

AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARIYLA BAŞKANLIK SİSTEMİ

Hasan TUNÇ*

Bülent YAVUZ**

GİRİŞ

1982 Anayasası hazırlanırken başkanlık ya da devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği bir parlamenter hükümet sistemi (yarı-başkanlık hükümet sistemi) önerilse de bu öneriler pek kabul görmemiştir. Başkanlık hükümeti sisteminin ülkemiz için birtakım sakıncalarının¹ olduğu “Danışma Meclisi”nde dile getirilmiş ve bu öneri kabul edilmemiştir.

“Başkanlık” ya da “Yarı-Başkanlık Hükümeti” sistemine geçilmesi teklifi sadece Anayasa’nın hazırlanması sırasında değil, Anayasa uygulanırken de çeşitli vesilelerle ileri sürülmüştür. 1982 Anayasası’nın uygulama safhasında Başkanlık hükümeti sistemi ile ilgili tartışmayı ilk başlatan Turgut Özal olmuştur. Özal, 1983-1989 tarihleri arasındaki Başbakanlık döneminde zaman zaman “başkanlık hükümeti” sistemi lehinde görüşlerini ileri sürmüş olmakla birlikte bu yöndeki en önemli açıklamalarını cumhurbaşkanlığı döneminde yapmıştır. Özal’ın ölümünden sonra Cumhurbaşkanı seçilen Süleyman Demirel de başkanlık hükümeti sistemi lehinde görüşler ileri sürmüştür. 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra iktidara gelen AKP de özellikle Prof. Dr. Burhan Kuzu ve Başbakan Recep Tayip Erdoğan’ın açıklamalarıyla başkanlık hükümeti sistemini gündeme taşımıştır.² Bu dönemde Başkanlık hü-

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

** Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi araştırma görevlisi.

¹ Danışma Meclisindeki görüşmeler esnasında Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, başkanlık hükümet sistemini “...iyi işlemeyen partiler, fonksiyonlarını kavramayan partiler, hırslı idareciler elinde büyük tehlikelere yol açmaya müsait bir rejim...” olarak ifade etmiş ve “...Bunun içindir ki biz başkanlık hükümet sistemini daha baştan itibaren bir tarafa ittik ve parlamenter rejime döndük...” diyerek parlamenter hükümet sistemi tercihini ifade etmiştir. (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.9., s.387.)

² Levent Gönenç, 2005, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Ola-

kümeti sistemine geçilmesi yönündeki tekliflerin dayandığı başlıca argümanlar şunlardır: hızla gelişen dinamik bir ülke olan Türkiye'nin ilerlemede karşısına çıkan sosyal, siyasi ve ekonomik engelleri aşabilmesi için hızlı ve sorunsuz bir şekilde karar alıp uygulayan "iş bitirici" bir siyasi iktidara ihtiyacı vardır. Mevcut parlamenter hükümet sistemi istikrarsız ve yavaş işlemektedir. Hal böyle olunca, başkanlık ya da yarı-başkanlık hükümeti sistemine geçmek gerekir.³

31.07.2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanun'la⁴ 1982 Anayasası'nın 101. ve 102. maddesinde yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının seçilme usulü değiştirilmiştir. Bu değişikliklerle birlikte artık cumhurbaşkanı TBMM tarafından değil de doğrudan halk tarafından seçilecektir. 1982 Anayasası'nın henüz hazırlık aşamasından itibaren benimsenecek ya da benimsenmiş olan hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemi mi, yarı-başkanlık hükümeti sistemi mi olduğu hususu hep tartışılmış ve bu mesele üzerinde bir türlü kesin ve herkes tarafından kabul gören bir sonuca varılamamıştır.

5678 sayılı Kanun'la Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmiş olması, hükümet sistemi açısından çok önemlidir. Öyle ki bu değişikliklerle birlikte artık parlamenter hükümet sisteminden bahsedilemeyeceği ileri sürülebilir. Bu durumda klasik hükümet sistemi tasniflemesinde ya başkanlık hükümeti sistemine ya da yarı-başkanlık hükümeti sistemine geçildiği tezi ileri sürülebilir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası'nda başkaca bir değişiklik yapmadan sadece cumhurbaşkanının seçilme usulünü değiştirmekle getirilen hükümet sisteminin başkanlık hükümeti sistemi olduğunu söylemek güçtür. Çünkü doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı olsa bile, sistem düalist yapısını korumaya devam etmek-

naklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, dn. 1, s. 1-2; Ersin Kalaycıoğlu, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı", in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), s. 13-14; Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemleri", in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), s. 125.

³ Gönenç, 2005, s. 1.

⁴ Halkoyuna sunulmak üzere 16.6.2007 tarihli ve 26554 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan, 16.10.2007 tarihli ve 5697 sayılı Kanun'la değişik 31.5.2007 tarihli ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 21.10.2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilmiş ve buna ilişkin Yüksek Seçim Kurulu Kararı 31.10.2007 tarihli ve 26686 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır.

tedir. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi sert bir kuvvetler ayrılığı değildir. Hala yasama organı ile yürütme organının birbirini etkileme imkânları varlığını devam ettirmektedir. Sırf bu özelliklerin varlığı dahi sistemin bir başkanlık hükümeti sistemi olmadığını ispatlamaya yetecektir. Bu durumda yapılan Anayasa değişikliğinin –eğer hükümet sisteminin değiştiğinden bahsedilecekse– ancak bir yarı-başkanlık hükümeti sistemi getirdiği tezini ileri sürmek mümkün olacaktır. Biz 1982 Anayasası'nın günümüzdeki şekliyle bir yarı-başkanlık hükümeti sistemi getirdiği kanaatindeyiz. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu anayasa değişikliğini yapan siyasi iradenin nihai hedef olarak Türkiye'de başkanlık hükümeti sistemini getirmeyi hedeflediği varsayıldığı takdirde, değişikliğin, başkanlık sistemini getirme yönündeki hedefin gerçekleşmesi adına önemli bir adım olduğunu kabul etmek gerekir.

Başkanlık hükümeti sisteminin Türkiye'ye getirilmesi önerisi ile ilgili tartışmalarda bu sistemi savunanlar avantajları üzerinde dururken, karşı çıkanlar dezavantajlarını öne sürmektedirler. Bu çalışmada 1982 Anayasası'nın günümüzdeki hali ile hangi hükümet sistemini öngördüğü üzerinde durulmayacaktır. Bu çalışma, başkanlık hükümeti sisteminin özellikle avantajlı ve dezavantajlı yönlerinin her ikisini de ortaya koyup, bu avantaj ve dezavantajları birlikte değerlendirmeyi hedeflemektedir.

I. Genel Olarak Hükümet Sistemi Tasnifi

Hükümet sistemlerinin tasnifinde genellikle devletin temel kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Ancak bütün demokratik hukuk devletlerinde yargı kuvvetinin bağımsız, ayrı bir kuvvet olması gerektiği kabul edildiği için hükümet sistemlerinin tespitinde yargı kuvveti dışında kalan iki temel kuvvet, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır.⁵

⁵ Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), 71-72; Turan Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956.), 3-4; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2001.), 394; Mehmet Turhan, "Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası", (Diyarbakır: 1989), 21; Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), 105.

Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler incelendiği zaman, genel olarak iki türlü hükümet sistemi ortaya çıkmaktadır; kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri. Eğer yasama ve yürütme kuvveti tek bir organda birleşmiş ise kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri söz konusudur. Eğer yasama ve yürütme kuvveti ayrı ayrı organlara verilmiş ise bu durumda kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinden bahsedilir.⁶

Kuvvetler birliğine dayalı sistemlerde, yani yasama ve yürütme kuvvetinin tek organda birleşmesi halinde, iki ihtimal ortaya çıkar; yasama ve yürütme kuvveti ya yürütme organında toplanmıştır, ya da yasama organında toplanmıştır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organında toplanması halinde mutlak monarşi ya da diktatörlük gibi anti-demokratik rejimler söz konusu olur. Yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organında birleştiği takdirde ise meclis hükümeti sistemi adında bir sistemden bahsedilir.⁷

Kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde, yani yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı organlarda olması halinde, yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre temelde iki çeşit hükümet sistemi karşımıza çıkar. Kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler son derece sınırlı ise başkanlık hükümeti sistemi; kuvvetler yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılmış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler yoğun ise parlamenter hükümet sistemi söz konusu olur.⁸ Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri esas itibarıyla bu şekilde ikiye ayrılmasına rağmen, üçüncü bir hükümet sisteminin de bu kategoride değerlendirilmesi gerektiği, son elli yıl içinde birçok yazar tarafından ifade edilmektedir.⁹ Anılan hükümet sistemi yarı başkanlık hükümet sistemidir.

⁶ Turhan, 1989, 21.

⁷ Onar, 2005, 72; Turhan, 1989, 21.

⁸ Attila Özer, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Turhan, Kitabevi, 2003), 106; Mustafa Erdoğan, *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993), 27-28.

⁹ Bu yazarların başında Maurice Duverger gelmektedir. Robert Elgie, "The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions", *European Journal of Political Research*, Vol. 33., (1998): 223; Onar, 2005, 72.

Temelde kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri başkanlık hükümeti sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olmak üzere ikiye ayrılmakla birlikte bu iki hükümet sisteminin de birtakım özelliklerini taşıyan, karma sistem diyebileceğimiz ve Anayasa Hukuku literatürüne “Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi” olarak giren üçüncü bir sistem vardır. Hükümet sistemleri izah edilirken başkanlık hükümet sistemine ABD, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı-başkanlık hükümet sistemine Fransa örnek gösterilmektedir. Bu ülkelerin uyguladıkları sistemler görünüşte çok farklı olmasına karşın taşıdıkları ortak bir özellik vardır; her üçünün de nabızı adeta “*seçimle gelmiş bir hükümdar*”da atmaktadır.¹⁰ ABD’de başkan, İngiltere’de Başbakan, Fransa’da Cumhurbaşkanı, yürütmenin merkezinde yer aldıkları için seçimle gelmiş hükümdara benzetilmektedirler.

Hükümet sistemlerinin tasnifinde temel ayrım kuvvetler birliği-kuvvetler ayrılığına dayalı olmasına rağmen, günümüzde hükümet sistemlerinin tasnifinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri pek dikkate alınmamaktadır. Artık hükümet sistemlerini çeşitli kategorilere ayırırken kuvvetler ayrılığı ilkesi içerisinde bir tasnifleme yapılmaktadır. Bu tasnifler zamana ve yazara göre değişmektedir.¹¹ Örneğin Siaroff hükümet sistemlerini öncelikle yürütme organının tekçi veya ikici olmasına göre ayırt etmektedir. Eğer yürütme içerisinde hem hükümet başkanlığı, hem de devlet başkanlığı tek bir kişide toplanıyorsa, bu durumda tekçi bir yapı söz konusudur. Diğer taraftan yürütme içinde bir devlet başkanı bir de hükümet başkanı varsa, yani iki başlı bir yapı karşımıza çıkıyorsa ikici bir yapıdan bahsedilebilir. Siaroff, tekçi yapıya sahip sistemleri devlet başkanının seçimle işbaşına gelip gelmemesine göre ikiye ayırmaktadır. Bu ayrımı yaptıktan sonra da devlet başkanının yasama organına karşı sorumlu olup olmamasına göre ikili bir ayrım yapmaktadır.¹²

Siaroff’a göre İkici yapıya sahip sistemler ise öncelikle devlet başkanının doğrudan halkoyuyla seçilip seçilmemesine göre ikiye ayrıl-

¹⁰ Maurice Duverger, *Seçimle Gelen Krallar*, (İstanbul: Konuk Yayını, 1975.), 7-8; Burhan Kuzu, “Neden Başkanlık Hükümeti”, in *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, (Ankara: 2000), 44.

¹¹ Elgie, 1998, 219.

¹² Söz konusu tasnif için bkz. Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42., Issue 3., (2003): 294-302.

maktadır. Buna göre ortaya çıkan sistemler de hükümet başkanının yasama organına karşı sorumlu olup olmamasına göre ikiye ayrılmaktadır.

Sonuç olarak Siaroff, dünyada uygulanan hükümet sistemlerini tam sekiz kategoride değerlendirmektedir.¹³ Görüldüğü üzere hükümet sistemlerinin tasnifinde klasik ayırım tek kabul görmüş ayırım değildir ve yavaş yavaş alternatif ayrımlar da yapılmaktadır.¹⁴ Artık başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümeti sistemi şeklindeki üç hükümet sistemi dünya üzerindeki uygulamaları tam olarak karşılama kudretine sahip değildir.¹⁵

Her ne kadar hükümet sistemlerinin tasnifine ilişkin klasik ayırım önemini kaybetmeye başlasa da, hükümet sistemleri tasnifinde hala klasik ayırımın genel kabul gördüğünü söyleyebiliriz.

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde, adından da anlaşılacağı gibi yasama ve yürütme yetkileri ayrı ayrı organlara verilmiştir. Ancak bu halde de ikili bir ayırım yapılmaktadır: Eğer kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmış, yani yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler son derece zayıf ve bu iki organ birbirinden tamamen bağımsız ise “Başkanlık Hükümeti Sistemi”; kuvvetler birbirinden ayrılmış ama yine de yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki ve etkileşim yoğun bir şekilde görülüyorsa “Parlamenter Hükümet” sistemi söz konusu olur.¹⁶ Temelde hükümet sistemi ayrımı bu şekilde yapılmakta ve başkanlık hükümeti sistemi incelenirken Amerika Birleşik Devletleri’ndeki uygulama, parlamenter hükümet sistemi incelenirken de İngiltere’deki uygulama nazarı dikkate alınmaktadır. Şunu belirt-

¹³ Siaroff, 2003, 294-302.

¹⁴ Bu ayrımlardan birini de Lijphart yapmıştır. Ona göre, hükümet sistemlerini sekize ayırmak mümkündür: öncelikle yürütme organının tek kişilik ya da kolektif bir yapısı olmasına göre, ardından bu yürütme organlarının yasama organının güvenine ihtiyaç duyup duymamalarına göre, son olarak da yürütme organının yasama organından mı yoksa doğrudan halktan mı kaynaklandığına göre ayırım yapıp sekiz ayrı hükümet modelini ortaya koymuştur. Bu tasnif için bkz. Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.”, in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), s. 94.

¹⁵ Onar, 2005, 75-76.

¹⁶ Attila Özer, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği* (Ankara: 1998), 85; Özer, 2003, 153; Turhan, 1989, 32.

mek gerekir ki dünya üzerindeki kuvvetler ayrılığına dayanan uygulamalar sadece bu iki tip hükümet sisteminden ibaret değildir. Yarı-başkanlık ya da yarı-parlamenter hükümet sistemi diye adlandırılan birçok uygulamanın da olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca, temelde başkanlık hükümeti sistemi benimsendiği halde çok partili bir sistemi yaşatmaya çalışan ülkeler yanında, temelde parlamenter hükümet sistemini benimsediği halde, başkanlık hükümeti sistemine benzeyen kişiselleştirilmiş iktidarın ya da çoğunlukçu demokrasi anlayışının olduğu ülkeler de vardır. Her ne kadar başkanlık hükümeti sistemi benimsendiği halde, parlamenter hükümet sistemine benzeyen; parlamenter hükümet sistemi olduğu halde başkanlık hükümeti sistemine benzeyen uygulamalar olsa da bu hükümet sistemlerini birbirinden ayırt etmemizi sağlayan temel birtakım özellikleri vardır.¹⁷

II. Başkanlık Hükümeti Sisteminin Genel Özellikleri

Başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi gibi tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşmuş bir sistem değildir.¹⁸ Bu sistem insan aklının bir eseri olarak ortaya konmuştur. Başkanlık hükümeti sistemi demokrasi ile kişisel iktidarın bağdaştırıldığı bir sistemdir.¹⁹

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri mutlak bir şekilde ayrı organlara verilmiştir. Yasama ve yürütme organları hem göreve gelişleri açısından, hem de görevi sürdürme açısından birbirinden bağımsızdırlar. Yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimlerle göreve getirilirler.²⁰ Görevden ayrılmaları açısından da birbirlerine karşı kullanabilecekleri herhangi bir yetkileri yoktur. Bu iki organın güçleri mukayese edildiği zaman dengeli bir şekilde güçleri

¹⁷ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), 3-5.

¹⁸ Turhan, 1989, 33.

¹⁹ Attila Özer, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, (Ankara: 1981.), 19; Özer, 1998, 5; Özer, 2003, 147; Güneş 1956, 24.

²⁰ Alfred Stephan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), 120.

paylaştıkları görülmektedir.²¹ Zaten sistemin özünün bir denge kurma ve temel kurumlarda uzlaşmayı sağlamaya dayandığı²² ifade edilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bu denge hukuki açıdan söz konusudur. Siyasi açıdan değerlendirildiği zaman yürütmenin yani Başkanın yasama organına karşı üstünlüğü dikkat çekmektedir.²³ Diğer taraftan, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ulaşılmak istenen hürriyetleri koruma ideali ile başkanlık hükümeti sisteminin getirdiği çoğunlukçu demokrasi anlayışı arasında bir çelişkinin olduğunu²⁴ da vurgulamak gerekir.

Bir terim olarak “Başkanlık Hükümeti Sistemi” Amerikan iç savaşı öncesinde İngiliz gazetecileri tarafından ABD’nin hükümet sistemini belirtmek amacıyla kullandıkları bir ifade olarak doğmuştur.²⁵

Başkanlık hükümeti sistemi ile ismi özdeşleşen ve belki de tek başarılı sonucu veren ülke Amerika Birleşik Devletleri’dir. Bu ülke dışındayürütme içinde hem devlet başkanlığı hem de hükümet başkanlığı görevini tek bir kişinin üstlenmesi, bu kişinin doğrudan halkoyuyla işbaşına gelip yasama organına karşı siyasi açıdan sorumsuz olması gibi kriterleri dikkate alarak yapılan bir araştırmaya göre,²⁶ dünya üzerinde 35 kadar ülke²⁷ başkanlık hükümeti sistemini uygulamaktadır.

III. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yasama Organı

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama organı, başkanlık seçimlerinden ayrı bir seçimle göreve gelir.²⁸ ABD uygulamasında yasama orga-

²¹ Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.), 92; Linz, 1994, 6; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2002.), 91-92.

²² Hasan Tunç, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, in *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.II., S.1., (1988): 4; Kalaycıoğlu, 2005, s.14; Esat Çam, *Devlet Sistemleri*, (İstanbul: 1993), s. 88.

²³ Tunç, 1988, 5; Teziç, 2001, 425

²⁴ Lijphart, 1994, 95-96.

²⁵ Özer, 1998, 5; Özer, 1981, 17.

²⁶ Siaroff, 2003, 295-297.

²⁷ Bu ülkeler, Arjantin, Şili, Benin, Brezilya, Kolombiya, Kosta Rika, Kıbrıs Rum Kesimi, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Gana, Guatemala, Honduras, Malavi, Meksika, Namibya, Nikaragua, Nijerya, Palua, Panama, Paraguay, Filipinler, Uruguay, Venezuela gibi ülkelerdir. (Siaroff, 2003, 295-297.)

²⁸ Linz, 1994, 6; Yazıcı 2005, 127.

nı çift meclisli bir yapıya sahiptir. Bir tarafta nüfusa orantılı olarak seçilen üyelerden oluşan Temsilciler Meclisi, diğer tarafta nüfusa bakılmaksızın her eyaletten seçilen ikişer üyeden oluşan Senato yer almaktadır.²⁹ Temsilciler meclisi seçimleri iki yılda bir yapılır. Senato üyeleri altı yıl için seçilir. Ancak, kongrenin bu kanadının üçte biri iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir.³⁰ Dolayısıyla yasama organı, daha göreve gelirken başkandan bağımsız bir şekilde hareket edebilmektedir. Başkanın yani yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi de yoktur.³¹ Yasama organının çift meclisli bir yapıya sahip olması, başkanlık hükümeti sistemi için aranan zorunlu bir şart değildir. Tek meclisli bir yapı da başkanlık hükümeti sistemi ile bağdaşabilir. Önemli olan meclis seçimlerinin başkan seçimlerinden ayrı yapılmasıdır.

Başkanlık hükümeti sisteminde aynı kişi hem yasama organında hem de yürütme organında görev alamaz.³² Başkanlık hükümeti sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi olduğu için, yürütme yetkisini şahsında toplayan “başkan” yasama organının üyesi değildir. Yürütme organının yasama organının çalışmalarına katılması da son derece sınırlıdır. Yürütme organı kanun teklif edemez, yasama çalışmalarına katılamaz, yasama organının çalışmalarını engellemez. Yürütme organının yasama organı faaliyetleri ile ilgili olarak önemli bir yetkisi vardır, o da kanunları veto etme yetkisidir.³³

Kural olarak yasama organı, yürütme organını etkileyici herhangi bir yetkiye sahip değildir.³⁴ Ama yine de yasama organına yürütme organı ile ilgili birtakım yetkiler istisnaen de olsa verilmiştir. Aşağıda, yasama organının yürütme organı üzerinde sahip olduğu birtakım yetkilerinden bahsedilmiştir;

²⁹ Alan Ware, “Divided Government in the United States”, in *Divided Government in the Comparative Perspective.*, Robert ELGIE ed., (Oxford: Oxford University Press, 2001), 24.

³⁰ Ware, 2001, 24.

³¹ Siaroff, 2003, 309; Linz, 1994, 6.

³² Lijphart, 1994, 92-93; Güneş 1956, 25; Siaroff, 2003, 309.

³³ Özer, 2003, 153-155; Teziç, 2001, 425; Güneş 1956, 25; Başkanın fesih yetkisine sahip olmaması, kanunları veto yetkisinin olması, yasama organı üyesi olamaması, bazı yazarlar tarafından başkanlık hükümeti sistemi için olmazsa olmaz şartlar (asli unsurlar) arasında sayılmamaktadır. Bu unsurlar fer’i unsurlar olarak nitelendirilmekte ve sadece sistemin iyi işleyebilmesi için tercih edilebilecek hususlar olarak görülmektedir. Bkz. (Özer, 2003, 154-155.)

³⁴ Sartori, 1994, 106; Lijphart 1994, 91; Özer, 1998, 12; Teziç, 2001, 425.

Atamalar: Kural olarak yürütme içindeki atamalar Başkanın elindedir. Ancak bakan (sekreter), yüksek mahkeme üyesi, büyükelçi ataması gibi bazı önemli atamalar için Senatonun onayı da aranmaktadır.³⁵

Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması: Başkanlık hükümeti sisteminde dış politikanın merkezinde de Başkan yer alır.³⁶ Dolayısıyla milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak, yapılan antlaşmaların geçerli olabilmesi, Senato tarafından onaylanmasına bağlıdır.³⁷

Impeachment: Başkanın cezai sorumluluğu ile ilgili olarak öngörülmüş bir yoldur. Temsilciler meclisi tarafından suçlandırılan Başkan, Senato tarafından üçte iki çoğunlukla yargılanmak üzere görevli ve yetkili mahkemeye sevk edilir. Bu kararın doğrudan başkanlık görevini sona erdirmeye gibi bir fonksiyonu vardır.³⁸

Bütçe: Kongre, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul etme, kabul etmeme ya da değiştirerek kabul etme gibi yetkilere sahiptir.³⁹ Bütçe, kongrenin Başkana karşı kullanabileceği en etkin silahtır. Kongrenin bu yetkisine karşılık olarak Başkanın da kongreye karşı kullanabileceği veto yetkisi vardır.⁴⁰ Bu iki yetki birbirini dengelemektedir.

IV. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme Organı

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organı monist bir yapıya sahiptir. Yani yürütme yetkisi bir bütün olarak tek bir organa verilmiştir.⁴¹

³⁵ Linz, 1994, 30; Özbudun, 2005, 107; Özer, 2003, 173., 176; Siaroff, 2003, 305; Güneş 1956, 25; Burada belirtmek gerekir ki söz konusu atamalarda Senato pasif konumdadır. Asıl yetki başkana aittir. Yüksek memurları azledebilme konusunda ise başkanı sınırlandıran herhangi bir hüküm yoktur. (Tunç, 1988, 6.)

³⁶ Siaroff, 2003, 305.

³⁷ Özer, 2003, 176; Özbudun, 2005, 106.

³⁸ Sergio Fabirini, "Transatlantic Constitutionalism: Comparing United States and European Union", in *European Journal of Political Research*, Vol. 43., (2004): 552; Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırılangıç Kitabevi, Ankara, 2006, s.98; Lijphart 1994, 91; Tunç, 1988, 6.

³⁹ Özer, 1998, 50.

⁴⁰ Tunç, 1988, 6.

⁴¹ Larry Jonston and Munroe Eagles, *Politics: An Introduction to Modern Democratic Government*, (Broadview Press, 2004), 240; Sartori, 1994, 106; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1998), 279; Kemal Gözler, *Türk Anayasa*

Yürütmenin tek başlı ve tek kişilik olduğu söylenebilir. Başkan hem devlet başkanıdır hem de hükümet başkanıdır.⁴² Devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığını birbirinden ayırmak mümkün değildir.⁴³ Ancak belirtmek gerekir ki hükümet sistemine asıl özelliğini veren, başkanın devlet başkanlığı sıfatı değil hükümet başkanlığı sıfatıdır. Çünkü devlet başkanlığı, çoğunlukla sembolik diyebileceğimiz yetki ve görevler ile karşımıza çıkmaktadır.⁴⁴ Diğer taraftan, Verney gibi yazarlar, Başkanın hükümet başkanlığının yanı sıra devlet başkanlığını da yürütmesini hükümet sisteminin asli unsurları arasında görmektedirler.⁴⁵

Başkan, göreve doğrudan halkoyu ile işbaşına gelmektedir.⁴⁶ Yani yasama organının içinden çıkan bir yürütme organı söz konusu değildir. Başkanın göreve geldikten sonra yasama organının güvenoyunu alma zorunluluğu da yoktur. Dolayısıyla başkanın yasama organına karşı sorumlu olması da söz konusu değildir.⁴⁷ Başkanın doğrudan halkoyuyla işbaşına gelmesi ve yasama organına karşı sorumlu olmaması bu sistemin ayırt edici iki özelliği olarak görülmektedir.⁴⁸

Yürütme organı içinde tek yetkili kişi “Başkan”dır.⁴⁹ Ancak başkan, kendisine yardımcılık yapması için, parlamenter hükümet sisteminde karşılığı bakan olarak nitelendirilebilecek sekreterleri atama yetkisine sahiptir. ABD uygulamasında sekreter atamalarının Senato tarafından onaylanması gerekli olsa da, atamalarda belirleyici olan başkanın iradesidir.⁵⁰ Sekreterler yasama organı üyesi olmadıkları gibi yasama organına karşı da sorumlu değildirler. Sekreterler doğrudan başkana karşı sorumludurlar.⁵¹ Yürütme organı içinde tek yetkili başkan olduğu

Hukuku, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2000.), 479.

⁴² Siaroff, 2003, 288-289; Linz, 1994, 6; Lijphart 1994, 92-93; Sartori, 1994, 106.

⁴³ Stephan and Skach, 1994,130; Linz, 1994, 6; Sartori, 1994, 106.

⁴⁴ Siaroff, 2003, 288.

⁴⁵ Siaroff, 2003, 289.

⁴⁶ Lijphart, 1994, 91; Linz, 1994, 6; İlder Turan, “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), 114-115.

⁴⁷ Siaroff, 2003, 288; Linz, 1994, 6; Gözler, 2002, 92-96 ; Teziç, 2001, 428.

⁴⁸ Turhan, 1989, 34, 41-42.

⁴⁹ Siaroff, 2003, 288; Tunç, 1988, 5; Turhan, 1989, 41; Özbudun, 2005, 107.

⁵⁰ Linz, 1994, 30.

⁵¹ Jonston and Eagles, 2004, 240; Tunç, 1988, 5; Özbudun, 2005, 107.

için sekreterlerin başkana rağmen karar almaları söz konusu olamaz.⁵² ABD eski başkanlarından Lincoln, “*yedi hayır bir evet, evetler kazandı.*”⁵³ diyerek bu sistemde başkana rağmen yürütme içinde herhangi bir kararı almanın mümkün olmadığını veciz bir şekilde ifade etmiştir. Sekreterler bir anlamda başkanın danışmanlığını yapan ve ona itaat eden görevliler konumundadır.⁵⁴ Sekreterlerin görevlerinin devamı başkanın iradesine bağlıdır. Ayrıca, sekreterler başkan görevde olduğu müddetçe görev yaparlar. Başkanın görevinin bitmesiyle birlikte sekreterlerin de görevi sona erer. ABD’deki uygulamaya baktığımız zaman bir sekreterin birden fazla başkanla çalıştığı örnekler son derece nadir rastlandığını görmekteyiz. Hal böyle olunca, sekreterlerin amatör bir şekilde çalıştığını, yeterince tecrübe kazanamadığını, kazansa bile bu tecrübesinin uzun süre kullanılamadığını söyleyebiliriz.⁵⁵ ABD’de başkanla birlikte dört yıllık bir süre için başkan yardımcısı da seçilmektedir.⁵⁶ Başkan yardımcısı aynı zamanda senato başkanlığı görevini de yürütmektedir. Başkan yardımcısının yürütme organı açısından asıl önemi, başkanlık makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda, normal seçim dönemine kadar başkanlık görevini üstlenmesindedir.⁵⁷

Sistem sert kuvvetler ayrılığına dayandığı için, kural olarak, yürütme organının yasama organı faaliyetlerine katılması söz konusu değildir. Zaten yasama organı üyeliği ile yürütme organında görev alma birbiriyle bağdaşmaz. Ancak çok sınırlı da olsa veto, her dönem başında yasama organına mesaj verme gibi yetkilerle yürütme organının yasama organı faaliyetlerine müdahale etme imkânı vardır.⁵⁸ Yasama organı faaliyetleri açısından başkanın sahip olduğu en önemli yetki veto yetkisidir. Başkan yasama organı tarafından kabul edilen kanunu 10 gün içinde ya imzalar, ya da geri gönderir. Geri gönderilen kanunda ısrar edilebilmesi, ancak her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi halinde mümkündür.⁵⁹

⁵² Özer, 2003, 153., 169-170; Lijphart 1994, 93.

⁵³ H. Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: 1971), 450; Onar, 2005, 72-73; Tunç, 1988, 6.

⁵⁴ Lijphart, 1994, 93.

⁵⁵ Linz, 1994, 32.

⁵⁶ Linz, 1994, 6; Onar, 2005, 88. dn.49.

⁵⁷ Linz, 1994, 6; Teziç, 2001, 428; Tunç, 1988, 5.

⁵⁸ Siaroff, 2003, 305; Gözler, 2002, 92-93.

⁵⁹ Özer, 2003, 171-172; Teziç, 2001, 430. Başkanın sahip olduğu veto yetkisi son derece

Siyasi sorumluluk, yönetenlerin egemene karşı sorumluluğu olarak tarif edilmektedir. Demokrasilerde egemen halk olduğuna göre siyasi sorumluluğun halka karşı olması gerekir. Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organının yani Başkanın siyasi sorumluluğu parlamenter hükümet sisteminden farklı olarak doğrudan halka karşıdır. Başkanın görev süresi bittikten sonra yapılan yeni seçimlerde başkan halka hesap verecektir. Eğer başkan görev başındayken halkın arzularını tatmin edememişse yeniden seçilemeyecektir. Böylece başkan, egemene karşı sorumluluğunun sonucunu doğrudan görecektir.⁶⁰

Başkanlık hükümeti sisteminde, ne yasama organı yürütme organının görevine son verebilir, ne de yürütme organı yasama organını feshetme yetkisine sahiptir.⁶¹ Bu konuda yasama organının tek bir yetkisi vardır; o da başkanın ve federal sivil görevlilerin cezai sorumluluğu için öngörölmüş olan *impeachment* uygulamasıdır.⁶² Ancak belirtmek gerekir ki başkanın cezai sorumluluğunu doğuracak *impeachment*, sıklıkla rastlanan bir uygulama değildir.⁶³ Bu yolun işleyişindeki güçlükler, uygulamasının da son derece seyrek olması sonucunu doğurmuştur. Bu güne kadar ABD’de 15 kişi *impeachment* uygulamasına muhatap olmuştur. Bunlardan 7 tanesinin (hepsi federal yargıç) görevi Senato’nun kararı ile sona ermiştir. *Impeachment*, başkanla ilgili olarak tarihte üç kez gündeme gelmiştir. 1868’de Andrew Johnson 1 oyla kurtulmuş; 1974’te Nixon, Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılacağı belli olunca başkanlıktan çekilmiş; 1999’da Clinton ile ilgili olarak Senato’da üçte ikilik çoğunluk sağlanamamıştır.⁶⁴

etkilidir. ABD tarihine baktığımızda, 1993 tarihine kadar 2500’ün üzerinde veto ile karşılaşıldığını ve bunlardan sadece 10 tanesinin başkana rağmen ısrar edilerek kanunlaşabildiğini görmekteyiz. Bu da göstermektedir ki başkana rağmen kanun kabul etmek hiç de kolay değildir. Bkz. (Özer, 2003, 171.)

⁶⁰ Gözler, 2000, 531-532.

⁶¹ Tunç, 1988, 5; Kalaycıoğlu, 2005, 15. Bazı yazarlar başkanın yasama organını feshetme yetkisinin Başkanlık Hükümeti Sisteminin bir fer’i unsuru olduğunu ileri sürmektedirler. bkz. Özer, 2003, 153; Sartori, 1994, 106.

⁶² Eroğul, 2006, 98; Onar, 2005, 94; Tunç, 1988, 5.

⁶³ Siaroff, 2003, 288; Özer, 2003, 154; Teziç, 2001, 428; Onar, 2005, 94, dn.68.

⁶⁴ Eroğul, 2006, 98-99.

V. Başkanlık hükümeti sisteminin Avantaj ve Dezavantajlarının Değerlendirilmesi

Başkanlık hükümeti sistemi ile özdeşleşen ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. Bu hükümet sisteminin uygulamasına baktığımız zaman olumlu sonuçlara götürecek özelliklerinin yanında birtakım olumsuz sonuçları doğurma riskinin de her zaman söz konusu olduğunu ifade etmek gerekir. Amerika Birleşik Devletleri uygulamasından hareketle, başkanlık hükümeti sisteminin aşağıdaki avantaj ve dezavantajlarının olduğu ileri sürülmektedir. Aşağıda önce bu hükümet sisteminin avantajı olarak belirtilen hususlar, ardından dezavantajı olarak belirtilen hususlar değerlendirilmiştir.

A. Başkanlık Hükümeti Sisteminin Avantajları Olarak Belirtilen Hususların Değerlendirilmesi

Başkanlık hükümeti sisteminin istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağlama; temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirme, sistemdeki taşkınlıkları önleme, yasama fonksiyonunda kaliteyi artırma gibi avantajlı yönleri olduğu ileri sürülmektedir.

a. İstikrarlı ve Güçlü Bir Yönetim Sağlaması⁶⁵ Açısından Değerlendirme

Sert kuvvetler ayrılığı söz konusu olduğu için başkanlık hükümeti sisteminde yasama organı ile başkan yani yürütme organı arasında bir bağımlılık yoktur. Dolayısıyla, güvensizlik oyuyla hükümetin yasama organı tarafından düşürülmesi söz konusu olmadığından,⁶⁶ yürütme organı belli bir dönem için, düşürülme korkusu olmadan icraatını yapacaktır. Bunun neticesi olarak da istikrarlı bir yönetim ortaya çıkacaktır.⁶⁷ Diğer taraftan Parlamentodaki partilerin hükümeti dü-

⁶⁵ Ülkemizde özellikle 1991-2005 yılları arasında Başkanlık hükümeti sistemine geçilmesi yönündeki önerilerin en önemli dayanağını bu sistemde istikrarlı hükümetlerin işbaşına gelmesi oluşturmaktadır. 1991-2005 yılları arasındaki hükümet sistemi tartışmalarına ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Bertil Emrah Oder, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler", in *Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005).

⁶⁶ Özbudun, 2005, 106-107; Kuzu, 2000, 37.

⁶⁷ Linz, 1994, 8-9; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Ergun Özbudun,-Esin

şürme konusunda mutabık olup, hükümeti kurma konusunda anlaşamamaları gibi bir durum sert kuvvetler ayrılığı sayesinde Başkanlık hükümeti sisteminde görülmez.⁶⁸

Başkanlık hükümeti sisteminde Başkanın görev süresinin sabit olması; çok istisnai haller dışında Başkanın görevine son verilememesi, bir avantaj olarak görülebilir. Ancak, bu avantajla birlikte sabit bir dönem için göreve gelen Başkanın görev süresinin halktan gelen tepkilere göre değişkenlik gösterememesi⁶⁹ gibi bir dezavantaj da ortaya çıkmaktadır. Şu halde, Başkanlık hükümeti sisteminde, iki iyilikten biri tercih edilmiştir; sabit bir görev süresinin doğuracağı sakıncalara ve halkın zaman içinde göstereceği tepkilere duyarlı olunamamasına rağmen istikrarlı bir yönetim tercih edilmiştir.

Başkanlık hükümeti sisteminin istikrarlı yönetimi sağlama özelliğini Türkiye açısından değerlendirecek olursak şu sonuca varabiliriz. Öncelikle Türkiye’de bir istikrar probleminin olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak bu noktada istikrar kavramına bir açıklık getirmek gerekmektedir. Hükümet sistemleri ile ilgili tartışmalarda hükümet istikrarı ile siyasi istikrar kavramları birbirine karıştırılan kavramlardır. Siyasi istikrar hükümet istikrarından daha geniş bir kavramdır.⁷⁰ Siyasi istikrar siyasi sistemin kararlılık ve bir denge içinde sürdürülebilmesini öngörmektedir. Bir ülkede hükümet istikrarı olduğu halde siyasi istikrarın sağlanamaması mümkündür. Bunun en bariz örneğini ülkemiz 1950-1960 yılları arasında yaşamıştır. Bu dönemde hükümet istikrarı olduğu halde siyasi istikrarın olduğunu söylemek güçtür.

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan Başkanlık hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi ve bu arada yarı-başkanlık hükümeti sistemi mukayese edilirken en çok üzerinde durulan konu belki de hükümet istikrarının sağlanıp sağlanamadığıdır. Parlamentodaki partilerin hükümeti düşürme konusunda mutabık olup, hükümeti kurma konusunda anlaşamamaları gibi bir durum sert kuvvetler ayrılığı sayesinde Başkanlık hükümeti sisteminde görülmez.⁷¹

Onulduran), (Ankara: 1986), s.48-50; Kuzu, 2000, 34; Turhan, 1989, 177; Onar, 2005, 94; Özbudun, 2005, 106.

⁶⁸ Linz, 1994, 61.

⁶⁹ Kalaycıoğlu, 2005, 23.

⁷⁰ Özbudun, 2005, s.107.

⁷¹ Linz, 1994, s.61.

Hükümet istikrarı, siyasi istikrarı sağlamada önemli bir etkiye sahiptir. Ancak, hükümet istikrarsızlığı her zaman siyasi istikrarsızlığı doğurmaz. Siyasi istikrarsızlığı körükleyen husus daha çok güçsüz ve kötü hükümetlerdir. Bir hükümet hiçbir şey yapmayarak ayakta kalabilir. Ancak bu her şeyin iyi gittiği anlamına gelmez.⁷² Örneğin II. Dünya Savaşı sonrasında İtalya'da sık sık hükümet istikrarsızlığı yaşandığı halde siyasi istikrarsızlık gibi bir durumla karşılaşılmamıştır.⁷³ Bu arada şunu da göz önünde bulundurmak gerekir ki, az gelişmiş ve demokrasi kültürü yerleşmemiş ülkelerde hükümet istikrarsızlığının siyasi istikrarsızlığa yol açma ihtimali son derece büyüktür.⁷⁴

Başkanlık hükümeti sisteminde başkan, meşruiyetini doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinden almaktadır. Bundan dolayı güçlü bir yürütme organı ortaya çıkar.⁷⁵ Kuvvetler ayrılığı ilkesinin de etkisiyle ortaya çıkan uzmanlaşma, yürütme organında yönetimin etkili olmasını sağlar. Diğer taraftan yürütme organının monolitik yanı da güçlü ve etkili bir yönetimin ortaya çıkması gibi bir sonucu doğurur. Çünkü bütün yetkilerin tek bir otoritede toplanmış olması güçlü yönetimi beraberinde getirir. Ayrıca yönetimdeki tek başlılık seri ve hızlı hareket etmeyi mümkün kılar. Seri ve hızlı hareket imkânı, özellikle kriz dönemleri ve acil durumlarda taşınması gereken bir özelliktir.⁷⁶

Güvensizlik oyunu düşürülme korkusunun olmaması başkanın cesur kararlar alabilmesini, halka vaat ettiği hükümet programını uygulamasını kolaylaştıracaktır. Eğer yasama organı haklı olmayan bir sebeple yürütme organını engellemeye kalkışrsa bu halkın gözünden kaçmayacaktır. Ayrıca bakanlar yani sekreterler yasama organı üyesi olmadıklarından dolayı seçmen karşısına çıkıp hesap verme ve bir sonraki seçimlerde seçilebilme kaygısını taşımayacaklardır. Bu sebeple görevlerini seçim yatırımı için kullanmayacaklar, kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getireceklerdir.⁷⁷

Devlet başkanının doğrudan halkoyuyla işbaşına gelmiş olması, hu-

⁷² Sartori, 1994, 111.

⁷³ Sartori, 1994, 108.

⁷⁴ Turhan, 1989, 177-178.

⁷⁵ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, İstanbul: 1997, 129; Lijphart 1986, 50; Kuzu, 2000, 34; Gözler, 2002, 96-97; Turhan, 1989, 41.

⁷⁶ Turan, 2005, 121; Özer, 1998, 53-54; Kuzu, 2000, 34-35.

⁷⁷ Linz, 1994, 8-9; Kuzu, 2000, 37.

kuken sahip olduğu yetkilerin çokluğunun yanında başkana önemli bir manevi otorite de sağlayacaktır. Böylece başkan rahatlıkla sistemin ege-men unsuru haline gelecek⁷⁸ ve güçlü bir yönetim ortaya çıkacaktır.

Çağımızda devletin kendinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmesi için yürütme organının güçlü olması gerektiği; hatta bunun hürriyetler için de gerekli olduğu⁷⁹ ifade edilmektedir. Günümüzde bazı yazarlar parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerin bu sistemin klasik özelliklerinde birtakım değişiklik yaparak başkanlık hükümeti sistemine doğru meyletmesini ve başkanlık hükümeti sisteminin popülaritesini arttırmasını yürütmeyi güçlendirme isteğine bağlamaktadırlar.⁸⁰

Burada hemen belirtmek gerekir ki, doktrinde Başkanlık hükümeti sisteminin güçlü bir yönetimi sağlamadığı, tam tersine güçlerin birbirini dengelemeleri, birbirini frenlemeleri sayesinde özgürlüklerin korunduğu bir sistemin kurulduğu, güçlerin uzlaşmadığı konularda kesinlikle kanun çıkarılamadığı bir sistem getirdiği⁸¹ de ileri sürülmektedir. Evet, başkanlık hükümeti sisteminde başkanın sabit bir görev süresinin olması olumlu bir özelliktir. Ancak, başkanın yasama organı tarafından düşürülememesi her zaman yürütmenin etkili olacağı anlamına gelmez. Eğer yasama ile yürütme arasında bir anlaşmazlık çıkarsa, yürütmenin ihtiyaç duyacağı yasal düzenlemelerin çıkmaması tehlikesi yürütmenin etkililiğini minimuma indirecektir. Bundan dolayı Başkan belki de programını uygulayamayacaktır.⁸² Kaldı ki beklenmedik, olağanüstü bir durumla karşılaşıldığı takdirde, parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi meclisten güvenoyu isteyip güven tazeleme ve böylece -en azından- verilen kararlarda demokratik meşruiyeti sağlayabilme imkânı Başkanlık hükümeti sisteminde mevcut değildir. Yani, böyle bir durumda Başkanın yasama organının desteğini yakinen hissedemediği için yalnız kalması gibi bir durum söz konusu olabilir.⁸³ ABD’de bu problemlerin aşılmasında siyasi partilerin disiplinli olmaması ve demokrasi ve uzlaşma kültürünün gelişmiş ol-

⁷⁸ Turhan, 1989, 108.

⁷⁹ Özer, 1998, 93.

⁸⁰ Özer, 1998, 94.

⁸¹ Kalaycıoğlu, 2005, 16; Özbudun, 2005, 107.

⁸² Onar, 2005, 94-95.

⁸³ Linz, 1994, 8-9.

masının büyük bir etkisi vardır.

Türkiye’de ABD’nin aksine siyasi partiler disiplinli parti yapısına sahiptir. Ayrıca demokrasi ve uzlaşma kültürü ABD’de olduğu gibi gelişmiş değildir. Siyasi parti sistemi değişmeden ve demokrasi kültürü ile uzlaşma kültürü gelişmeden, iktidardaki partinin yasama organında azınlıkta kalması durumunda iktidarın çok zor durumda kalacağı aşikardır. Ülkemizde Nisan-Mayıs 2007 tarihlerinde 11. Cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili olarak yaşanan gelişmeler bu öngörü-yü haklı çıkarmaktadır. Kaldı ki yürütmeyi güçlendirme gibi bir amaç güdülüyorsa, hükümet sistemini değiştirmeye de gerek yoktur. Günümüz parlamenter hükümet sistemi ve bu arada 1982 Anayasası’nın kurduğu sistem başbakanı son derece güçlü bir konuma getirmiştir. Sistem değişikliğine gitmek olsa olsa, başbakanın sahip olduğu gücü cumhurbaşkanına taşıma gibi bir amaca hizmet edecektir. Dolayısıyla Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminden başkanlık hükümeti sistemine geçmek, yönetimin daha güçlü hale gelmesi açısından herhangi bir katkı sağlamayacaktır.

Koalisyon hükümetleri bir yana bırakılacak olursa, parlamenter hükümet sisteminin aslında güçlü bir yürütmeyi beraberinde getireceğini söylemek mümkündür. Parlamenter hükümet sisteminde yasama organında çoğunluğu sağlamış partinin başında bulunan kişi, aynı zamanda başbakan olarak görev yapan kişi olduğu için, başbakan ve bakanlar kurulu tarafından istenen bir düzenlemenin yasamadan geçmemesi için hiçbir sebep yoktur.⁸⁴ Özellikle ülkemiz gibi disiplinli partilerin olduğu bir siyasi ortamda Başbakanın hem yürütme organının hem de yasama organının faaliyetlerine hâkim olacağı söylenebilir. Bir kanunun kabul edilmesinde ya da erken seçim kararının alınmasında Başbakanın en etkili kişi olduğu söylenebilir. Parlamenter hükümet sisteminin bu yönü düşünüldüğü zaman zayıf hükümetlere sebep olduğunu söylemek güçtür.⁸⁵ Teoride parlamenter hükümet sisteminin siyasi sorumluluktan dolayı yürütme organını yasama organına bağımlı hale getirdiği söylenebilir. Ancak, uygulamada bu hiç de öyle değildir. Yasama organı yürütme organını düşürmeyi pek fazla istemez.⁸⁶ Hatta denilebilir ki tam tersi, yani yürütme organına bağımlı

⁸⁴ Jonston-Eagles, s.251; Özbudun, 2005, 110-111.

⁸⁵ Linz, 1994, 14-15.

⁸⁶ Lijphart 1994, 96.

bir yasama organının olduğunu söylemek mümkündür. Parlamenter hükümet sistemi uygulamasında zayıf hükümetlerle karşılaşılması, hükümet sisteminden ziyade seçim sisteminin ve parçalı siyasi yapının doğurduğu bir sonuçtur. Ülkemizde güçlü ve istikrarlı yönetim için hükümet sistemi değişikliğine değil de bu iki konuya eğilmek daha doğru bir yöntem olacaktır.

b. Temsil İlişkisini Daha Doğrudan Hale Getirmesi Açısından Değerlendirme

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme yetkisini elinde bulunduran başkan doğrudan halkoyuyla işbaşına geldiği için, yürütme açısından temsil ilişkisinin diğer sistemlere nazaran daha doğrudan olduğu söylenebilir. Zira halk oy verirken, kimin yürütme yetkisine sahip olmasını istediğini net bir şekilde ifade etmiş olacaktır. Halk, yürütme organının kim olacağını doğrudan belirleyebilme imkânının yanında bir önceki iktidarın icraatını değerlendirip bu icraattan kimin sorumlu olduğu konusunda da tereddüde düşmeyecektir. İcraatı beğenmişse iktidara tekrar oy verecek, beğenmemişse onu iktidardan düşürecektir.⁸⁷

Ancak bazı yazarlar, haklı olarak, başkanlık hükümeti sisteminde halkın hesap sormayacağı hallere işaret etmektedir. Şöyle ki, başkanın azami bir görev süresinin olduğu ülkelerde son dönemini yaşayan bir başkan bir sonraki dönemde de seçilme beklentisi içinde olmayacağı için halkın doğrudan başkanın şahsından hesap sorması gibi bir ihtimal ortadan kalkmaktadır. Bu durumda ancak başkanın mensup olduğu partinin halka hesap vermesinden bahsedilebilir. ABD örneğinde başkan en fazla iki dönem seçilebilmektedir. İkinci dönemini yaşayan başkan, üçüncü dönem seçilme gibi bir beklenti içinde olmayacaktır. Diğer taraftan bir sonraki dönem seçime girecek dahi olsa başkan, icraattaki başarısızlığın sorumlusu olarak yasama organını gösterebilir.⁸⁸ Politikaların hayata geçirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin ve yasama organının onayından geçmesi gereken işlemlerin, yasama organı tarafından engellendiğini ileri sürebilir.

Ülkemiz açısından düşünüldüğünde, seçimlerde halkın doğrudan

⁸⁷ Linz, 1994, 10-11; Onar, 2005, 87-88; Kuzu, 2000, 35.

⁸⁸ Onar, 2005, 93.

yürütme yetkisini kullanacak kişileri belirlemesinin her zaman mümkün olmadığını söyleyebiliriz. Şöyle ki seçimler sonucunda koalisyon hükümeti kurma zorunluluğu ortaya çıktığı zaman, koalisyon alternatifleri arasından halkın doğrudan seçim yapma imkânı ortadan kalkmaktadır. Halkın seçimlerde hiç düşünmediği ve belki de hiç istemediği bir koalisyon oluşumu seçimlerden sonra siyasi parti yöneticilerinin iradesi ile gerçekleşebilir. Bu durumda halkın hiç istemediği bir hükümet organizasyonu iş başına gelmiş olacaktır. Ülkemizde böyle bir sarkınanın salt parlamenter hükümet sisteminden kaynaklandığını ileri sürmek doğru değildir. Çünkü seçim sonuçlarının doğrudan yürütme organını belirleme kabiliyeti seçim sistemi ve siyasi parti sistemi ile daha yakından ilgilidir. Eğer seçim sistemi ve siyasi parti sisteminde bir partinin tek başına iktidara gelmesini sağlayıcı bir değişiklik yapılırsa istenilen sonuç elde edilebilecektir. Bu durumda hükümet sistemi değişikliğine gitmek gibi yönteme gerek kalmayacaktır. Ayrıca İtalya'da olduğu gibi seçimlerden önce siyasi partilerin koalisyon oluşumu için anlaşmaya varmaları ve ortak başbakan adaylarını, dolayısıyla da hükümet organizasyonlarını halka deklare etmeleri⁸⁹ gibi bir tercih düşünülebilir. Böylece seçmen oy verirken hangi hükümet alternatifinin iş başına gelmesini istiyorsa, o yönde bir tercihte bulunabilecektir.

c. Aşırılıkların Önlenmesi Açısından Değerlendirme

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama ve yürütme organları birbirinden tamamen ayrılmış, önemli bazı yetkileri karşılıklı olarak paylaşmışlardır. Bu şekilde sistemin yasama ve yürütme organlarını karşılıklı olarak birbirine muhtaç kılmış olması, uzlaşma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bu sistem içerisinde çok güçlü bir konuma sahip olan başkan, kongre ile iyi geçinemediği takdirde hiçbir önemli yetkisini kullanamaz hale gelir. Çünkü kanun çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki sayesinde başkan kongreye bağlı hale gelmektedir.⁹⁰ Bu durumda "*başkanın yüksek kudreti yağmur altındaki tuz yığını gibi erir gider.*"⁹¹

⁸⁹ Massimo Villone, Siyasal Sistemler (Demokratik Parlamenter Sistem, Başkanlık-Yarı Başkanlık Sistemi, Tek-Çift Meclis) Konulu konferansta sunduğu tebliğ, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara 2001, s. 339.

⁹⁰ Turhan, 1989, 35.

⁹¹ Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, Birinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa

Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirine muhtaç durumda olmaları “*Check and Balance*” yani “*Fren ve Denge*” mekanizması olarak değerlendirilmektedir. Buna göre, başkanın yasama organını mesaj yollama, tüzük ve yönetmelik yapma, veto yetkisini kullanma gibi yetkileri kullanmasına karşın; yasama organının bütçeyi kabul etmesi, bakanların ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylama gibi yetkilere sahip olması sayesinde hem yürütme organı hem de yasama organı kontrollü bir şekilde hareket etmek zorundadır. Böylece bir organın anayasal sınırlar içinde kalması diğer organın denetimi sayesinde gerçekleşecektir.⁹² Bu durumda özellikle başkan aşırılıklara kaçmaya cesaret edemeyecek, kontrollü hareket edecektir. Oysa parlamenter hükümet sisteminde Başbakan aynı zamanda hem yürütme hem de yasama organına hâkim konumda bulunmasından dolayı, yasama ve yürütme organlarının birbirini sınırlandırması, aşırılıklarının önüne geçmesi gibi bir durum uygulamada pek görülmez. Bu durumda başbakanın sahip olduğu gücü sınırlandırmak seçim sistemi ile tek başına iktidara gelinmesini önleyip, koalisyon hükümetlerinin ülkenin kaderi haline gelmesini sağlamakla ya da siyaset dışı müdahalelerle mümkün olacaktır.

d. Yasama Fonksiyonunda Kaliteyi Artırması Açısından Değerlendirme

Yasama organı ile yürütme organı arasında sert kuvvetler ayrılığının söz konusu olmasından dolayı, başkanlık hükümeti sisteminde yasama organı sadece kendi görev alanı ile ilgili konularda faaliyet yürütecektir. Yasama organı üyeleri bakan olma beklentisine girmediklerinden dolayı yasama faaliyetlerinde daha şahsiyetli bir tutum takınacaklardır.⁹³ Diğer taraftan, kuvvetler ayrılığı ilkesi bu sistemde belirgin bir şekilde uygulandığı için, yasama organı yasama faaliyetlerini yürütürken yürütme organının müdahalesine maruz kalmamaktadır. Yasama organı, yasama faaliyetlerini yerine getirirken, çıkaracağı kararların hükümete ne gibi etkisinin olacağı ile değil de daha ziyade kararın içeriği ile ilgilenmektedir.⁹⁴

Prensipleri, Fasikül II, (İstanbul: 1960.), 318; Kuzu, 2000, 36.

⁹² Turhan, 1989, 36.

⁹³ Kuzu, 2000, 37.

⁹⁴ Lijphart 1994, 96.

Başkanlık hükümet sisteminde seçimlerde partiden ziyade adayın nitelikleri ön plana çıkacaktır. Bu sebeple parlamenterler, yeniden seçilebilmek için faaliyetlerini partinin isteklerinden ziyade seçmenlerin isteklerine göre ayarlayacaklardır. Bu da halkın menfaatlerinin ön planda tutulmasını sağlayacak ve yasama faaliyetlerinde şahsiyetli bir tutum sergilenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkaracaktır.⁹⁵

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama fonksiyonunda kaliteyi arttıran asıl etken belki de disiplinli siyasi partilerin mevcut olmamasıdır. Siyasi partiler disiplinli parti olmadığı için yasama faaliyetlerinde parlamenterin kendi başına hareket etmesi, kendi fikrinde doğru olan yönde oy kullanması mümkündür. Ayrıca, başkanla aynı partiye mensup bir parlamenter, yeri geldiği zaman Başkanın aleyhinde görüşler ileri sürebilmekte ve bazen de aleyhte oy kullanabilmektedir. Parlamenter bilmektedir ki, kullandığı oy ve sözler başkanın görevini sona erdirecek bir etkiye sahip değildir. Dolayısıyla başkanlık hükümeti sisteminde parlamenter daha rahat oy kullanabilmekte, yasama fonksiyonuna daha etkili bir şekilde katılabilmektedir.⁹⁶ Ülkemiz açısından düşünüldüğünde bu tür sonuçların görülememesi, hükümet sisteminden ziyade disiplinli parti anlayışına bağlanabilir. Yasama organı üyelerinin kişisel değerlendirmelerine göre hareket etmemesinin önündeki en büyük engel parti disiplini. Parti disiplini parlamenter hükümet sisteminin başarılı uygulaması için gerekli görülse de hükümet sistemini belirleyici bir özelliği değildir. Burada yasama organının iktidar partisinden iradesini değil de görüşülen meselenin içeriğini değerlendirip karar vermesinde hükümet sisteminin doğrudan değil de dolaylı bir etkisinin olduğu söylenebilir.

B. Başkanlık Hükümeti Sisteminin Dezavantajları Olarak Belirtilen Hususların Değerlendirilmesi

Başkanlık hükümeti sistemi, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi avantajları yanında dezavantajlara da sahiptir. Başkanlık hükümeti sisteminin belli başlı dezavantajları olarak, darbelere ve anti-demokratik rejimlere yol açma, demokratik ilkelere uygun olmama,

⁹⁵ Kuzu, 2000, 37.

⁹⁶ Ergun Özbudun, "Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumunun 5. Oturumunda Genel Değerlendirme Tebliği", *Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, (Ankara: 2000), 309.

hürriyetler açısından tehlike oluşturma, kutuplaşma ve tikanıklıklara sebep olma gibi dezavantajlar sayılmaktadır.

a. Darbelere ve Antidemokratik Rejimlere Yol Açması Açısından Değerlendirme

Yasama ve yürütme organlarının birbirine etkide bulunma imkânlarının son derece zayıf olması sebebiyle, esnek olmayan sistemin kriz ve tikanıklıkların demokratik yolla çözümlenmesini imkansız hale getirmesi söz konusu olabilir.⁹⁷ Yasama ile yürütme organlarının farklı seçimlerle gelmesi ve bundan dolayı farklı meşruiyet kaynağına dayanmaları sebebiyle aralarında anlaşmazlıkların ve tikanıklıkların ortaya çıkması mümkündür. Hatta bu anlaşmazlıklar Başkan ile yasama organına hâkim çoğunluğun farklı partilere mensup olması durumunda çok daha belirgin hale gelebilir. Yasama organı da yürütme organı da ayrı seçimlerle iş başına geldiği için ikili bir demokratik meşruiyet söz konusu olacaktır.⁹⁸ Bu durumda halka birçok vaatte bulunan başkanın, bu vaatlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yasama organından çıkaramaması durumunda, yasama organını bertaraf edecek antidemokratik çözüm yollarını araması muhtemeldir.⁹⁹

Ayrıca sistemde başkanın şahsında topladığı iktidarın, diktatörlüğe dönüşme ihtimali de her zaman dile getirilen sakıncalar arasında sayılmaktadır.¹⁰⁰ Nitekim başkanlık hükümeti sistemi sadece ABD’de başarılı bir şekilde uygulanmış, bunun dışında diğer ülkelerde, hatta ABD’nin hemen güneyindeki ülkelerde başkancı hükümet sistemi diyebileceğimiz kişisel iktidarların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

ABD bir tarafa bırakılırsa, başkanlık hükümeti sistemini uygulayan

⁹⁷ Güneş 1956, 26; Gözler, 2002, 97-98; Teziç, 2001, 430; Kalaycıoğlu, 2005, 24; Özbu-
dun, 2005, 108-109.

⁹⁸ Linz, 1994, 6-7.

⁹⁹ Kalaycıoğlu, 2005, 21.

¹⁰⁰ Siaroff, 2003, 287; Gözler, 2002, 97-98; Kalaycıoğlu, 2005, 22-23; Özer, 1998, 101; Öz-
budun, 2005, 108-109; Juan Linz, gibi bazı yazarlar, demokrasi açısından böyle bir
tehlikenin olduğu sonucuna, dünyadaki başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde-
ki tecrübeleri değerlendirdikten sonra ulaşmaktadırlar. Ancak, Shugart & Carey
gibi görüş sahipleri ise, demokrasi açısından başkanlık sisteminin parlamenter hü-
kümet sisteminden daha tehlikeli olduğunu düşünmediklerini ifade etmişlerdir.
Bu görüşler için bkz. Siaroff, 2003, 287.

ülkelerde kesintisiz bir demokrasiye rastlamak hemen hemen mümkün değildir. Bu açıdan ABD'ye en çok yaklaşan ülke Kosta Rika'dır. Bu ülkede 1949'dan beri demokraside kesintinin olmadığını görmekteyiz. Bu konuda üçüncü en iyi örnek ise Venezüella'dır. Bu ülkede de 1958'den beri kesintisiz bir rejim devam etmektedir.¹⁰¹

1994 yılında yapılan bir araştırmada 30 yıl kesintisiz olarak demokratik rejimi koruyabilmiş 24 ülke listelenmiş, bu listede 18'inin parlamenter hükümet sistemi, üçünün (ABD, Kosta Rika ve Venezüella) başkanlık hükümeti sistemi, ikisinin yarı-başkanlık (Finlandiya ve Fransa) hükümeti sistemi, birinin de kendisine has bir sistemi (İsviçre) benimsediği görülmüştür.¹⁰²

Yine, 1973-1989 yılları arasında en az bir yıl demokratik rejimi uygulamış olan 53 ülkeyi ele alıp inceleyen bir araştırmaya göre, parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerin %18'i, başkanlık hükümeti sistemini uygulayan ülkelerin ise %40'ının bir askeri müdahaleye maruz kaldığı görülmüştür.¹⁰³ Bu ampirik veriler göz önünde bulundurulduğu zaman, başkanlık hükümeti sisteminin parlamenter hükümet sistemine nazaran askeri müdahalelere sebep olmaya daha meyilli olduğu gibi bir sonuca ulaşılabilir. Ancak Güney Amerika'daki dikta rejimlerinin kaynağının başkanlık hükümeti sistemi olmadığı, Güney Amerika ülkelerinde uygulanan hükümet sisteminin, yetkiler ve çalışma mekanizması açısından kuzeyde uygulanan örnekten farklı olduğu ifade edilmektedir. Bu ülkelerin bir kısmında yürütme organı parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi iki başlıdır. Başkanlık hükümeti sisteminin aksine bu ülkelerin bir kısmında başkanın parlamentoyu fesih yetkisi, yürütmenin kanun teklifi hazırlama yetkisi vardır. Ayrıca kimi ülkelerde parlamentonun çalışma süreleri kısa tutulmuş, kimilerinde de kanun yapma yetkisi sınırlı tutulmuştur.

Bu tür ülkelerde başkan ile kongre arasında dengeli bir kuvvetler ayrılığı hukuken olsa bile fiilen yoktur. Zira başkanın kongreyi kontrol altında tutabilmesi için gerekli olan unsurlar mevcuttur; genellikle

¹⁰¹ Sartori, 1994, 107.

¹⁰² Bu araştırma için bkz.: Scott Mainwaring and Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy", *Politics, Society and Democracy: Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz*, (Boulder: Westview Press, 1994) (Linz, 1994, 71'den naklen).

¹⁰³ Stephan and Skach, 1994, 125.

kongre içinde çoğunluğu elinde bulunduran parti aynı zamanda başkanın da kontrolü altındaki partidir. ABD'deki uygulamada da başkanın partisi aynı zamanda kongrede çoğunluğu elde etmiş olabilir ama Güney Amerika ülkelerindeki parti anlayışı ile ABD'deki parti anlayışı birbirinden tamamen farklıdır. Güney Amerika ülkelerindeki partiler temelde bir adam etrafında toplanmış klan görüntüsündedir. Dolayısıyla partililer de başkana mutlak bir şekilde bağlıdırlar. Öte yandan, eskiden beri süregelen ve etkisi azalsa bile varlığını hala devam ettiren ordunun siyasette etkin rol oynaması geleneği bu ülkelerde görülen önemli bir özelliktir.

Güney Amerika ülkelerinde demokrasi kültürünün henüz oturmamış olması, siyasal katılım bilinci ve siyasal davranış açısından eğitim eksikliği, hala sömürge tipinde ülkeler olarak karşımıza çıkmaları bu ülkelerde dikta rejimini tetikleyen diğer etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁴

Linz, demokratik rejimin sürdürülebilirliği açısından hükümet sisteminin fazla bir öneminin olmadığını ileri sürmektedir. Yapılan araştırmaları değerlendirdiği zaman şu sonuca ulaşmaktadır: sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için öncelikle araştırmaların II. Dünya Savaşı sonrası için yapılması gerekmektedir. Çünkü II. Dünya Savaşı öncesinde hükümet sistemi ne olursa olsun, demokratik bir rejimi uygulayan ülke sayısı son derece azdır. İkinci olarak, yapılan araştırmalarda antidemokratik netice veren ülkelerin büyük bir kısmı az gelişmiş Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkeleri arasından çıkmaktadır. Batı demokrasilerinde demokrasinin kesintiye uğraması ise nadiren görülmektedir. Bu da göstermektedir ki demokraside istikrarın sağlanması hükümet sisteminden ziyade başka etkenlere bağlıdır. Linz'e göre, buna rağmen bir mukayese yapmak gerekirse parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerde demokratik rejimin kesintiye uğramadan uygulanabilmesi ihtimali başkanlık hükümeti sistemine nazaran daha yüksektir.¹⁰⁵

Başkanlık seçimlerinin ya hep ya hiç niteliğindeki bir yarışa dönmesi, menfaatler ve ideolojilerin çatışması, yasama organında çoğunluğa sahip parti ile Başkanın partisinin farklı olması, iktidarı sınırlan-

¹⁰⁴ Kuzu, 2000, 38-41.

¹⁰⁵ Linz, 1994, 71-74.

dırmak için yargının kullanılması, federal bir devlette federe devletin direnişi –özellikle federal başkan ile eyalet valisinin farklı partilere mensup olması durumunda– anayasal tıkanıklıklar ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda rejimin ayakta kalması imkansız hale gelmektedir. Başkana muhalif kesim, Başkanı görevinden uzaklaştırabilmek için hiçbir kurumsal çözüm bulamadığı takdirde anti-demokratik çözüm yolları arayabilmektedir.¹⁰⁶ Yukarıda da ifade edildiği gibi dört yıllık sabit zaman dilimi zarfında yönetimi demokratik yollarla değiştirme imkânı yoktur. Bunun sonucunda ordu yönetime el koyma ihtiyacını duyabilmektedir.¹⁰⁷

Burada şunu da belirtmek gerekir ki, bazı yazarlara göre darbelerle karşılaşma tehlikesi sadece başkanlık hükümeti sistemine has bir durum değildir. Aynı tehlikenin parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkeler açısından da en az başkanlık hükümeti sistemini uygulayan ülkeler açısından olduğu kadar söz konusu olduğu söylenebilir. Darbelerin altında yatan tek sebebin uygulanan hükümet sistemi olduğunu söylemek güçtür. Belki de hükümet sisteminden daha da önemlisi, ülkenin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısıdır.¹⁰⁸ Darbelerin büyük bir çoğunluğu hükümet boşluğunun olduğu dönemlere rastlamaktadır. İstikrarlı hükümetlerin olduğu ülkelerde darbeden bahsetmek pek mümkün değildir.¹⁰⁹ Ancak belirtmek gerekir ki ampirik veriler demokratik rejimin sürdürülebilirliği açısından parlamenter hükümet sisteminin başkanlık hükümeti sistemine göre çok daha başarılı olduğunu göstermektedir. 1973-1989 döneminde en az bir yıl demokratik rejimi sürdürmüş 53 ülkede yapılan bir araştırmaya göre, parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerin %61'i başkanlık hükümeti sistemini uygulayan ülkelerin ise sadece %20'si en az on yıl demokratik rejimi sürdürme başarısı göstermişlerdir.¹¹⁰

Yukarıda, ampirik verilerden hareketle, başkanlık hükümeti sisteminin parlamenter hükümet sistemine nazaran askeri müdahalelere sebep olmaya daha meyilli olduğu sonucundan bahsedilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki antidemokratik netice veren ülkelerin büyük bir

¹⁰⁶ Linz, 1994, 6-7; Kalaycıoğlu, 2005, 25; Özbudun, 2005, 107.

¹⁰⁷ Linz, 1994, 6-7; Turhan, 1989, 38.

¹⁰⁸ Özbudun, 2005, 109; Linz, 1994, 3-87; Kuzu, 2000, 43.

¹⁰⁹ Kuzu, 2000, 43.

¹¹⁰ Stephan and Skach, 1994, 124.

kısmı az gelişmiş Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkeleri arasından çıkmaktadır. Batı Demokrasilerinde demokrasinin kesintiye uğraması ise nadiren görülmektedir. Bu da göstermektedir ki demokraside istikrarın sağlanması hükümet sisteminden ziyade o ülkelerdeki sosyo-kültürel yapıya bağlıdır. Parlamenter hükümet sistemini uygulayan ve demokraside istikrarı sağlayan İngiltere, Almanya, İtalya gibi Avrupa ülkelerine bakıldığında zaman, bu ülkelerin demokrasi kültürlerinin gelişmişliği dikkat çekmektedir. Burada akla Türkiye’de demokrasi kültürünün yerleşip yerleşmediği sorusu gelmektedir. Sistemin başarısı bu soruya verilecek cevaba bağlıdır. Eğer yerleşmiş bir demokrasi kültürü söz konusu olursa, tercih edilen hükümet sisteminin demokrasi istikrarına önemli bir etkisi olmayacaktır. Ülkemizde parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı zaman dilimi içinde aşağı yukarı her on yılda bir askeri müdahalenin yapıldığı gerçeği, ülkemiz açısından parlamenter hükümet sisteminin bu konuda avantajlı bir sistem olduğu savını çürütmektedir. Başkanlık hükümeti sistemi uygulansaydı daha çok sayıda askeri müdahalenin yapılacağını iddia etmek güçtür. Diğer taraftan başkanlık hükümeti sisteminin dikta rejimini doğuracağı iddiası da çok sağlam temellere oturmamaktadır. Zira dikta rejiminde diktatör sadece yürütmeye değil devletin bütün kuvvetlerine hakimdir. Bu açıdan düşünüldüğünde başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organında tek bir kişinin söz sahibi olmasından bahsedilse de aynı kişinin yasama organına da hakim olması zordur. Oysa parlamenter hükümet sisteminde aynı kişinin yani başbakanın hem yürütme organında hem de yasama organında tek söz sahibi kişi olması mümkündür. Bu durumda başka etkenler dikkate alınmadan salt hükümet sisteminin dikta rejimini getirmesi ihtimali parlamenter hükümet sisteminde daha yüksektir. Hal böyle olunca bu dezavantajın ülkemiz açısından söz konusu olması zordur.

Doktrinde bazı yazarlar da İhtimaller üzerinde düşünüldüğü zaman başkanlık hükümeti sisteminin dikta rejimlerine sebep olma ihtimali kadar parlamenter hükümet sisteminin de dikta rejimine sebep olma ihtimali olduğunu¹¹¹ ileri sürmektedir. Şöyle ki, parlamentoda çoğunluğa sahip iktidar partisi parlamentoya istediğini yaptırabilecektir. Böyle bir parlamento hiçbir şekilde hükümetin ve özelde Başbakanın isteklerine karşı koyamayacaktır. Teorik olarak hükümeti denetleme

¹¹¹ Kuzu, 2000, 44.

yetkisine sahip parlamento, pratikte denetleme vasıtalarından hiçbirini hükümete karşı kullanamayacaktır.¹¹²

Türk halkının pek de kısa sayılmayacak bir demokrasi deneyimine sahip olması ve Türkiye’de darbe yapan ordunun bile “devlete çeki düzen verdikten sonra” bir iki yıl içinde kışlasına geri dönmesi sebebiyle, Güney Amerika ve Afrika ülkeleri örnek gösterilerek Türkiye’de de başkanlık hükümeti sisteminin diktatörlüğe yol açacağını ileri sürmenin Türk halkına haksızlık olacağı¹¹³ ifade edilmektedir. Güney Amerika ve Afrika halkları yıllarca sömürge altında kalmış, uzun süre devlet idare etme gibi bir kültürden mahrum yaşamışlardır. Oysa Türk tarihi bu açıdan Güney Amerika ve Afrika ülkelerinden çok farklıdır. Bu sebeple ülkemizde hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın, diktatörlük gibi bir uygulamaya yol açmayacağı kanaatindeyiz. Evet, ülkemizde antidemokratik uygulamalar görülmektedir ve gelecekte de görülebilir. Ancak, günümüzdeki çok sesliliğin de katkısıyla antidemokratik uygulamaların diktatörlüğe dönüşme ihtimalinin ortadan kalktığını söylemek mümkündür. Antidemokratik uygulamaların sebebini ise –özellikle (hem siyasetçi hem de bürokrat) yöneten kesimin demokrasi kültüründeki zafiyet gibi- hükümet sistemi dışında başka sebeplerde aramak daha doğru olacaktır.

b. Demokratik İlkeler Uygun Olmaması Açısından Değerlendirme

Bazı yazarlar başkanlık hükümeti sisteminde başkanın halkın tamamının değil de bir kısmının desteği ile işbaşına gelmesini, kazananın her şeyi kazanıp (*winner take all*) kaybedenin her şeyi kaybetmesini (*looser loses all*)¹¹⁴ gerekçe göstererek başkanlık hükümeti sisteminin demokratik olmayan neticelere yol açtığını ileri sürmektedirler. Bu durumda çoğunlukçu demokrasi anlayışının hakim olmasından bahsedilebilir. %1 oranında bir farkla seçimi kazanmakla dahi bütünüyle iktidar ele geçirilmiş olmaktadır.

Başkanın sahip olduğu önemli yetkileri, yardımcılarını olarak nitelendirilebilecek atanmış kimselere devretmesi demokratik kriterler

¹¹² Kuzu, 2000, 44.

¹¹³ Yanık 1997, s.131.

¹¹⁴ Linz, 1994, 14.

açısından uygun görülmemektedir. Başkanın bunu yapması bir anlamda zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Çünkü yürütme yetkisi, sistem tarafından sadece başkana verilmiştir. Başkanın bütün konularda uzman olması söz konusu olamayacağından ister istemez yardımcılarının istifade edecektir. Bu durumda da bir başka sakınca ortaya çıkabilmektedir, o da başkana yardımcı olan görevliler arasında uyumsuzluğun olması ve dolayısıyla hükümet işlerinde bir karmaşanın meydana gelmesi ihtimalidir.¹¹⁵

ABD örneğine baktığımız zaman demokrasinin gereklerinden olan seçmene karşı hesap verme ve sorumlu kılınma unsurunun bu hükümet sisteminde tam anlamıyla yer almadığı söylenebilir. Çünkü Başkan en fazla iki dönem seçilebilmektedir. İkinci dönemini yaşayan Başkanın yeniden seçilme gibi bir kaygısı olmayacağı için, bu ikinci dönemi için -en azından kişisel olarak- hesap vermesi söz konusu olmayacaktır.¹¹⁶

Bu sakıncanın Türkiye için de geçerli olacağına şüphe yoktur. Hatta denilebilir ki Türkiye açısından böyle bir uygulama daha vahim sonuçlar doğurabilir. Ülkemizde demokrasi kültürü tam anlamıyla yerleşmediği gibi, iktidarın kişiselleşmesi olgusu da her dönem varlığını hissettirmiştir.

c. Hürriyetler İçin Tehlike Oluşturması Açısından Değerlendirme

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organı yani başkanın güçlü olması hürriyetler açısından bir tehlike olarak görülmektedir. Bu fikre katılmayanlar, başkanlık hükümeti sisteminin hürriyetler için taşıdığı tehlikenin parlamenter hükümet sisteminin hürriyetler açısından taşıdığı tehlikeden daha fazla olmadığını ileri sürmektedirler. Onlara göre, hürriyetler açısından güçlü bir yürütme tehlike olmaktan ziyade gereklidir de. Çünkü vatandaşların sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi güçlü bir yürütme sayesinde olacaktır. Sosyo-ekonomik durumların iyileştirilmesi de günümüzde hürriyetleri gerçekleştirmek açısından son derece gereklidir. Hürriyetler açısından önemli olan yürütme organını zayıflatmak değil, yürütme organından hürriyetlere

¹¹⁵ Özer, 2003, 195-196.

¹¹⁶ Yazıcı 2005, 130.

yönelecek tehlikelerin bertaraf edilmesi ve yürütme gücünün kontrol altında tutulmasıdır. Bunu sağlamak için de kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, özellikle de yargı organının yürütme organının gücünü dengede tutabilecek bir konuma getirilmesi gerekmektedir.¹¹⁷

Yürütme organının güçlü olması tek başına hürriyetler açısından bir tehdit olarak görülemez. Çünkü vatandaşların sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi güçlü bir yürütme sayesinde olacaktır. Sosyo-ekonomik durumların iyileştirilmesi de günümüzde hürriyetleri gerçekleştirmek açısından son derece gereklidir. Türkiye’de de halkın sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmek son derece önemlidir.

Ancak burada belirtmek gerekir ki, yukarıda da ifade edildiği gibi, yürütme organının güçlü olması açısından başkanlık hükümeti sisteminin parlamenter hükümet sisteminden daha avantajlı olduğunu savunmak güçtür. Yürütmenin güçlü olmasını hükümet sistemine bağlamak doğru olmayacaktır. Çünkü pek tabii parlamenter hükümet sistemi de güçlü bir yürütmeyi beraberinde getirebilir. Hatta tek başına bir partinin iktidara gelmesini sağlayıcı bir seçim sistemi getirildiği takdirde parlamenter hükümet sisteminin başkanlık hükümeti sistemine nazaran daha güçlü bir yürütmeyi mümkün kılabileceği söylenebilir. Bu durumda hükümet sisteminden çok seçim sisteminin güçlü yürütme açısından daha büyük bir öneme sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

d. Kutuplaşmalara ve Tıkanıklıklara Sebep Olması Açısından Değerlendirme

Başkanlık hükümeti sisteminin belki de en önemli sakıncası yasa-
ma organı ile yürütme organı arasındaki görüş ayrılıklarından dolayı tıkanıklıkların ortaya çıkmasıdır.¹¹⁸

“*Check and Balance*” yani “*Fren ve Denge*” mekanizması tam olarak işletilemediği takdirde, başkanlık hükümet sisteminin yapısının diyalog, pazarlık, uzlaşma gibi mekanizmaları dışlayıcı bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülmektedir. Bunun sonucu olarak da siyasi mücadele sertleşmekte, kutuplaşma ortaya çıkmaktadır. Toptancı bir zihniyet ortaya çıkmakta, seçimler sonucunda kazanan her şeyi kazanmakta,

¹¹⁷ Kuzu, 2000, 42-43.

¹¹⁸ Onar, 2005, 100.

kaybeden de her şeyi kaybetmektedir.¹¹⁹ Bir anlamda “*toplam sıfır oyunu*” (zero-sum game) oynanmaktadır.¹²⁰ Bu durumda kaybeden taraf kaybettiğlerinin acısıyla uzlaşmazlığa, demogojiye ve hatta yasa dışı yollara başvurabilmektedir.¹²¹ Başkanın yandaşlarıyla, ona karşı olanlar arasındaki görüş farklılıkları parlamenter hükümet sistemindekine nazaran daha bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır; Başkanlık hükümeti sisteminde farklı görüşler parlamenter hükümet sistemindeki iktidar muhalefet ilişkisinden çok daha keskin bir şekilde ortaya çıkar.¹²² Çünkü büyük miktarlarda oy almasına rağmen küçük bir oy farkıyla kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin de her şeyi kaybetmesi söz konusudur.¹²³ Kaybedenin acısı, ister istemez rakibe bakış açısının dostane olmasını engelleyecektir.

Başkanlık hükümeti sisteminde başkanın partisi ile yasama organında çoğunluğun sahibi olan partinin farklı olması ihtimali de vardır. Çünkü yasama organı seçimleri ile başkanlık seçimleri ayrı ayrı yapılmaktadır. Bunun da ötesinde seçim dönemleri farklı zamanlara rastlayabilmektedir; örneğin ABD’de başkanlık seçimleri dört yılda bir, Temsilciler Meclisi’nin tamamı ve Senato’nun üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir.¹²⁴ Bu durum, sistemde tikanıklıkların ve kilitlenmelerin ortaya çıkmasına sebep olabilir. Başkanın partisi ile yasama organında çoğunluğu sağlayan partinin farklı olması durumunda, başkanın hiçbir talebinin yasama organı tarafından kabul edilmemesi gibi bir durumla karşılaşılabilir.¹²⁵ Başkanın –her ne kadar sert kuvvetler ayrılığı olsa da– yasama organı ile iyi geçinmesi şarttır. Başkanın politikalarını yürütebilmesi için gerekli kanunların çıkarılması gerekir. Dahası yasama organının bütçeyi kabul etmemesi halinde Başkan hiçbir harcama yapamayacaktır. Harcama yapılamadığı zaman da icraattan bahsetmek mümkün değildir.¹²⁶ Bu durumda başkan için bir tek çözüm yolu gözük-

¹¹⁹ Özer, 1998, 101-102; Turhan, 1989, 37.

¹²⁰ Linz, 1994, 19; Yazıcı 2005, 135-136.

¹²¹ Özer, 1998, 101-102; Kuzu, 2000, 43.

¹²² Turhan, 1989, 38.

¹²³ Linz, 1994, 14; Özbudun, 2000, 112.

¹²⁴ Özer, 1998, 73.

¹²⁵ Turan 2005, 120-121; Kalaycıoğlu, 2005, 21; Kuzu, 2000, 44; Turhan, 1989, 36-37.

¹²⁶ Onar, 2005, 93-94; Özbudun, 2000, Tebliğ sonrası soru cevap kısmı 141-142; Oya Araslı, “Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu’nda sunduğu tebliğ”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*,

mektedir; yasama organı içinde kişilik zaafı olan üyelere bir anlamda rüşvet sayılabilecek tavizler vermek. Bu sayede yasama organı içinde çoğunluğa sahip olmasa bile iktidardaki başkan, yasama organından yeterli desteği çok da etik olmayan yollarla sağlayabilecektir. Ancak, ülkemizde olduğu gibi disiplinli partilerin bulunduğu ülkelerde, bu şekilde diğer siyasi parti mensuplarından destek almak zorlaşacaktır.¹²⁷ Gerçi, başkan seçimleri ile parlamento seçimlerinin birlikte yapılması durumunda, yürütme ile yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran partinin farklı olma ihtimali son derece zayıftır.

Başkanlık hükümeti sisteminde Başkan seçimleri ile parlamento seçimleri ayrı ayrı yapıldığı için yasama ve yürütme organları açısından iki ayrı meşruiyet kaynağı meydana gelmektedir. Hem parlamento hem de Başkan ayrı ayrı ve eşit olarak demokratik meşruluk talebinde bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bir çatışma ortaya çıkması durumunda hangisinin meşruiyetinin önde olduğuna karar vermek mümkün değildir.¹²⁸

Başkanlık hükümeti sisteminin özünde bir katılık özelliği vardır. Başkanın belirli bir zaman dilimi için işbaşına gelmesi ve çok çok olağanüstü durumlar hariç sürenin bitimine kadar görevi başında kalması da tıkanıklıkların sebeplerindendir. Dört yıllık sabit zaman dilimi zarfında, icraatı ne kadar kötü olursa olsun, halkın nazarında itibarını ne kadar düşürürse düşürsün, suiistimallere ne kadar saplanmış olursa olsun, başkanın siyasi sorumluluğuna gidilmesi mümkün değildir. Sistemde bir kilitlenme söz konusu olduğunda yeni seçimler yapılana dek başkanı değiştirip tıkanıklığı aşmak mümkün değildir.¹²⁹ Bu gibi durumlarda Güney Amerika ülkelerinde tıkanıklığı fiilen açma vazifesini ordu kendisinde görebilmektedir.

Kabul etmek gerekir ki bu sakınca Türkiye için de geçerlidir. 1982 Anayasası'nın kurduğu sistem, tıkanıklıkları giderici tedbirler almış olmasına rağmen, yine de sık sık tıkanıklıklarla karşılaşıldığı görülmektedir. Bunun en bariz örneği 2007 yılı Nisan ve Mayıs aylarında yaşanan Cumhurbaşkanı seçimi krizinde görülmüştür. Uzlaşma kül-

(Ankara: 2000) 253.

¹²⁷ Araslı 2000, 253; Kuzu, 2000, 49.

¹²⁸ Linz, 1994, 6-7; Özer, 1998, 74-75; Özbudun, 2000, 111; Kalaycıoğlu, 2005, 19; Yazıcı 2005, 133-134.

¹²⁹ Linz, 1994, 19; Yazıcı 2005, 128-129; Özbudun, 2000, 111.

türünün ülkemizde yerleşmemiş olması sebebiyle gelecekte de bu tür krizlerin yaşanacağı yönünde öngöründe bulunmak mümkündür. Hele bir de başkanlık hükümeti sistemi uygulamaya konulursa, yukarıda bahsedilmiş olan ve tikanıklıklara sebep olabilecek ihtimallerin Türkiye’de yaşanmaması için hiçbir sebep yoktur.

Sonuç

Her hükümet sisteminin avantajlı yönleri olduğu gibi dezavantajlı yönleri de vardır. Yine her hükümet sisteminin başarılı şekilde uygulandığı ve o hükümet sistemleri için örnek gösterilen ülkeler vardır. Ayrıca hükümet sisteminde herhangi bir değişiklik yapılmadığı halde, iktidarda bulunan siyasi kadronun farklılık göstermesinden dolayı sistemin uygulamasındaki başarının da değişkenlik gösterdiği rahatlıkla söylenebilir. Bunun en bariz örneği 1982 Anayasası’nın uygulandığı 26 yıllık zaman dilimidir. Örneğin bu dönemde hükümet istikrarı açısından hükümet sisteminden ziyade seçim sonuçlarının koalisyon hükümetini zorunlu kılıp kılmaması belirleyici olmuştur.

Başkanlık hükümeti sisteminden olumlu sonuç alan ve ismi bu sistem ile özdeşleşen tek ülkenin Amerika Birleşik Devletleri olduğu, bu ülke dışında bu sistemin demokratik bir netice vermediği¹³⁰ ifade edilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bu sistemin uygulanmasında başarıya ulaşılmış olmasının, “anayasa sayesinde” değil, “anayasaya rağmen” gerçekleştiği¹³¹ kabul edilmektedir. Sistemin uygulamasında aksamaların olmaması çeşitli faktörlerden kaynaklanmaktadır; İlk olarak, siyasi parti yapısının disiplinsiz olması¹³² ve bu partilerin ideolojik farklılıklarının olmaması,¹³³ tikanıklıkların aşılması noktasında önemli

¹³⁰ Teziç, 2001, 424; Güneş 1956, 27.

¹³¹ Sartori, 1994, 109; Özbudun, 2000, Tebliğ sonrası soru cevap kısmı 131; Onar, 2005, 100.

¹³² Linz, 1994, 7; Sartori, 1994, 109; Güneş 1956, 26-27; Yazara göre, ABD Anayasası’nın sert kuvvetler ayrılığını benimsemesine rağmen sistemin başarılı bir şekilde uygulanıyor olması bazı yazarlar tarafından mucize olarak nitelendirilmektedir. ABD’deki siyasi partiler bir gün merkezîyetçi ve disiplinli bir nitelik kazanırsa, sistemi ayakta tutmak için anayasada değişiklik yapmaktan başka çare kalmayacaktır. Nitekim bakanların (sekreterlerin) siyasi sorumluluğunun olması gerektiği yönünde teklifler de zaman zaman ileri sürülmüştür; Turhan, 1989, 39; Özbudun, 2000 Tebliğ sonrası soru cevap kısmı 131; Özbudun, 2005, 108.

¹³³ Sartori, 1994, 109; Süheyl Batum, “Siyasal Rejim Türleri ve Türkiye’de Siyasal Sis-

role sahiptir. Ayrıca bu ülkede lobilerin etkinlikleri de sistemin işleminde önemli bir etkidir. İster Cumhuriyetçi olsun, ister Demokrat olsun, belli bir lobi etrafında toplanan parlamenterler belli kanunların çıkmasında birlikte hareket edebilmektedirler.¹³⁴ İkinci olarak, parlamentodaki komisyonlar, yasama ile yürütme organları arasında işbirliğini sağlamaktadır.¹³⁵

Üçüncü olarak, yürütme organının, bu organ içinde de başkanın son derece güçlü olmasının doğuracağı muhtemel tehlikeleri, ülkenin federal bir siyasi yapıya sahip olması ve Federal Yüksek Mahkeme gibi bir mahkemenin varlığı engellemektedir.¹³⁶ Birçok yasanın federe devletlerin yasama organları tarafından çıkarılması zorunlu olduğu için, federal yönetim istese de dikta rejimini getirecek düzenlemeleri yapamaz.¹³⁷ Sistemin başarısını sağlayan dördüncü faktör, “*Check and Balance*” yani “*Denge ve Fren*” mekanizmasının işlemedir.¹³⁸ Beşinci olarak ABD’de demokrasi geleneği çok güçlüdür. Bu demokrasi geleneği sayesinde tikanıklıklar uzlaşmayla çözüme kavuşmaktadır.¹³⁹ Son olarak Amerikan halkının Anayasa’ya karşı duyduğu büyük saygı da sistemin başarısında önemli bir paya sahiptir. Amerikan halkı, Anayasa’ya yapılan müdahalelere son derece şiddetli tepkiler gösterebilmektedir.¹⁴⁰

Bazı Latin Amerika ülkelerinde, başkanlık hükümeti sistemi ile Başbakanlığın bağdaştırıldığını görmekteyiz. Böyle bir sistemde başkanlık hükümeti sisteminin klasik özellikleri mevcut olmakla birlikte, buna ilaveten bir de başbakanlık müessesesine yer verilmiştir. Başkan, başkanlık hükümeti sisteminde olduğu gibi yürütme içinde tek yetkilidir. Başkanın başbakan ve bakanları seçme ve azletme yetkisi mutlaklıdır. Başbakan ve bakanlar parlamentoya değil başkana karşı so-

temin Geleceği”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, (Ankara: 2000.), 72; Araslı 2000, 254; Özbudun, 2005, 108; Turan 2005, 117; Linz, 1994, 7.

¹³⁴ Araslı 2000, 254; Batum 2000, 72; Özbudun, 2005, 108.

¹³⁵ Özer, 2003, 158; Teziç, 2001, 425., s.430.

¹³⁶ Araslı 2000, 253-254; Özer, 2003, 158; Teziç, 2001, 431; Turhan, 1989, 39; Kalaycıoğlu, 2005, 24; Turan 2005, 115-117.

¹³⁷ Fabrini 2004, 552; Batum 2000, 73.

¹³⁸ Turan 2005, 115; Turhan, 1989, 35.

¹³⁹ Özer, 1998, 103-106; Onar, 2005, 100; Turhan, 1989, 38-39.

¹⁴⁰ Turhan, 1989, 40.

rumludurlar. Böyle bir sistemin kurulmasında ulaşılmak istenen gaye, başkanın politikalarından dolayı ortaya çıkacak eleştirilerde muhatap olarak başbakanı göstermektir. Böylece başkan, başbakanın paratonerlik fonksiyonu sayesinde rahat edebilmektedir.¹⁴¹

Türkiye’de ABD’nin aksine siyasi partiler disiplinli parti yapısına sahiptir. Ayrıca demokrasi ve uzlaşma kültürü ABD’de olduğu gibi gelişmiş değildir. Siyasi parti sistemi değişmeden ve demokrasi kültürü ile uzlaşma kültürü gelişmeden, iktidardaki partinin yasama organında azınlıkta kalması durumunda iktidarın çok zor durumda kalacağı aşikârdır.

Günümüz parlamenter hükümet sistemi ve bu arada 1982 Anayasası’nın kurduğu sistem başbakanı son derece güçlü bir konuma getirmiştir. Sistem değişikliğine gitmek olsa olsa, başbakanın sahip olduğu gücü cumhurbaşkanına taşıma gibi bir amaca hizmet edecektir. Dolayısıyla Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminden başkanlık hükümeti sistemine geçmek, yönetimin daha güçlü hale gelmesi açısından herhangi bir katkı sağlamayacaktır.

Parlamenter hükümet sistemi uygulamasında zayıf hükümetlerle karşılaşılması, hükümet sisteminden ziyade seçim sisteminin ve parçalı siyasi yapının doğurduğu bir sonuçtur. Ülkemizde güçlü ve istikrarlı yönetim için hükümet sistemi değişikliğine değil de bu iki konuya eğilmek daha doğru bir yöntem olacaktır.

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme yetkisini elinde bulunduran başkan doğrudan halkoyuyla işbaşına geldiği için, yürütme açısından temsil ilişkisinin diğer sistemlere nazaran daha doğrudan olduğu ileri sürülmektedir. Ülkemizde böyle bir sakıncanın salt parlamenter hükümet sisteminden kaynaklandığını ileri sürmek doğru değildir. Çünkü seçim sonuçlarının doğrudan yürütme organını belirleme kabiliyeti seçim sistemi ve siyasi parti sistemi ile daha yakından ilgilidir. Eğer seçim sistemi ve siyasi parti sisteminde bir partinin tek başına iktidara gelmesini sağlayıcı bir değişiklik yapılırsa istenilen sonuç elde edilebilecektir. Bu durumda hükümet sistemi değişikliğine gitmek gibi yönetime gerek kalmayacaktır.

Parlamenter hükümet sisteminde başbakan aynı zamanda hem yürütme hem de yasama organına hakim konumda bulunmasından

¹⁴¹ Linz, 1994, 60.

dolayı, yasama ve yürütme organlarının birbirini sınırlandırması, aşırılıklarının önüne geçmesi gibi bir durum uygulamada pek görülmez. Bu durumda başbakanın sahip olduğu gücü sınırlandırmak seçim sistemi ile tek başına iktidara gelmesini önleyip, koalisyon hükümetlerinin ülkenin kaderi haline gelmesini sağlamakla ya da siyaset dışı müdahalelerle mümkün olacaktır.

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama fonksiyonunda kaliteyi arttıran asıl etken belki de disiplinli siyasi partilerin mevcut olmamasıdır. Parti disiplini parlamenter hükümet sisteminin başarılı uygulaması için gerekli görülse de hükümet sistemini belirleyici bir özelliği değildir. Burada yasama organının iktidar partisinin iradesini değil de görüşülen meselenin içeriğini değerlendirip karar vermesinde hükümet sisteminin doğrudan değil de dolaylı bir etkisinin olduğu söylenebilir.

Başkanlık hükümeti sisteminin diktatörlüğe yol açacağı ileri sürülmektedir. Güney Amerika ve Afrika ülkelerini bu açıdan örnek göstermek doğru değildir. Ülkemizde hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın, diktatörlük gibi bir uygulamaya yol açmayacağı kanaatindeyiz. Evet, ülkemizde antidemokratik uygulamalar görülmektedir ve gelecekte de görülebilir. Ancak, günümüzdeki çok sesliliğin de katkısıyla antidemokratik uygulamaların diktatörlüğe dönüşme ihtimalinin ortadan kalktığını söylemek mümkündür. Antidemokratik uygulamaların sebebini ise –özellikle (hem siyasetçi hem de bürokrat) yöneten kesimin demokrasi kültüründeki zafiyet gibi- hükümet sistemi dışında başka sebeplerde aramak daha doğru olacaktır.

KAYNAKLAR

- Araslı, Oya, “Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu’nda sunduğu tebliğ”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara: 2000.
- Başgil, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku*, Birinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül II, İstanbul: 1960.
- Batum, Süheyl, “Siyasal Rejim Türleri ve Türkiye’de Siyasal Sistemin Geleceği”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara: 2000.
- Çam, Esat, *Devlet Sistemleri*, İstanbul: 1993.
- Duverger, Maurice, *Seçimle Gelen Krallar*, İstanbul: Konuk Yayını, 1975.

- Elgie, Robert, "The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions", *European Journal of Political Research*, Vol. 33., (1998).
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.
- Eroğul, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırangış Kitabevi, Ankara 2006.
- Fabrini, Sergio, "Transatlantic Constitutionalism: Comparing United States and European Union", in *European Journal of Political Research*, Vol. 43., (2004).
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2002.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2000.
- Güneş, Turan, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956.
- Jonston, Larry and Munroe Eagles, *Politics: An Introduction to Modern Democratic Government*, Broadview Press, 2004.
- Kalaycıoğlu, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- Kuzu, Burhan, "Neden Başkanlık Hükümeti", in *Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara: 2000.
- Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.", in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Lijphart, Arend, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Ergun Özbudun-Esin Onulduran), Ankara: 1986.
- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Mainwaring Scott and Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy", *Politics, Society and Democracy: Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz* Boulder: Westview Press, 1994.
- Oder, Bertil Emrah, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler", in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- Onar, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- Özbudun, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.

- Özbudun, Ergun, “Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu’nun 5. Oturumunda Genel Değerlendirme Tebliği”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara: 2000.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 1998.
- Özer, Attila, *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003
- Özer, Attila Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği Ankara: 1998.
- Özer, Attila, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara: 1981.
- Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Siaroff, Alan, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42., Issue 3., (2003)
- Stephan, Alfred and Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2001.
- Turan, İlter, “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- Turhan, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır: 1989.
- Tunç, Hasan, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, in *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.II., S.1., (1988).
- Villone, Massimo, Siyasal Sistemler (Demokratik Parlamenter Sistem, Başkanlık-Yarı Başkanlık Sistemi, Tek-Çift Meclis) Konulu konferansta sunduğu tebliğ, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara: 2001.
- Ware, Alan, “Divided Government in the United States”, in *Divided Government in the Comparative Perspective*, Robert Elgie ed., Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Yanık, Murat, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, İstanbul: 1997.
- Yazıcı, Serap, “Başkanlık Sistemleri”, in *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.