kararnameler yayımlayabilmesi ve veto ettiği yasa tekliflerinin nitelikli çoğunlukla mecliste kabul zorunluluğu devlet başkanına verilen çok önemli yetkilerdendir. Keza Duma denilen Rusya alt meclisini fesih edebilme yetkisi de yasama üzerinde yürütmenin üstünlüğünü ortaya koymaktadır. Türkiye'de şeffaf yönetim anlayışı çerçevesinde sistem tıkanıklığın çözme amacıyla fesih mekanizmasının karşılıklı olmasının öngörülmesi geçmiş siyasi tarihte seçim kararlarının erken seçim aracı olarak kullanılması olduğuna daha önce değinilmişti. Rusya'daki sistemin Türkiye'de uygulanması bu sancılı süreçleri yeniden ortaya çıkaracağı devlet başkanının suçlanmasının zor olduğu ve önemli yasama yetkilere sahip bir devlet başkanının Türkiye'de öngörülmesi halinde Başkanlık sisteminin başarılı olmayacağı düşünmekteyim. Zira Başkana karşı aşırı bağımlılık olgusu nedeniyle kurumları dayanaksız ve kırılgan bir konuma soktuğunu ve süper-başkanlık rejiminde yasama organı güçsüz olduğundan, bu rejim türünde bir partinin gelişmesi için uygun bir ortam bulunmadığı daha önce literatür taramasında ifade edilmişti. (Fish, 1997:327-328). Türkiye'de yasama ve yürütmenin kendi görev alanlarıyla ilgilendiği, daha sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı, hesap verilebilirliğin ve kuvvet dağılımında dengenin gözetildiği ve devlet başkanının yargılanmasının önünün açıldığı bir hükümet sistemi modelinin daha uygun olacağı kanaatindeyim. Yürütme ve yasama alanında olağanüstü yetkilerle donatılmış Rusya'daki hükümet sistemi bu gerekçelerle bu çalışmada Türkiye açısından önerilmemiştir.

Güney Amerika, Latin Amerika, Asya, Afrika'nın belli kısımlarında uygulanmakta olan başkanlık sistemin Arjentin, Azerbaycan ve Nijerya gibi ülkelerde

başta hukukun üstünlüğü ve darbelerin azaltılarak sivil yönetimlerin başa geçtiği olumlu etkilerini gözlemlemekle birlik bu ülkelerin kendi siyasal kültürlerinin ve siyasetçi ile liderlerinin karakteristik özelliklerinin uygulamada çeşitli sorunlar teşkil edebileceğine çalışmada daha önce değinilmişti. Bu bağlamda Türkiye'de başkanın yasama rolünün azaltılmasının ve sert kuvvetler ayrılığının uygulanarak devlet başkanının iki rol çatışmasının önüne geçilmesinin önemi ortaya çıkmıştır. Arjantin başkanlık sisteminde yürütme organı içerisinde yer başbakanlık makamının bulunması geçmiş dönemlerde Türkiye'de gerek sol gerek sağ ağırlıklı görüşe sahip hükümetlerde ciddi krizlere neden olmuş cumhurbaşkanı ile başbakan arasında çeşitli anlaşmazlıklar sistemi tıkadığı göz önünde bulundurulduğunda; Arjantin'dekine benzer başkanlık modelinin Türkiye'de başarılı olamayacağı kanaati oluşmaktadır. Arjantin'dekine benzer bir katı parti disiplini olan Türkiye'de Arjantin'deki gibi seçilen cumhurbaşkanın partisi ile ilişiğinin kesilmesi uygulaması Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun demokrasinin gereği olarak siyasi bir aday olarak seçimlere giren bir cumhurbaşkanının partisi ile devam etmesi demokrasi aktörlerinden olan siyasi partilere mensup olabilmek siyaset yapmanın en temel unsurları arasında olduğu düşüncesiyle Arjantin'deki bu uygulamanın Türkiye'de uygulanmaması gerektiği kanaatindeyim.

Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı sisteminin başarıyla uygulanması için yapılması gereken temel değişiklik siyasal yapının iki partili ve zayıf disiplinli hale dönüştürülmesidir. Parlamenter sistem çoğulcu bir yönetim sistemi öngörerek bütün siyasi partilere temsil edilme hakkı vermeyi ve çoğulcu bir meclis oluşturmayı amaçladığından parlamenter sistemde nispi temsil sistemi kullanılması gerektiği daha önceki bölümlerde bahsedilmişti. Bunun çok partililiğin önünü açtığı ve etkin yönetime olumsuz etkisi olan siyasi partilerin aşırı fazlalaşmasından yeterli çoğunluğun kim seçimlerde sağlanamayarak hükümetlerin kurulmasının zorlaşmasından dolayı baraj kuralının getirildiği belirtilmişti. Türkiye'de parlamenter sistemimizde uygulanan yüzde onluk seçim barajı, oyların önemli bir oranının meclis dışında kalmasına ve bu oyları veren seçmenin, temsil dışı olmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de farklı etnik grupların yer alması ve bunların mecliste yer alamaması sonucu demokratik olmayan yöntemlere başvurmasına yol açmaktadır. Parlamenter sistemde karşımıza çıkan çok

partili siyasal yapının kutuplaştırıcı etkilerinin başkanlık sisteminde de görülme ihtimali söz konusu olabildiğinden parti sistemi değişmesi gerekmektedir. Seçim barajı uygulaması kaldırılarak iki partili sisteme geçilmesi gerekmektedir. Dar bölgeli Başkanlık sistemini öngören Başkanlık sistemini Türkiye'de uygulanması halinde bahsedilen bu sorunların ortadan kalkması söz konusu olabilecektir. Son anayasa değişikliğiyle milletvekili sayısının artması ile başkanlık sistemindeki gibi temsilci sayısı artacak ve demokrasi ve yasadışı eğilimlerin önüne geçilerek mecliste sorunların çözüm arayışı içine girilmesine olanak sağlanabilir.

Diğer taraftan ABD'deki en önemli denge unsurlarından birisi de federal yapıdır. Federal yapı sayesinde başkan eyaletlerin iç işlerine karışamadığı için de eyaletlerin yetkilerinin başladığı yerde başkanın yetkileri sınırlanmaktadır. Bilindiği üzere eyaletlerin kendi yasalarının olması da sistemde başkanı sınırlayan bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD başkanı ülkedeki günlük ve mikro siyasetten ziyade makro politikalarla ilgilenmektedir. Diğer taraftan Ülkemizde yapılması gerekecek olan en önemli yapısal değişiklik eyalet sistemine geçmek ve eyaletlere kendi kendilerini yönetecek yetkiyi vermek olacaktır. Ancak bu durum gerek sosyolojik olarak gerekse de yönetim olarak ülkemizde kabul edilerek uygulanabilecek bir sistem olarak karşımıza çıkmamaktadır ki eyalet sistemi olmadan uygulanacak başkanlık sistemi ise başkanın elinde bulundurduğu yürütme yetkilerini sınırlayacak eyalet yönetimi mekanizmasının eksik olması sonucunu doğuracaktır.

Sert kuvvetler ayrılığına sahip ABD, Başkanlık sistemin seçimlerin yenilenmesi gibi bir denge mekanizma öngörmemesine rağmen iki partili sistemi, bilinçli seçmen yapısı, katı olmayan parti disiplini, ideolojik farklılıkların keskin olmaması, bilinçli seçmen kültürüne sahip olması, coğrafi açıdan güçlü dış güçlerin olmaması, lobi sistemi, federal yapısı gibi Türkiye'nin sahip olmadığı kendine özgü özellikleri sayesinde yasama, yürütme ve yargı arasında meydana gelebilecek bir çatışmayı uzlaşma yoluyla aşabilme imkânı vermektedir. Hükümet sistemi arayışı içerisindeki Türkiye'de son dönemlerde ortaya atılan yeni anayasa ve hükümet sistemi değişiklikleri tek başına devlet organlarının arasındaki ilişkileri ideal kılmamaktadır. Çeşitli ülkelerin aynı sistemi uyguladığı fakat farklı sonuçlar elde ettiği bilinmektedir.

1980'lerden beri yapılan parti ve seçim sisteminden bağımsız kısır kavramsal tartışmaları bir kenara bırakarak sürdürülen tartışmalara katkıda bulunacak karşılaştırmalı perspektifle ülkeler arası farklılıklar örnekleriyle, sebep ve sonuçlarıyla birlikte ele alınmalıdır. Ülkelerin tarihleri, siyaset geçmişi, parti ve seçim sistemleri, liderlerinin karakteristik özellikleri, meclis ve diğer organların yapıları, siyasi kültürleri, sosyo-politik yapıları, kutuplaşma dereceleri, ekonomik gelişmişlik düzeyleri göz önünde bulundurularak ülkelerin rejimlerini ve geleceklerini şekillendirmelerinin uygun olacaktır.

Bu çalışmada kaynakçada belirtilen kitap, makale ve elektronik ortamdaki çeşitli akademik bilgilerden faydalanılmış olup teorik ağırlıklı bir çalışma yürütülmüştür. Türkiye'de 2017 anayasa değişiklikleri ve başkanlık sistemine yönelik hükümetin önerdiği kendine özgü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinin Türkiye'de ilk defa uygulanacak olması nedeniyle uygulamaya ilişkin öngörüleri zorlaştırmaktadır. Keza 2017 yılında halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliklerinin öngördüğü cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gelecekte parti sistemi, parti disiplinleri ve seçim sisteminde değişiklik yapılıp yapılmayacağının bilinmemesi çalışmayı doğrudan etkileyecek unsurlardan olduğundan literatürde yer alan, geçmişte uygulanan veya mevcut uygulanan dünyadaki hükümet sistem tecrübelerinin ışığında Türkiye'ye için varsayımlarda bulunmak zorunda kalınmaktadır. Seçimlere, partilere yönelik mevzuatta düzenleme yapılıp yapılmayacağı, seçim barajının kaldırılıp kaldırılmayacağı, dar bölgeli seçim sistemi veya iki partili sistemin getirilip getirilmeyeceği gibi bilinmeyen hususlar çalışmayı etkileyebilecek olası gelişmelerdir. Çalışmadaki bölümlerdeki bilgilerden hareketle Türkiye'nin anayasal süreçlerle 1876'da beri yaşadığı parlamenter hayat 1982 Anayasası'nın rasyonelleştirilmiş parlamentarizme kaydığı hatta 2007 anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanın halkça seçilmesi ile parlamenter sistem ekseninden uzaklaşmaya başlandığından bahsedilmişti. Çift başlı ve halkın meşru gücünü arkasına alan yürütmede başbakan ve cumhurbaşkanı arasında anlaşmazlıklar yaşanabilmesine ve yasama organı ile yürütme organı arasında da benzer meşruiyete dayanarak bir çatışmaya olanak vermesi başta olmak üzere parlamenter sistemin zayıf yönleri incelenmesi sonucu parlamenter sistemin sürdürülebilirliğinin mümkün olmadığı daha

önce dile getirilmişti. 1982 Anayasası ile güçlendirilen cumhurbaşkanlığı ile zaten parlamenter sistemin Türkiye'de uygulanmadığı ve bunun hükümetin başkanlık sistemini destekleyen argümanlarından olduğu da keza ifade edilmişti. Bunun gibi başkanlık sisteminin; parlamenter sistemdeki çift başlılığı ortadan kaldırdığı, koalisyonları engellediği, hızlı kararlar alınmasına olanak sağlayarak etkin bir yönetim sunduğu, otoriter yönetimin aksine demokrasi ile yönetilen büyük ekonomili devletlerde uygulandığı, hükümetin süresi sabit olacağı için demokrasi dışı müdahaleler ve darbeleri önleyebileceği gibi çeşitli avantajları paylaşılmıştı. Türkiye'nin geçmişteki anayasal süreçlerle yaşanan tecrübeleri, başta kendine özgü doğu ve güneydoğu'daki sosyolojik yapıya yönelik politikaları olmak üzere kendi tarihine, siyasi geleneklerine uygun bir başkanlık sistemi modeli geliştirmesi gerekmektedir.

Anayasa değişikliğiyle önerilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sistemine yöneltilen kimi eleştiriler de giderilmeye çalışılmıştır. Başkanlık sisteminin başlıca ifade edilen siyasi kriz ortamlarında krizin aşılmasını sağlayacak hukuki ve siyasi bir çözüm, denge mekanizması bulunmamasının askeri müdahalelere zemin hazırladığı eleştirisi, getirilen yasama ve yürütme organının birbirini karşılıklı fesih edebilme yetkisi ile aşılmaya çalışılmıştır. Buradan hareketle bu iki kuvvete tanınan bu önemli yetkinin her iki tarafın görev süresini sonlandırdığı göz önünde bulundurulduğunda; ancak krizlerin aşılamaması halinde uygulanacak önemli bir çözüm aracı sunmaktadır. Böylelikle doğrudan seçimlere gidilerek halkın iradesinin parlamenter sistemdeki milletvekillerinin güvensizlik oylaması yerine bizatihi halkın kendisine sorularak seçim yoluyla çözüm arayışına gidilmesi daha demokratik bir yöntem olarak önümüzde durmaktadır.

Başkanlık sistemine yöneltilen ve çalışmada daha önce belirtilen diğer bir önemli iddia ise; Cumhurbaşkanlığı ile meclis seçimlerinin aynı dönemde yapılmasının aynı siyasi eğilime sahip kişilerin göreve gelmesine ve bunun sonucunda iktidar yoğunlaşmasının oluşabileceğine neden olabileceğinden seçimlerin farklı zamanlarda gerçekleştirilmesi gerektiği olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de uygulanan parlamenter hükümet sisteminde özellikle tek parti hükümetlerinin olduğu dönemlerde de benzer bir tablo oluştuğu aşikârdır. Keza yasama içerisinden çıkan yürütme, dolayısıyla

yasama ile aynı görüşe sahip olabilmektedir. Dolayısıyla burada önemli olan husus meclisteki çoğunluğa sahip irade demokratik yollarla iktidara gelebilmesi ve seçim veya referandum gibi demokrasi araçları ve kanallarının sürekli açık ve şeffaf tutularak hesap verilebilirliğin daima sağlanabilmesidir. Zira ister başkanlık sistemi olsun ister parlamenter ister ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olsun; meclisin güçlü yetkilerle donatıldığı ve yasa koyma faaliyeti ile yürütme ve yargıya dair önemli düzenlemeleri yapabilme yetkisine haizdir. Nasıl ABD'de Senato başkana tanınan önemli yetkileri onaylamakta ise, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de Cumhurbaşkanı'nca ilan edilen OHAL'i uzatma, OHAL döneminde çıkarılan kararnameleri aynı gün onaylama, vergi oranlarını değiştirebileceği alt-üst limitleri belirleme, Cumhurbaşkanı'nın kullanacağı bütçesi onaylama, Cumhurbaşkanı'nın suçlanmasını oylama, daima kararnamelerden üstün kabul edilen yasaları koyma gibi muazzam yetkiler yasama organının iradesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı kararnamelerle kişilerin temel hak ve hürriyetleri sınırlayamazken, ilan ettiği OHAL'i de uzatamazken, OHAL'de çıkardığı kararnameler aynı gün meclis onayına sunulması zorunluyken, bütçe mecliste kabul edildiği takdirde bütçe üzerinde söz hakkına sahip değilken, meclisin Cumhurbaşkanı'nı karşılıklı da olsa düşürme yetkisi varken Cumhurbaşkanı'nın ülkeyi kararnameler ve OHAL ile yönetebileceği iddiasının açıkça yersiz olduğu kanaatindeyim. Üstelik yasama ve yürütmenin daha iç içe olduğu yumuşak ayrımın bulunduğu parlamenter hükümet sisteminde uzunca bir süredir tek parti yönetimi olduğu da düşünüldüğünde; zaten iktidar kendi bütçesini yapmakta, istediği bürokratları atayabilmekte, önemli yargı mensubunu göreve getirebilmekte, OHAL ilan edebilmekte ve KHK ile de çeşitli düzenlemeleri yapabilmektedir. Yine parlamenter sistemde siyasi partiler tarafından aday gösterebilen bir cumhurbaşkanı adayının göreve gelmesi halinde partili cumhurbaşkanı olması demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışına daha uygun olduğu kanaatindeyim. Seçimle işbaşına gelen bir cumhurbaşkanı demokrasi aktörlerinden olan siyasi partilere mensup olması siyaset yapabilmenin en temel unsurları arasında olduğu düşünülebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilebilecek bir eleştiri ise, ideal ABD modelinden farklı olarak federal bir yapıyı benimsememiş olmasıdır. Burada Türkiye'nin kendine özgü özellik ve sorunları bu tercihi yapmasını sağlamış olabileceği toplumun önemli bir kesimince düşünülmekle birlikte ABD Başkanlık modelinde yerel yönetimlerin kendi yasalarını koyarak kendilerini yönetebilmelerine olanak sağlayan

sistem aynı zamanda başkanın yetkilerini sınırlayan bir unsur olabildiği de göz ardı edilmemelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öngörüldüğü üzere federal yönetim sistemi olmadan uygulanacak başkanlık sistemi ise yürütme kuvvetinin gücünün sınırlayacak önemli bir denge unsurunun olmaması anlamına gelmektedir ki bu da klasik başkanlık sisteminde başkana verilen yetkilerden daha az sınırlandırılmış bir yetki verilmesi anlamına gelmektedir.

Parlamenter sistemimizdeki sıkı parti disiplini nedeniyle parti içi demokrasinin zayıflamasına ek olarak seçim sisteminde parti liderlerine bağımlılığın son derece yüksek olması ve milletvekili adaylarının partilerin oluşturdukları listelere göre şekillenmesi parlamenterlerin kendilerini halktan ziyade mensubu olduğu parti liderine karşı sorumlu hissetmeleri ve halkın ihtiyaçları yerine parti/ parti liderinin beklentilerini karşılamaya öncelik vermesi gibi demokrasi açısından son derece uygunsuz durumlara zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle Türkiye'de acil bir şekilde seçim mevzuatının gözden geçirilerek seçim sistemi ve parti disiplinine yönelik düzenlemelerin yeni hükümet sistemi ile birlikte uyum içerisinde gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır.

Çalışmada daha önce de belirtildiği gibi parti disiplinin esnetilmesi partiye/ parti liderine bağlılığı azaltabileceği gibi halkın ihtiyaç ve beklentilerinin de öncelikli olarak ele alınmasını ve dikkate alınmasını sağlayabilecektir. Türkiye'de geçmişte uygulanan parlamenter sistemde uygulanan yüzde onluk seçim barajı, oyların önemli bir oranının meclis dışında kalmasına ve bu oyları veren seçmenin, temsil dışı olmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de farklı etnik grupların yer alması ve bunların mecliste yer alamaması sonucu demokratik olmayan yöntemlere başvurmasına yol açmaktadır. Fakat seçim barajının konmasının nedeni ise yeterli çoğunluğun kim seçimlerde sağlanamayışı ve küçük parti sayısının artmasıyla hükümetin kurulmasının zorlaşmasıdır. Dar bölgeli Başkanlık sistemini öngören Başkanlık sistemini Türkiye'de uygulanması halinde bahsedilen bu sorunların ortadan kalkması söz konusu olabilecektir.

Daha önce bahsedilen ABD başkanlık sisteminde yer alan Gerrymander Yöntemi adı verilen Federe devletlerin kendi içlerinde seçim bölgelerini belirlemede serbest olması ve basit çoğunluk sistemi uygulandığı için de iktidardaki partiler seçim sonuçlarını lehlerine sonuçlanacak şekilde seçim bölgelerini belirleyebilmelerine olanak

sağlayan yöntem suiistimale açıktır. Zira iktidarda olan devlet başkanı, sonraki seçim için muhalif seçmenlerin yer aldığı seçim bölgelerinde düzenlemelere giderek, söz konusu seçmenleri kendisinin güçlü olduğu bölgelerde eritmek suretiyle seçim sonuçlarını lehine çevirebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başkanlık sisteminin aksine federal yapı öngörülmediğinden bahsedilen sakıncalı durum da bu haliyle bu sistem için geçerli olmamaktadır.

Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber seçimlere, partilere, merkezi, taşra ve yerel yönetimlere, bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasına, terörle mücadeleye, vesayet denetimine ilişkin gelecekteki anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılıp yapılmaması ve ne ölçüde yeni hükümet sistemini başarıya ulaştıracağı bilinmemekle birlikte iki partili sistemi, dar bölgeli seçim sistemi, esnek parti disiplini, terörle mücadelede başarı sağlanması halinde ABD'deki gibi federal devlet yapılanması ve eyalet yönetimlerinin güçlendirilmesi adımlarının atılması ile başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği açısından başarıya ulaşacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, U. (2016). *"İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri",* Akademik Hassasiyetler, s.59-82, 28.11.2016, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/270523 (24.08.2018).

Ağaoğulları, M. A. (2005). *Kral-Devletten Ulus- Devlete*, Ankara: İmge Kitapevi.

Akçalı, P. (2007). "Siyasal İstikrar Ve Başkanlık Sistemi", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye,* (derl.) İhsan Kamalak, İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Akçalı, P. (2012). "Kırgızistan'da Parlamenter Sisteme Geçiş: Genel Bir Değerlendirme", *Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi,* Cilt:12, Sayı:1, s. 193-209, İzmir: Türk Dünyası Araştırmaları Enstitüsü.

Akçalı, P. (2013). "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri", *Yeni Türkiye Dergisi,* Yıl:9, Sayı: 51, s.406-411, Ankara.

Akçalı, P., Aslan, C. ve Diğerleri. (2007). "Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye,* (derl.) İhsan Kamalak, İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Akgül, E. M. (2010). "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü Ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı", *Ankara Barosu Dergisi,*. Sayı: 4, s.79-101. Ankara.

Alkan, H. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında*, İstanbul: Pınar Yayınları.

Arter D. (2004). "Finland", *Semi-Presidentialism in Europe,* (Ed) R. Elgie, s. 48-66. New York: Oxford University Presss.

Aron, R. (2007). *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri* (7.Baskı), (Çev.), Korkmaz Alemdar, İstanbul: Kırmızı Yayınları.

Ataay, F. (2013). "Adalet Ve Kalkınma Partisi'nin 'Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine Değerlendirme", *Alternatif Politika,* Cilt:5, Sayı:3, Aralık, s.266-294

Ay, Ş. (2004). "Türkiye'de Parlamenter Sistem Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Mevzuat Dergisi,* Yıl: 7, Sayı: 77, Mayıs, İstanbul.

Babaoğlu, C. ve Çobanoğlu S. (2017). "Rusya Federasyonu Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları", *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Ekim, Cilt:10, Sayı:4, s.285-297.

Bakırcı, F. (1994). *Başkanlık sistemi parlamenter sistem ve meclis hükümeti sistemlerin karşılaştırılması ve Türkiye örneği,* TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara.

Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*, İstanbul: Der Yayınları.

Bayram, S., (2016). "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar Ve Tezler", *SETA Yayınları 58. Rapor,* I. Baskı, s.1-77

Beceren, E., ve Kalağan, G., (2007). "Başkanlık Ve Yarı- Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Yıl:6, Sayı:11, Bahar 2007/2, s.163-181, İstanbul.

Carey, J. M. (2005). "Presidential versus Parliamentary Government", *Handbook of New Institiutional Economics* içinde (Ed.) C.Menard ve M.M. Shirley, s. 91-122.

Cheibub, J. A. (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* Cambridge: Cambridge University Press.

Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Sistemleri,* İstanbul: Der Yayınları.

Demir, F (2013). "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Sayı:51, s.831-876, Ankara.

Deniz, Ş. (2005). Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla.

Döner, A., (2013). Başkanlık Sisteminin Türkiye'ye Uygulanabilirliği, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye,* (Ed.) N. T. Arslan, s.169-186, Ankara.

Dunbay, S. (2012). "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 3, Ankara.

Dursun, H. (2006). "Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya'sı Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler", *TBB Dergisi,* Sayı 67, s. 230-284.

Elgie, R. (1999). "The Politics of Semi-Presidentialism", *Semi-Presidentalism in Europe* (Ed) R. Elgie, s.1-21. Eylül, New York: Oxford University Press Inc.

Erdoğan, M. (1993). *Türk Hukuk Tarihi*, (7. Baskı). Ankara: Savaş Yayınları.

Erdoğan, M. (1996). *Anayasal Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitabevi

Erdoğan, M. (2011). *Anayasa Hukuku*. 6.Basım, Ankara: Orion Kitapevi.

Erdoğan, M.(2012). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara: Liberte Yayınları.

Erdoğan, M., Tosun, G. ve Tosun, T. (1999). *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, İstanbul: Alfa Basım Yayım.

Erdoğan, R., T. (2017). *"Neden 600 milletvekili? Erdoğan grafikle anlattı"* (Röportajı Yapan: Hakan ÇELİK), Kanal ahaber, 24.03.2017

http://www.kanalahaber.com/haber/gundem/neden-600-milletvekili-erdogan-grafikle-anlatti-351288/, (01.12.2017).

Eren, A. (2017) "Başkanlık Sistemi 1 - Genel Değerlendirme", *Kanuniesasi.com,* 14.02.2017, http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme, (15.05.2018).

Eroğul, C. (2010). *Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya,* Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.

Eroğul, C. (2012). *Çağdaş Devlet Düzenleri,* Ankara: Kırlangıç Yayınevi.

Evcimen, G., (1992). "Başkanlık Hükümeti Sistemi : "Ratio Politica"sı ve Türkiye", *Ankara Üniversitesi Dergisi*, Cilt:47, Sayı:1. s.317-334, Ankara.

Fendoğlu, H., T. (1996). *İslam Ve Anayasa Hukukunda Yargı Bağımsızlığı,* İstanbul: Beyan Yayınları.

Fendoğlu, H., T. (2010). "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Stratejik Düşünce Analiz: Aylık Uluslararası İlişkiler ve Strateji Dergisi,* Yıl: 1, Sayı: 12, Kasım, s. 4-44, Ankara.

Fendoğlu, H., T. (2012). "Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt:3 Sayı:1, s.39-60, Malatya.

Fish, M., S. (1997). "The Pitfalls of Russian Superpresidantalizm", *Current History,* October, s. 326-330.

Gönenç, L. (2007). "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği", *Güncel Hukuk*, Sayı: 44, s. 39-43.

Gönenç, L. (2011). "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, Nisan 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-

5.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteligi.pdf (15.05.2018), s.1-6.

Gözler, K. (2000). "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme) ", *Türkiye Günlüğü,* Sayı 62, Eylül-Ekim, s. 25-47, Ankara.

Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukuna Giriş,* Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2011a), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt:I-II, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2011b). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 12. Basım, Bursa.

Gözler, K. (2017). *"Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?"* 24.02.2017, http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf (11.04.2017)

Gözübüyük, A., Ş. (1998). *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gülener, S. ve Miş, N (2017). "Cumhurbaşkanlığı Sistemi", *SETA,* Şubat 2017, s.190,

Güngör, E. (2004). *Türkiye'de Parlamenter Sisteme Getirilen Eleştiriler Işığında Başkanlık Sistemi Senaryolarının Değerlendirilmesi,* (Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir.

Hakyemez, Y., Ş. (2011). "Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi", *SDE Analiz*, Eylül, s. 1-28, Ankara.

Hekimoğlu, M., M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik hükümet Sistemleri" ve Türkiye*, (1. Baskı), Ankara: Detay Yayınları.

Kahraman, M., (2012). "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:9, Sayı:18, s.431-457, Hatay.

Karatepe, Ş., (2013). "Hükümet Sistemleri Ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Sayı: 51, Ankara.

Karpat, K. (2011). *"Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Geleneklerine Dayanıyor"*, (Röportajı Yapan: Baha ERBAŞ), Sabah Gazetesi, 03.06.2011. http://www.usasabah.com/Roportajlar/2011/06/03/prof-kemal-karpat-baskanlik-sistemi-turkiyenin-geleneklerine-dayaniyor-anayasa-secimler-osmanli-tarihi, (10.06.2016)

Keleş, M. (1996). *Başkanlık Rejimi*, İzmir: Kuryılmaz Matbaası.

Keser, H. (2011). "Türkiye Ve Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt: 2, Sayı: 1, Malatya.

Köker, L., (2013). "Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi" *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Demokratikleşme Programı Dördüncü Raporu*, Ekim, http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yeni_Anayasada_Temel_Ilkeler_Ve_Hukumet_Sistemi_Tercihi.pdf, (04.06.2016), s.1-23.

Kuzu, B., (2011). "*Her Yönü İle Başkanlık Sistemi"*, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

Kuzu, B. (2013). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye,* (3. Baskı), İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

Küçük, A., (2016). "AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri" *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:1, Ocak, s.25-63, Kırıkkale.

Milliyet Gazetesi, (2017). "Gensoru Parlamentoyu Çalıştırmama Mekanizmasıdır", 11 Şubat 2017, *http://www.milliyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-gensoru-parlamentoyu-istanbul-yerelhaber-1836097/, (*11 şubat 2017).

Miş, N. (2016). "AK Parti'nin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı", *Kriter*, Sayı: 8, Aralık 2016.

Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M., E. ve Duran, H. (2015). "Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları- ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili", Sayı: 51, *SETA Yayınlar*

Montesquieu, B., D. (1998). *Yasaların Ruhu Üzerine,* (Çev.), Fehmi Baldaş, 2. Baskı, Cilt:1, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.

Montesqueiu, B.. D. (2011). *Kanunların Ruhu Üzerine*, (Çev.), Fehmi Baldaş, İstanbul: Hiperlink Yayınları.

Nousiainen J. (2001). "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies,* Volume 24, No 2, s. 95-109.

Oruçlu, A. (2008). *Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Antalya, s. 228-229.

Onar, E. (2001). "Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı,* No: 12, 9-13 Ocak, s. 362-389, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.

Onar, E., (2005). "Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", *Türkiye Barolar Birliği Yayınları,* Sayı: 77, s.71-104, Ankara.

Örgün, F. (1999). *Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi,* İstanbul: Bilge Yayınları.

Özbudun, E. (1974). *Siyasal Partiler*, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği.

Özbudun, E. (1981). *Kamu Hukuku Bilgisi Anayasa Hukuku Ders Notları*, (Teksir), Ankara Üniversitesi, Ankara.

Özbudun, E. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

Özbudun, E. (2005a). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Başkanlık Sistemi* (Haz.), Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği.

Özbudun, E. (2005b). *Türk Anayasa Hukuku,* 8.Baskı, Ankara

Özbudun, E. (2015). "Başkanlık Sistemi Ve Türkiye", *Liberal Perspektif Analiz,* Sayı:1, Mayıs, http://ozgurlukarastirmalari.com/uploads/Liberal_Perspektif_Analiz_Say%20-%20Copy%201.pdf, (04.06.2016)

Pactet, P. (1997). *Institutions Politiques Droit Constitutionnel,* 16. Baskı, Paris: Armond Colin.

Sezginer, M. (2010). *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Şıvgın, H. (1997). *Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi,* Ankara: Türk Dünyası Demokrasiyi Geliştirme Vakfı.

Şimşek, M. (2017a). *"Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Ayak Sesleri 2"*, Diriliş Postası- Günlük Siyasi Gazete, (18 Şubat 2017), http://dirilispostasi.com/n-28517-yeni-cumhurbaskanligi-sisteminin-ayak-sesleri-2.html, (04.06.2017)

Şimşek, M. (2017b). *"Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Ayak Sesleri 4"*, Diriliş Postası- Günlük Siyasi Gazete, (20 Şubat 2017), http://dirilispostasi.com/n-28602-yeni-cumhurbaskanligi-sisteminin-ayak-sesleri-4.html, (04.06.2017)

Tanıyıcı, Ş, ve Akgün, B. (2008). *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa,* Ankara: Orion Kitapevi.

Tannenbaum, D., G. ve Schultz, D. (2015). *Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri,* Çeviren: Fatih Demirci, Ankara: Adres Yayınları.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, (2015). "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)", No:7, *TBMM Araştırma Merkezi Yayınları,* Ankara.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, (2017). "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)", No:6, gözden geçirilmiş 2. baskı, *TBMM Araştırma Merkezi Yayınları,* Şubat, Ankara.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, (2017). "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)", No:7, gözden geçirilmiş 2. baskı, *TBMM Araştırma Merkezi Yayınları*, Şubat, Ankara.

Teziç, E. (2001). *Anayasa Hukuku*, 7. Basım, İstanbul: Beta Yayınları.

Teziç, E. (2009). *Anayasa Hukuku*, 13. Basım, İstanbul: Beta Yayınları.

Teziç, E. (2013). "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye Dergisi,* Yıl: 9, Sayı: 51, s. 366-371, Ankara.

Theuerkauf, Ulrike G. (2013) Presidentialism and the Risk of Ethnic Violence, Ethnopolitics, 12:1, DOI: 10.1080/17449057.2013.746007, (15.05.2018) s.72-81.

Tosun, T. ve Tosun, G., E. (1999). *Türkiye'nin Sistem Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri,* İstanbul: ALFA Basım Yayınları.

Tunç, H. ve Yavuz B. (2009). "Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi" *TBB Dergisi,* Sayı:81. s.1-39, Ankara.

Turhan, M. (1995). "Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi?" *Mülkiyeliler Birliği Dergisi.* Cilt 19, Sayı:179–180, s.78–82,

Turhan, M. (2005). *Anayasal Devlet,* Ankara: Naturel Yayıncılık.

Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi,* Ankara: Yetkin Yayınları.

Vergin, N. (1991). "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", *Türkiye Günlüğü,* Sayı:16, s.129-139, Ankara.

Yavuz, B., Bilir, F. ve Tunç, H. (2009). *Türk Anayasa Hukuku,* Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

Yavuz, K. H. (2000). *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi,* Ankara: Seçkin Yayınları.

Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme,* İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yılmaz, F. (2012). *Türk Anayasa Tarihi,* İstanbul: İz Yayıncılık.

Zarplı, Ç., (2015). "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri" *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* Yıl:3, Cilt:3, Sayı:2, s. 165-183.