

**PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİNİN RASYONELLEŞTİRİLMESİ VE  
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**Bülent YÜCEL**

**DOKTORA TEZİ**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Danışman: Prof. Dr. Erdal Onar**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Mart 2008**

**DOKTORA TEZ ÖZÜ****PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİNİN RASYONELLEŞTİRİLMESİ VE  
TÜRKİYE ÖRNEĞİ****Bülent YÜCEL****Kamu Hukuku Anabilim Dalı****Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart 2008****Danışman: Prof. Dr. Erdal ONAR**

Hükûmet sistemleri, yasama-yürütme ilişkisi üzerine kurulur. Erkler arasındaki ilişkiyi belirleyen ve biçimlendiren siyasi iktidar, hükûmet sistemleri bakımından yaşamsal bir role sahiptir. Bu yüzden, tezin “giriş” kısmında, siyasi iktidar kavramı, ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Rasyonelleştirme araçları ve yöntemleri ise, parlamentarizmin mantığı ve uygulanasından kaynaklanan sorunların çözümü amacını gütmektedir. Aynı zamanda bu mekanizmalar hükûmet sisteminin değiştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak risk potansiyelini azaltmaya yöneliktir.

“Parlamber Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneğı” adlı tezimiz üç bölümde oluşmaktadır. Birinci bölümde hükûmet sistemlerinin klasik ayrımı ve yeni sınıflandırma çalışmaları ele alınmıştır. İkinci bölümde ise parlamenter hükûmet sisteminin temel sorunları saptanmıştır. Bu çerçevede parlamenter sistemin sorunlarının en aza indirgenmesi ve daha etkin bir işleyişe kavuşmasını sağlayacak birtakım hukuki düzenlemeler önerilmiştir. Tezin son kısmını oluşturan üçüncü bölümde; öncelikle, 1982 Anayasası'na kadar ki; Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri incelenmiştir. Ardından 1982 Anayasası'nın oluşturduğu hükûmet sistemi ve mevcut hükûmet sistemine getirilen eleştiriler değerlendirilmiştir. Nihayetinde önerilen seçeneklere karşı bir tez olarak, sistemin rasyonelleştirilmesi tartışılmıştır.

**ABSTRACT****RATIONALIZED PARLIAMENTARY GOVERNMENTAL SYSTEM AND THE  
CASE OF TURKEY****Bülent YÜCEL****The Public Law Science****Anadolu University Social Sciences Institute, March 2008****Advisor: Prof. Dr. Erdal ONAR**

Governmental systems are established on relationships between the legislative and the executive. The political power, which determines and formulates the relationship between the legislative and the executive, has a vital role in the forming of a governmental system. Therefore the concept of political power is discussed in detail in the introductory part of the thesis. Rationalized devices and methods aim to resolve the theoretical and practical problems of the parliamentary system. These mechanisms have the purpose of decreasing the potential risks which result from changing the system of the government.

Our study that has the title, “Rationalized Parliamentary Governmental System and The Case of Turkey”, consists of three parts. In the first chapter, there is a theoretical review of the classical categorization of governmental systems and new classifications. In the second chapter, main problems of the parliamentary system are determined. In this context, some legal arrangements are offered to minimize the problems to make the parliamentary system more efficient. In the third and last chapter, The Ottoman-Turkish Constitutional developments until 1982 Constitution and the governmental system provided 1982 are discussed. Finally, the rationalized parliamentarism is discussed as an alternative *vis-à-vis* the governmental systems that were proposed in the literature.

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Bülent Yücel'in **Parlamenteer Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği** başlıklı tezi.....tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

**Adı Soyadı**

**İmza**

Üye (Tez Danışmanı) : Prof. Dr. Erdal Onar .....

Üye : Prof. Dr. Akar Öcal .....

Üye : Prof. Dr. Turan Yıldırım .....

Üye : .....

Üye : .....

Prof. Dr. Nurhan AYDIN  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

Enstitü Müdürü

## ÖZGEÇMİŞ

**Bülent YÜCEL**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Doktora**

**Eğitim**

|              |             |                                                 |
|--------------|-------------|-------------------------------------------------|
| <b>Y.Ls.</b> | <b>2002</b> | Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| <b>Ls.</b>   | <b>1997</b> | Anadolu Üniversitesi, Hukuk Fakültesi           |
| <b>Lise</b>  | <b>1993</b> | Bursa Atatürk Lisesi, Matematik Bölümü          |

**İş**

**1998-** Öğretim Görevlisi. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi

**Mesleki Birlik / Dernek / Kuruluş Üyelikleri**

**2002-** Anadolu Üniversitesi Mezunlar Birliği  
**1999-** Eskişehir Barosu

**Yayınlar**

*Hakemli Dergilerde Yayınlanan Makaleler*

“Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükûmet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya,” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 52, 4: 335-364, 2003.

“Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama-İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri,” **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 4, 1: 1-18, 2004.

“Westphalia Antlaşmasından Nice Antlaşmasına: Egemenlik Kavramının Tarihsel Seyri ve Bir Prototip Olarak Avrupa Birliği,” **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10,1-2: 165-202, Haziran 2006.

*Hakemsiz Dergilerde Yayınlanan Makaleler*

“Yasama Dokunulmazlığı Sorunu, **Bursa Barosu Dergisi**,” 75: 43-54, Eylül, 2004.

“20. Yüzyılda Ulus Devletin Egemenlik Yetkisine Yapılan Son Müdahale: Uluslararası Ceza Mahkemesi,” **Eskişehir Barosu Dergisi**, 7: 229-243, Haziran 2005.

“Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması,” **Eskişehir Barosu Dergisi**, 12-13: 155-164, Şubat-Haziran 2007.

**Kişisel Bilgiler**

**Doğum yeri ve yılı:** Bursa-14 Şubat 1976    **Cinsiyet:** Erkek    **Yabancı dil:** İngilizce

## İÇİNDEKİLER

|                            |      |
|----------------------------|------|
| ÖZ .....                   | ii   |
| ABSTRACT .....             | iii  |
| JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI..... | iv   |
| ÖZGEÇMİŞ.....              | v    |
| KISALTMALAR LİSTESİ.....   | xiii |
| GİRİŞ.....                 | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SİYASAL İKTİDARIN BİÇİMLENİŞİ: HÜKÛMET SİSTEMLERİ

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. HÜKÛMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI SORUNU .....                          | 34 |
| 2. HÜKÛMET SİSTEMLERİNE İLİŞKİN KLASİK AYRIM .....                               | 39 |
| 2.1. Meclis Hükûmeti Sistemi .....                                               | 39 |
| 2.1.1. Meclis Hükûmeti Sisteminin Karakteristiği .....                           | 39 |
| 2.1.2. Meclis Hükûmeti Sisteminin Uygulaması .....                               | 41 |
| 2.2. Başkanlık Hükûmeti Sistemi.....                                             | 43 |
| 2.2.1. Başkanlık Sisteminin Karakteristiği.....                                  | 43 |
| 2.2.2. Başkanlık Sisteminde Yasama Erki.....                                     | 44 |
| 2.2.3. Başkanlık Sisteminde Yürütme Erki .....                                   | 45 |
| 2.2.4. Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Erkleri<br>Arasındaki İlişki ..... | 46 |
| 2.2.4.1. Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumluluğu .....                             | 46 |
| 2.2.4.2. Başkanın Yetkileri Bağlamında Yasama Erkiyle<br>İlişkileri.....         | 48 |
| 2.2.4.2.1. Fesih Yetkisi.....                                                    | 48 |
| 2.2.4.2.2. Atama ve Görevden Alma Yetkisi.....                                   | 49 |
| 2.2.4.2.3. Yasama Yetkileri .....                                                | 49 |
| 2.2.4.2.4. Diğer Yetkileri .....                                                 | 51 |

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.3. Parlamenter Hükûmet Sistemi .....</b>                                | <b>52</b> |
| <b>2.3.1. Parlamenter Sistemin Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Seyri.....</b>      | <b>52</b> |
| <b>2.3.2. Parlamenter Sistemin Karakteristiği.....</b>                       | <b>56</b> |
| <b>2.3.2.1. Parlamenter Sistemin Genel Esasları.....</b>                     | <b>56</b> |
| <b>2.3.2.2. Parlamenter Sistemde Yasama ve Yürütme Erkleri</b>               |           |
| <b>Arasındaki İlişki.....</b>                                                | <b>58</b> |
| <br><b>3. HÜKÛMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASINDAKİ YENİ</b>              |           |
| <b>AÇILIMLAR. ....</b>                                                       | <b>63</b> |
| <br><b>3.1. Yarı-Başkanlık Hükûmet Sistemi .....</b>                         | <b>63</b> |
| <b>3.1.1. Yarı-Başkanlık Sisteminin Karakteristiği .....</b>                 | <b>63</b> |
| <b>3.1.2. Yarı-Başkanlık Sisteminde Uygulama ve Sonuçları.....</b>           | <b>67</b> |
| <b>3.1.3. Yarı-Başkanlık Sistemi Üzerinden Geliştirilen Tartışmalar.....</b> | <b>72</b> |
| <br><b>3.2. Sartori'nin Dönüşümlü Başkanlık Sistemi .....</b>                | <b>82</b> |

## İKİNCİ BÖLÜM

### PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÇABALARI

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. PARLAMENTER SİSTEMİN ELEŞTİRİSİ .....</b>                                | <b>85</b>  |
| <br><b>1.1. Parlamenter Sistemde İstikrar-Etkinlik Denklemi: Bir Çıkmaz ve</b> |            |
| <b>Beklenti Sorunu.....</b>                                                    | <b>85</b>  |
| <b>1.1.1. Sorunun Ortaya Konuşu .....</b>                                      | <b>85</b>  |
| <b>1.1.2. Siyasal Partilerin Yapılanışı.....</b>                               | <b>95</b>  |
| <b>1.1.2.1. Siyasal Parti Kavramı.....</b>                                     | <b>95</b>  |
| <b>1.1.2.2. Parti Disiplini-Parti İçi Demokrasi Gerilimi.....</b>              | <b>99</b>  |
| <b>1.1.3. Seçim Sisteminin Hükûmet İstikrarı ve Etkinliği</b>                  |            |
| <b>Üzerindeki Etkisi.....</b>                                                  | <b>108</b> |
| <b>1.1.3.1. Seçim Sistemi Kavramı .....</b>                                    | <b>108</b> |
| <b>1.1.3.2. Seçim Sistemi-Parti Sistemi İlişkisi .....</b>                     | <b>114</b> |



|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1.3.3. Çoğunluk ve Orantılı Temsil Sistemleri                          |     |
| Arasındaki Tercih Sorunu .....                                           | 121 |
| 1.1.3.4. Siyasal Partilerin Yasama Organındaki Dağılımı                  |     |
| Sonucunda Oluşan Hükûmet Görünümleri .....                               | 129 |
| 1.2. Parlamenter Sistemin Siyasal Tıkanmalar Karşısındaki Konumu:        |     |
| Esneklik Yetisi.....                                                     | 135 |
| 1.2.1. Esneklik, İstikrar ve Etkinlik Kavramları Arasındaki İlişki.....  | 135 |
| 1.2.2. Siyasal Tıkanmalar Karşısında Parlamenter Sistemin Diğer          |     |
| Hükûmet Sistemleri İle Karşılaştırılması.....                            | 138 |
| 2. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ YA DA ESNEKLİK ÖZELLİĞİNİN                            |     |
| SOMUTLAŞMASI: SİSTEMİ RASYONELLEŞTİRME ARAÇLARI.....                     | 146 |
| 2.1. Parlamenter Sistemin Klasik Anlaşılışından Rasyonelleştirilmiş      |     |
| Parlamentarizme Geçiş .....                                              | 146 |
| 2.2. Parlamenter Sistemin İstikrarının Arttırılmasına Yönelik            |     |
| Hukuki Düzenlemeler .....                                                | 150 |
| 2.2.1. Parlamenter Sistemin İstikrar Algısının Rasyonelleştirilmesi..... | 150 |
| 2.2.2. Hükûmetin Kuruluş Sürecinde Düşünülen Anayasal Tercihler ...      | 151 |
| 2.2.3. Hükûmetin Devamlılığını Sağlamaya Dönük Araçlar .....             | 153 |
| 2.2.3.1. Güvensizlik Önergelerine Sınırlama Getirilmesi.....             | 153 |
| 2.2.3.2. Güvensizlik Oylamasında Üye Tamsayısı ve                        |     |
| Güvensizlik İradesi Ölçütlerinin Ön Plana Çıkarılması...                 | 153 |
| 2.2.3.3. Kurucu Güvensizlik Oyu Mekanizmasının                           |     |
| Anayasal Sisteme Dâhil Edilmesi .....                                    | 154 |
| 2.2.3.4. Güvenoyunun Fesih Tehdidiyle Sağlanması .....                   | 157 |
| 2.2.3.5. Yasama Denetim Araçlarının Hükûmet İstikrarı                    |     |
| Üzerindeki Etkisi.....                                                   | 158 |
| 2.2.4. Başbakanın Hukuki Konumunun Hükûmet İstikrarına Etkisi....        | 161 |
| 2.3. Parlamenter Sistemde Etkinliğin Arttırılmasına Yönelik              |     |
| Hukuki Düzenlemeler .....                                                | 164 |
| 2.3.1. Parlamenter Sistemin Etkinlik Düzeyinin Rasyonelleştirilmesi .... | 164 |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3.2. Yasama Sürecinin Kolaylaştırılması.....                                                               | 166 |
| 2.3.2.1. Yasama Sürecinin Hazırlık Aşaması: Komisyonlar .....                                                | 166 |
| 2.3.2.2. Yasama Sürecinin Karar Aşaması: Genel Kurul.....                                                    | 170 |
| 2.3.2.2.1. Yasama Faaliyetinin Engellenmesinin<br>Önüme Geçilmesi: Yeni Yasama<br>Yöntemlerinin Kabulü ..... | 170 |
| 2.3.2.2.2. Genel Kurulunun Toplanma ve Karar Alma<br>Yetersayılarının Düşürülmesi .....                      | 176 |
| 2.3.3. Parlamenter Sistemde Hükûmete Tanınan Düzenleme Yetkisi....                                           | 178 |
| 2.4. Parlamenter Sistemdeki Siyasal Tıkanmaların Aşılmasına Yönelik<br>Hukuki Düzenlemeler .....             | 180 |
| 2.4.1. Parlamenter Sistemin Siyasal Tıkanmalar Karşısında Kurumsal<br>Yapısının Rasyonelleştirilmesi.....    | 180 |
| 2.4.2. Devlet Başkanının Seçilememesi .....                                                                  | 180 |
| 2.4.3. Devlet Başkanına Vekâlet Sorunu .....                                                                 | 182 |
| 2.4.4. Yürütmenin Yasamayı Dengeleme Aracı Olarak Fesih Yetkisi ...                                          | 182 |
| 2.4.5. Yasama Organı Başkanının Seçilememesi: Son Turda Adayların<br>Eşit Oy Alması .....                    | 185 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİNİN UYGULAMASI

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. PARLAMENTER SİSTEMİN KABULÜ ÖNCESİNDEKİ ANAYASAL<br>GELİŞMELER ..... | 187 |
| 1.1. Tanzimat Dönemini Hazırlayan Gelişmeler.....                       | 187 |
| 1.2. Tanzimat Dönemi .....                                              | 191 |
| 1.3. 1876 Anayasası Dönemi .....                                        | 194 |
| 1.3.1. 1876 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü .....                    | 194 |
| 1.3.2. 1876 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi.....                 | 196 |
| 1.3.2.1. Birinci Meşrutiyet Dönemi .....                                | 196 |
| 1.3.2.2. İkinci Meşrutiyet Dönemi.....                                  | 198 |

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1.4. 1921 Anayasası Dönemi .....</b>                                      | <b>199</b> |
| <b>1.4.1. 1921 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü.....</b>                   | <b>199</b> |
| <b>1.4.2. 1921 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi .....</b>              | <b>201</b> |
| <b>1.5. 1924 Anayasası Dönemi .....</b>                                      | <b>205</b> |
| <b>1.5.1. 1924 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü.....</b>                   | <b>205</b> |
| <b>1.5.2. 1924 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi .....</b>              | <b>208</b> |
| <b>1.5.3. Çok Partili Siyasal Yaşama Geçişin Hükûmet Sistemine Etkisi...</b> | <b>211</b> |
| <b>2. PARLAMENTER SİSTEMİN KURUMSALLAŞMASI .....</b>                         | <b>214</b> |
| <b>2.1. 1961 Anayasası Dönemi .....</b>                                      | <b>214</b> |
| <b>2.1.1. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesine Giden Süreçte</b>                |            |
| <b>DP İktidarı.....</b>                                                      | <b>214</b> |
| <b>2.1.2. 1961 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü .....</b>                  | <b>217</b> |
| <b>2.1.3. 1961 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi.....</b>               | <b>220</b> |
| <b>2.1.4. 1971 Askeri Müdahalesi ve Müdahalenin Hükûmet</b>                  |            |
| <b>Sistemine Etkisi .....</b>                                                | <b>223</b> |
| <b>2.2. 1982 Anayasası Dönemi .....</b>                                      | <b>228</b> |
| <b>2.2.1. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesini Hazırlayan Koşullar.....</b>     | <b>228</b> |
| <b>2.2.2. 1982 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü .....</b>                  | <b>234</b> |
| <b>2.2.3. 1982 Anayasasının İlk Hâlinin Öngördüğü Hükûmet Sistemi.....</b>   | <b>236</b> |
| <b>2.2.3.1. Yasama-Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki:</b>                    |            |
| <b>Zayıflatılmış Yasama ve Etkin Yürütme Kurgusu .....</b>                   | <b>236</b> |
| <b>2.2.3.2. Güçlendirilmiş Yürütmenin İki Başlılık</b>                       |            |
| <b>Sorunu: Cumhurbaşkanı-Hükûmet İlişkisi .....</b>                          | <b>244</b> |
| <b>2.2.4. Gerçekleştirilen Anayasa Değişikliklerinin Hükûmet</b>             |            |
| <b>Sistemine Etkisi.....</b>                                                 | <b>246</b> |
| <b>2.3. 1982 Anayasası Hükûmet Sistemi Üzerine Yapılan Tartışmalar ve</b>    |            |
| <b>Önerilen Çözüm Yollarının Değerlendirilmesi .....</b>                     | <b>254</b> |
| <b>2.3.1. Tartışmaların Tarihsel Seyri ve Kavramsal Çerçevesi.....</b>       | <b>254</b> |
| <b>2.3.2. Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi.....</b>                    | <b>271</b> |
| <b>2.3.3. Yarı-Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi .....</b>              | <b>284</b> |

|                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.4. Parlamenter Sistemin Doğasından Kaynaklanan Bunalımların<br/>Aşılması İçin Bir Çözüm Önerisi: Rasyonelleştirilmiş<br/>Parlamentarizm Araçları.....</b> | <b>290</b> |
| <b>SONUÇ .....</b>                                                                                                                                             | <b>303</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                                                                                                          | <b>312</b> |

## KISALTMALAR LİSTESİ

|               |                                                          |
|---------------|----------------------------------------------------------|
| <b>AAMD</b>   | : Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi                      |
| <b>AB</b>     | : Avrupa Birliği                                         |
| <b>ABD</b>    | : Amerika Birleşik Devletleri                            |
| <b>a.g.e.</b> | : Adı geçen eser                                         |
| <b>a.g.m.</b> | : Adı geçen makale                                       |
| <b>AİD</b>    | : Amme İdaresi Dergisi                                   |
| <b>AİHM</b>   | : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi                         |
| <b>AİTİA</b>  | : Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi            |
| <b>AKP</b>    | : Adalet ve Kalkınma Partisi                             |
| <b>AMKD</b>   | : Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi                     |
| <b>ANAP</b>   | : Anavatan Partisi                                       |
| <b>AP</b>     | : Adalet Partisi                                         |
| <b>AÜHF</b>   | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi                    |
| <b>AÜHFD</b>  | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi            |
| <b>AÜHFM</b>  | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası           |
| <b>AÜSBF</b>  | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi         |
| <b>AÜSBFD</b> | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi |
| <b>AY</b>     | : Anayasa                                                |
| <b>BBP</b>    | : Büyük Birlik Partisi                                   |
| <b>bkz.</b>   | : Bakınız                                                |
| <b>BM</b>     | : Birleşmiş Milletler                                    |
| <b>CGP</b>    | : Cumhuriyetçi Güven Partisi                             |
| <b>CHP</b>    | : Cumhuriyet Halk Partisi                                |
| <b>CKMP</b>   | : Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi                      |
| <b>Çev.</b>   | : Çeviren                                                |
| <b>DDK</b>    | : Devlet Denetleme Kurulu                                |
| <b>Der.</b>   | : Derleyen                                               |
| <b>DEÜ</b>    | : Dokuz Eylül Üniversitesi                               |

|                |                                                                                    |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DEÜHFD</b>  | : Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi                                 |
| <b>DİSK</b>    | : Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                         |
| <b>DP</b>      | : Demokrat Parti                                                                   |
| <b>DSP</b>     | : Demokratik Sol Parti                                                             |
| <b>DÜHFD</b>   | : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi                                       |
| <b>DYP</b>     | : Doğru Yol Partisi                                                                |
| <b>E.</b>      | : Esas                                                                             |
| <b>EBD</b>     | : Eskişehir Barosu Dergisi                                                         |
| <b>E.T.</b>    | : Erişim Tarihi                                                                    |
| <b>Ed.</b>     | : Editör                                                                           |
| <b>Eds.</b>    | : Editörler                                                                        |
| <b>EÜHFD</b>   | : Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi                                     |
| <b>FP</b>      | : Fazilet Partisi                                                                  |
| <b>GATT</b>    | : General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Antlaşması) |
| <b>GP</b>      | : Güven Partisi                                                                    |
| <b>GÜ</b>      | : Galatasaray Üniversitesi                                                         |
| <b>GÜİİBFD</b> | : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi                   |
| <b>HADEP</b>   | : Halkın Demokrasi Partisi                                                         |
| <b>Haz.</b>    | : Hazırlayan                                                                       |
| <b>HEP</b>     | : Halkın Emek Partisi                                                              |
| <b>HP</b>      | : Halkçı Parti                                                                     |
| <b>HSYK</b>    | : Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu                                               |
| <b>IDP</b>     | : İslahatçı Demokrasi Partisi                                                      |
| <b>IMF</b>     | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)                             |
| <b>İBD</b>     | : İstanbul Barosu Dergisi                                                          |
| <b>İBÜ</b>     | : İstanbul Bilgi Üniversitesi                                                      |
| <b>İHİD</b>    | : İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi                                                 |
| <b>İTC</b>     | : İttihat ve Terakki Cemiyeti                                                      |
| <b>İÜ</b>      | : İstanbul Üniversitesi                                                            |
| <b>İÜHF</b>    | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi                                            |
| <b>İÜHFM</b>   | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası                                   |

|               |                                                                                                  |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>İÜİF</b>   | : İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi                                                        |
| <b>İÜİFM</b>  | : İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası                                               |
| <b>İÜSBF</b>  | : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi                                               |
| <b>İÜSBFD</b> | : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi                                       |
| <b>K.</b>     | : Karar                                                                                          |
| <b>K.T.</b>   | : Karar Tarihi                                                                                   |
| <b>KHK</b>    | : Kanun Hükmünde Kararname                                                                       |
| <b>MBK</b>    | : Milli Birlik Komitesi                                                                          |
| <b>MC</b>     | : Milliyetçi Cephe                                                                               |
| <b>MÇP</b>    | : Milliyetçi Çalışma Partisi                                                                     |
| <b>md.</b>    | : Madde                                                                                          |
| <b>MDP</b>    | : Milliyetçi Demokrasi Partisi                                                                   |
| <b>MGK</b>    | : Milli Güvenlik Kurulu                                                                          |
| <b>MGKon.</b> | : Milli Güvenlik Konseyi                                                                         |
| <b>MHP</b>    | : Milliyetçi Hareket Partisi                                                                     |
| <b>MNP</b>    | : Milli Nizam Partisi                                                                            |
| <b>MP</b>     | : Millet Partisi                                                                                 |
| <b>MSP</b>    | : Milli Selamet Partisi                                                                          |
| <b>MÜHFD</b>  | : Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi                                                   |
| <b>NAFTA</b>  | : North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması)                 |
| <b>NGO</b>    | : Non-Governmental Organization (Hükümet(e) Dışı/Bağlı Olmayan Örgüt)                            |
| <b>OECD</b>   | : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) |
| <b>RG</b>     | : Resmi Gazete                                                                                   |
| <b>RP</b>     | : Refah Partisi                                                                                  |
| <b>s.</b>     | : Sayfa                                                                                          |
| <b>SHP</b>    | : Sosyal Demokrat Halkçı Parti                                                                   |
| <b>SİP</b>    | : Sosyalist İktidar Partisi                                                                      |
| <b>SK</b>     | : Sayılı Kanun                                                                                   |
| <b>SÜHF</b>   | : Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi                                                            |

|               |                                                |
|---------------|------------------------------------------------|
| <b>SÜHFD</b>  | : Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi  |
| <b>TBB</b>    | : Türkiye Barolar Birliği                      |
| <b>TBMM</b>   | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                 |
| <b>TESEV</b>  | : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı     |
| <b>TESK</b>   | : Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu |
| <b>TİD</b>    | : Türk İdare Dergisi                           |
| <b>TİP</b>    | : Türkiye İşçi Partisi                         |
| <b>TİSK</b>   | : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu   |
| <b>TRT</b>    | : Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu           |
| <b>TOBB</b>   | : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği           |
| <b>TODAİE</b> | : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü   |
| <b>TSİD</b>   | : Türk Siyasi İlimler Derneği                  |
| <b>TSK</b>    | : Türk Silahlı Kuvvetleri                      |
| <b>TTK</b>    | : Türk Tarih Kurumu                            |
| <b>vb.</b>    | : Ve benzeri                                   |
| <b>Vol.</b>   | : Volume                                       |
| <b>YTP</b>    | : Yeni Türkiye Partisi                         |
| <b>YHK</b>    | : Yüksek Hâkimler Kurulu                       |
| <b>yy.</b>    | : Yüzyıl                                       |



## GİRİŞ

Bertrand Russell, fizik biliminde “enerji” nasıl temel bir kavram olarak algılanıyorsa, sosyolojide de “iktidar”ın benzer biçimde ele alınması gerekliliğini savunmuştur.<sup>1</sup> İktidarın bir çatı kavram olduğu unutulmadan, bünyesinde çok çeşitli görünümleri barındırdığı bilinmelidir. Hükûmet sistemleri üzerine yapılan çalışmalarda, iktidar kavramının siyasal görünümü ön plana çıkmaktadır. İktidar kavramının siyasal boyutunu, diğer yönlerinden bütünüyle ayırmak, kavramın algılanışında ciddi bir eksikliğin ortaya çıkmasına yol açsa da bu yaklaşım, konunun işlenişi bakımından yapılan bir tercihtir. Bu nedenle hükûmet sistemlerinin biçimlenişinde yalnızca, iktidarın siyasal yönü üzerinde yoğunlaşılacaktır.

Siyasal iktidar kavramına yönelik ilk tanımlama girişimlerinin tarihi derinliği İlk ve Orta Çağ dönemlerine kadar uzanmaktadır. Bir yandan Yunan-Roma uygarlık ekseninin taşıdığı kuramsal temeller ve uygulama birikimi; öte yandan İslâm dünyasında oluşan bakış açısı, siyasal iktidarın tanımlanmasındaki çerçeveyi oluşturmaktadır.

Eski Yunan’da siyasal iktidarın anlaşılabilmesi için “site” yerleşim biriminin iyi çözümlenmesi gerekmektedir. Yunan sitelerinde siyasal iktidar, kuramsal olmaktan çok eylemseldir. Siyasal iktidar, ilke ve kullanım olmak üzere iki esasa dayandırılmış ve iktidarın anlam ifade edebilmesi de, ilke ve kullanımın “bir” olması koşuluna bağlanmıştır. Sitedeki siyasal iktidarın oluşumu, toplumun site içinde eritilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda; sitelerin bireylerden ve toplumdan ayrı varlıkları oluşmuştur. Eski Yunan’da bireylere ya da topluma bütün olarak siyasal anlam kazandıran sitedir. Dolayısıyla, siyasal iktidar da bütünsel olarak siteye ilişkindir. Toplum bu aşamada, siyasal iktidarı değil yalnızca onun kullanımını elde etmiştir. Toplumun çıkarları, sitenin çıkarları içinde erimiş ve birey varlığını site içinde yitirmiştir.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bertrand Russell, **İktidar** Çev.: Mete Ergin (İkinci bası. İstanbul: Cem Yayınevi, 1994), s.12.

<sup>2</sup> Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri-Gelişimi, Hukuk Devletin Kökenleri** (Ankara: Seçkin Yayınları, 2001), s.17-18.

Roma’da ise siyasal iktidarın algılanışı daha çok olaylarla ilgilenen bir toplum ve yönetim biçiminde olmuştur. Siyasal iktidar, karma bir yaklaşımla, devletin çeşitli makamları arasında paylaştırılmış ve dengeli bir devlet yönetimi sağlanmaya çalışılmıştır. Buna göre; senato, ilke olarak siyasal iktidarı elinde bulundurmakta, ancak iktidarı tek başına kullanamamaktadır. İktidarın kullanımı konsüllere, denetleme yetkisi de halka bırakılmıştır. Bu sayede krallığın, tiraniye; aristokrasinin, oligarşiye ve demokrasinin de soysuzlaşarak yeniden tiraniye dönüşmesi engellenmek istenmiştir.<sup>3</sup>

Yeni bir din olarak ortaya çıkan İslâmiyetin kendine özgü yapısı, siyasal iktidarın algılanışına ve biçimlenişine de yansımıştır. Hristiyanlıktan farklı olarak İslâmiyette, dinsel bir özerk kurumlaşma olmaması, kilise-devlet benzeri bir ikiliğin de önüne geçmiştir. Böylelikle, dünyevi iktidar ile dinsel iktidar arasında, kurumsal anlamda bir çatışma söz konusu olmamıştır. İslâm teokrasisinde, Hristiyan teokrasisinden farklı olarak tüm iktidar Tanrı’ya aittir ve buna ortak koşulamaz. Oysa Hristiyan dünyada kilise-devlet ikiliği nedeniyle, siyasal iktidarı kullanan monark, iktidarını doğrudan ya da dinsel iktidarı temsil eden Papa aracılığıyla Tanrı’dan aldığını ileri sürmektedir.<sup>4</sup>

Hristiyanlıktaki farklılığın vurgulanması gereken diğer bir noktası, Ortaçağda siyasal iktidarın kullanılma biçimidir. Dönemin Hristiyan kuramcılarında Aquino’lu Thomas’a göre, iktidar, özde Tanrı’dan gelir. Ancak, kullanımı ve elde edilişi Tanrı’nın dışındadır. İktidar, başta kim olursa olsun toplum adına kullanılmaktadır. Thomas’ın düşüncelerinin en önemli özelliği; soyut iktidarın somutlaşmasıdır. Düşünür, iktidarın özüyle, kullanılışını birbirinden ayırmaktadır. Bu ayrım hiçbir biçimde, demokratik bir yönetimin önerilmesi anlamına da gelmemektedir. Söz konusu olan, monarkla halk arasında yapılacak sözleşme sonucunda siyasal iktidarın kullanımının monarka bırakılması, monarkın da bu sözleşme gereğince halka karşı sorumlu olmasıdır. Böylece sözleşme ile siyasal iktidarın mutlaklaşması da önlenilecektir.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> İlhan, F. Akın, **Kamu Hukuku** (Altıncı bası. İstanbul: Beta Yayınları, 1993), s.29, 32-33.

<sup>4</sup> Mehmet Akad, **Genel Kamu Hukuku** (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993), s.32.

<sup>5</sup> Murat Sarıca, **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi** (Sekizinci baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1999), s.43.

Padovalı Marsilius<sup>6</sup> ise siyaseti ve siyasal iktidarı laik temellere dayandırarak, iktidarın ilke unsurunu, yasamacı olarak gördüğü halkın içine oturtmaktadır. Ancak bu yaklaşımı monarşinin çıkarları çerçevesinde anlamak gerekmektedir. Çünkü dönemin kuramcılarının aşamadıkları nokta, monarkın papalık üzerindeki üstünlük savlarını, siyasal iktidarı halk iradesinden türetilip, doğrulamak hususudur. Amaç, halkın egemenliğinden çok, monarşik devleti dış güçler karşısında özerk bir yapıya ve konuma kavuşturmadır. Marsilius'a göre; devlet dışsal bir egemenlikle donatılmalı, içte de siyasal iktidar ilke ve kullanım bakımından halk ve monark arasında paylaştırılmalıdır. Halk, ilke olarak siyasal iktidara sahip olurken; bunun kullanımı yalnızca monarka ait olmalıdır. Böylece Papalığın ilahi üstünlüğüne de son verilmiş olunacaktır. Ancak bir halk egemenliğinden bahsetmek de mümkün değildir.<sup>7</sup>

Ortaçağın sona ermesiyle siyasal iktidar kavramı ciddi bir dönüşüm geçirmiştir. Coğrafi keşiflerin yarattığı ekonomik farklılaşma ve gelişim, Rönesans hareketinin Eski Yunan ve Roma düşüncesini canlandırması ve reform çabalarının dinsel iktidarı zayıflatması, etkisini siyasal iktidarın anlamlandırılmasında göstermiştir.

İktidarın mutlakiyeti üzerine görüşleriyle yönlendirici olan düşünürlerin başında gelen Niccolo Machiavelli, eserlerinde siyasal iktidar sorunuyla ilgilenmiştir. İtalya'nın, şehir-devletlerden oluşan yapısı nedeniyle, yabancı devletlerin istilalarına maruz kalmasından çokça etkilenen düşünür, şehir-devletlerin siyasal birliğinin sağlanarak, bağımsız milli bir İtalya Devleti'nin kurulmasını arzulamıştır. Düşünür, Prens adlı eserinde yönetim biçimi olan prensliklerin bazılarının mutlak monarşiyle, bazılarının da monarka bağlı senyörlerle yönetildiğini işaret etmektedir. Bu siyasal yapılanmada senyörler arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların prensliklerin kolayca ortadan kalkmasına yol açacağını saptamıştır. Machiavelli'ye göre; en sorunsuz yönetim tarzı, tek bir ferdin, yürütme organını oluşturduğu mutlak monarşilerdir. Böylece, siyasal birlik daha kolay sağlanabilecek, monark iktidarını kimseyle

<sup>6</sup> Düşünürün adının çeşitli kaynaklarda, farklı olarak yer alması dolayısıyla, Cemal Bali Akal'ın, "İktidarın Üç Yüzü" adlı eserindeki bu kullanım tercih edilmiştir.

<sup>7</sup> Mehmet Ali Ağaoğulları, "Halk Ya Da Ulus Egemenliğinin Kuramsal Temelleri Üzerine Birkaç Düşünce," **AÜSBFD** Cilt no 41, Sayı no 1-4: 131-152, (1986), s.134-35.

paylaşmadığı için nüfuz ve otoritesi zayıflamayacaktır. Bu sonuç prensliklerin kolayca yıkılmasını engelleyecektir.<sup>8</sup>

Mutlak siyasal iktidar anlayışının kuramsal çerçevesini çizen ise Jean Bodin olmuştur. Bodin, “Devletin Altı Kitabı” adlı eserinde devleti, birçok ailenin ve onların sahip oldukları malların egemen bir güç tarafından yönetilmesini biçiminde tanımlamıştır.<sup>9</sup> Düşünür, tanımın öznesini oluşturan devlet olgusuna ilişkin olarak yaptığı nitelemede, üstün buyurma gücüne vurgu yapmış ve bu gücün, hiçbir biçimde bölünemez, sınırlanamaz ve başkasına aktarılamaz olduğunu savunmuştur.<sup>10</sup> Mutlak iktidar kuramının bir başka unsurunu da devredilmezlik ilkesi oluşturur. Üstün buyurma gücü gereğince egemen kişi ya da topluluk, sahip olduğu bu gücünü bir başkasıyla ya da toplulukla paylaşmayacaktır.<sup>11</sup> Bodin, siyasal iktidarın mutlaklığının ayırt edici özelliği olarak, kanun yapma kudretinin altını çizmiştir. Monark, tebaasına ya da başka herhangi bir makama bağlı olmaksızın kural koyabilecek ve bu kurallarla da sınırlı olmayacaktır. Çünkü monark bu gücünü Tanrı’dan almakta ve ancak ona itaat ile yükümlü olmaktadır. Böylece, monarkın sınırlanmayan siyasal iktidarı Tanrı’nın iradesiyle kayıtlandırılmaktadır. Bodin, bu yaklaşımla bir yandan monarkın ilahi ve doğal kanunlara uyarak iktidar sürmesini savunurken; diğer yandan, uhrevi iktidarın temsilcisi konumundaki Papa’nın, dünyevi iktidara karışmasına kesinlikle karşı çıkmıştır. Bu iki iktidarın birbirlerinin alanlarına tecavüzünü kabul etmemiştir.<sup>12</sup>

Machiavelli ve Bodin’den farklı olarak Thomas Hobbes ise monarşinin ve siyasal iktidarın mutlaklığını genel bir felsefe sistemi içinde sunmayı başarabilmiştir. Düşünürün siyaset felsefesindeki devlet olgusu ve onun ortaya çıkışı, toplumun duyduğu güvenlik gereksinimine dayanmaktadır. Bu gereksinim, bir süre sonra

<sup>8</sup> Recai Galip Okandan, **Umumi Amme Hukuku Dersleri** (İkinci bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1959), s.639,641-642.

<sup>9</sup> Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler** (Beşinci bası. İstanbul: Beta Yayınları 1989), s.123.

<sup>10</sup> Macit Gökberk, **Felsefe Tarihi** (On ikinci basım. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000), s.186.

<sup>11</sup> Mehmet Ali Ağaoğulları ve Levent Köker, **Kral-Devlet ya da Ölümlü Tanrı** (İkinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2000), s.25-30.

<sup>12</sup> Muvaffak Akbay, **Umumi Amme Hukuku Dersleri Birinci Cilt** (Üçüncü baskı. Ankara: AÜHF Yayını, 1958), 176-178.

insanların iktidar kurma isteğinin de yaratıcısı olacaktır; toplumdan ve devletten önce, doğa hâlinde yaşayan insanların kendi güvenlik gereksinimleri, başkaları üzerinde iktidar oluşturmak isteğini doğuracaktır. Aksi, herkesin herkesi yok edebileceği bir eşitliğin doğmasına yol açacaktır. Bu da insan yaşamının ölüm korkusuyla, kısa ve vahşi biçimde geçmesine neden olacaktır. Dolayısıyla, doğa hâlinde adalet olmayacağı gibi mülkiyet de olmayacaktır. İnsanların birbirinin kurdu hâline dönüşmesinin önüne geçilmesi, devlet denen Leviathan'ın kurulmasını gerektirir. Devletin kurulması ancak insanların kendi aralarında yapacakları bir toplum sözleşmesi ile mümkündür. Böylece bütün haklar, taraf olmayan bir egemene temelli devredilerek, doğabilecek karmaşa ortamının önüne geçilecektir.<sup>13</sup>

Siyasal iktidarın mutlaklığı üzerine yapılan bütün kuramsal çalışmalara karşın, tarihi olaylar ve siyasetin dinamizmi, siyasal iktidarın sorgulanması sürecini hızlandırmıştır. Özellikle 15. yy. sonrasında oluşmaya başlayan uluslararası toplum olgusu, gerçekleşen ihtilâller ve uluslaşma süreci, sanayi devriminin ve kapitalizmin ortaya çıkışı gibi siyasal ve ekonomik hareketler, devlet yönetiminin ve onu yönlendiren siyasal iktidar kavramının daha çok tartışılmasına, dolayısıyla gelişen ve dönüşen dünya üzerinde bu iki olgunun da farklılaşmasına neden olmuştur.

Otuz Yıl Savaşları'nın, 24 Ekim 1648 tarihinde imzalanan Westphalia Barış Antlaşmasıyla sona erdirilmiş olması<sup>14</sup>, dramatik bir tarihsel kırılmanın da habercisidir. Antlaşmayla, devletler hukuku tarihi açısından olduğu kadar, siyasal iktidarın sınırlandırılması noktasında da önemli bir adım atılmıştır. Westphalia Barışı; - devletlerin bağımsız ve birbirleri karşısında eşit olması, - siyasal dengeye dayanan bir devletler topluluğunun kurulması, -dinsel ayrımların uluslararası yaşamdaki barışı, huzuru ve dostluğu bozmaması esasları üzerine inşâ edilmiştir.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Alâeddin Şenel, **Siyasal Düşünceler Tarihi, Tarihöncesinde, İlkçağda, Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş** (Dokuzuncu basım. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 2001), s.316, 323-325.

<sup>14</sup> Oral Sander, **Siyasi Tarih, İlkçağlardan 1918'e** (Beşinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1997), s.73-74.

<sup>15</sup> Zeki Maksud Alsan, **Yeni Devletler Hukuku, Birinci Cilt: Prensipler-Şahıslar** (İkinci baskı. Ankara: AÜHF Yayını, 1955), s.81.

Antlaşmayla, Ortaçağ siyasal yapılanmasının temel özelliklerinden biri olan çoklu iktidar yapısı, diğer bir ifadeyle, insanların çeşitli toplum katlarındaki güç merkezlerine tâbi olarak çok merkezli parçalanmış iktidar altında yaşamaları ilkesi, yerini teritoryal egemenlik ilkesine bırakmıştır.<sup>16</sup> Devletlerin içişlerinde bağımsız olacakları ve birbirlerine müdahale edemeyecekleri konusunda anlaşmaya varılmıştır. Öte yandan, aralarındaki ilişkinin sürdürülebilmesi amacıyla, belli bir hukuk sistemi geliştirilmiş ve devletler, bu hukuk sisteminin öznesi hâline getirilmişlerdir. Yeni hukuk sisteminin temelini de devletlerin istekleri ile yaptıkları ve taraf oldukları antlaşmalar oluşturacaktır. Bireylerin ise hiçbir biçimde bu ilişkiler yumağında yeri yoktur. Onlar, ancak uyruğu oldukları devlet ile muhatap olabileceklerdir.<sup>17</sup>

Dünyanın, egemen devletlerden oluştuğu düşüncesine dayanan Westphalia Antlaşması, bu özelliği ile devlet üstü otoritelerin etkisini kırmayı hedeflemiştir. Bunun için de Papalık, Antlaşma süreci dışında tutularak Kutsal Roma İmparatorluğu'nun dağıldığı kabul edilmiştir. Egemen devletlerin üzerinde, onların birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen ve yönlendiren bir iktidar ve üstün otorite olmadığı için, herkesin herkesle savaşılabileceği bir ortam doğmuştur. Antlaşmanın öngördüğü dünya düzeni, Hobbes'un Leviathan'da belirttiği doğa hâline benzemektedir.<sup>18</sup> Antlaşmanın doğurduğu sonuçlar birbirleriyle çelişen ilkeler ortaya çıkarmıştır. Bir yandan devletlerin bağımsızlığı ve eşitliği ilkesi savunulurken; öte yandan düzenli, karşılıklı ilişkileri ve belli bir siyasal dengeyi öngören bir uluslararası sistem kurulmaya çalışılmıştır. Barış Antlaşması'nın oluşturduğu bağımsız eşit devlet anlayışı, Bodin'in mutlak iktidar kavramı ile çatışmakta ve kuram, ilk önemli evrimsel dönüşümünü, uluslararası toplumun kuruluşu ile geçirmektedir. Bu yönüyle eşitlik ilkesi, mutlak egemenlik kavramının kabulünü engellemektedir.

<sup>16</sup> Haldun Güllalp, "Ulusal Devlet, Global Demokrasi?," <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale8.htm> E.T. 04.06.2004.

<sup>17</sup> Çağlar Keyder, "Globalleşme ve Devlet," <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale6.htm>. E.T. 23.12.2004.

<sup>18</sup> Oktay Uygun, "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi," **Anayasa Yargısı** Sayı no 20: 250-284, (Ankara, 2003), s.250-251.

Mutlak siyasal iktidar anlayışını ciddi anlamda farklılaştıran Westphalia Barışıyla, egemenlik kavramı ile uluslararası toplum gerçekleri arasında bağdaşmazlık söz konusu olmuştur. Çünkü bu toplumun üyesi olan bütün devletlerin egemenliği birbirleriyle karşılaşmakta ve eşit kabul edilmektedir. Devletlerden birinin kendi yetkilerini istediği gibi saptayıp tanımlamaya kalkması, diğerlerinin yetkilerinin sınırlandırılması anlamına gelecektir ki; bu durumda biri egemen ise diğerleri egemen olamayacaklardır.<sup>19</sup>

Siyasal iktidarın sınırlanmasındaki kırılma noktalarından biri de, her biri siyasal iktidarın bir görünümünü oluşturan devlet erklerinin, farklı organlar tarafından temsil edilmesini ifade eden erkler ayrılığı ilkesi ve onun yeniden tanımlanması çabalarıdır.

Erklerin ayrılığı ilkesinin izlerine, çok daha eski tarihi dönemlere başvurmadan, Aristo'nun "Politika" adlı eserinde rastlamak mümkündür. Filozof, bu eserinde; hükûmetin üç bölümünden bahseder ki; birinci bölüm, toplumsal sorunları görüşüp karara bağlayan organdır. İkincisi, karara bağlanan konuları yürüten, gereğini yerine getiren bölümdür. Üçüncü bölüm ise, yargı işlevini yüklenen organdır. Aristo, bu organların yapısını ve görevlerini belirtmekle yetinmiştir.<sup>20</sup> 17. yy.'da ise John Locke erkler ayrılığına ilişkin yeni bir tanımlama girişiminde bulunmuştur. Düşünür, siyasal iktidarın mutlaklığı anlayışını reddetmiş ve yürütmeye çalışmıştır.

Locke, mülkiyet ve kamunun iyiliği biçiminde belirlediği meşruiyet ilkelerine dayanarak siyasal iktidarı sınırlama amacındadır. Mülkiyet kavramının kapsamını genişletmiş, "yaşamın", "özgürlüklerin" ve "malların" korunması gerekliliğini savunmuştur. Devletin amacını, barış, güvenlik ve kamu iyiliği olarak belirlemiş ve toplum sözleşmesi ile kurulan devletin, sahip olduğu siyasal iktidarını bu amaçlara aykırı olarak kullanamayacağını iddia etmiştir. Locke, hukuku, bireysel özgürlükleri siyasal iktidarın egemenliğine karşı koruyan bir yapı olarak algılamaktadır. Düşünür, doğa halinde herkesin, bir başkasının iradesine bağlı olmaksızın eylemlerini düzenlemek konusunda yetkin bir özgürlüğe sahip olduğunu ileri sürmektedir.

<sup>19</sup> F. Edip Çelik, **Milletlerarası Hukuk, Birinci Kitap** (İkinci baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986), s.219-220.

<sup>20</sup> Leslie Lipson, **Politika Biliminin Temel Sorunları** Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu (Dördüncü baskı. Ankara: Birlik Yayınları, 1986), 340-341.

Dolayısıyla, devlet, bu özgürlük durumunu zedeleyecek hukuki düzenlemeler gerçekleştiremeyecektir. Bu yaklaşım ile Locke, sınırsız siyasal iktidar anlayışına dayalı hukuku reddederek, siyasal iktidarın sınırlanması gerektiğini vurgulamaktadır.<sup>21</sup>

Siyasal iktidarın rızaya dayalı olarak denetim altında tutulmasının tek başına mümkün olmadığı görüşündeki Locke, daha somut bir düzenleme ile bunun sağlanabileceğini savunmuştur. Devleti oluşturan yasama, yürütme ve federatif erklerin birbirinden ayrılarak, siyasal iktidarın sınırlanması sorununun aşılabileceğini iddia etmiştir.<sup>22</sup> Locke, her bir erkin tanımını vermiş ve birbirleriyle olan ilişkilerini ayrıntılı biçimde incelemiştir. Buna göre; yasama erki, toplumu ve onu oluşturan bireylerin korunması için devletin nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen, kutsal, üstün, egemen ancak sınırlı bir iktidardır. Yasama iktidarı devredilemez. Sadece halkın yönetim biçimini saptama hakkına sahiptir.<sup>23</sup> Locke, yasama erkinin koyduğu kuralların uygulanmasını sağlayacak bir erke gereksinme olduğunu ifade etmiş ve bu erki de yürütme olarak nitelemiştir. Yürütmenin sürekli çalışan, yasamanın ise gerekli kanunları çıkardıktan sonra yeniden toplanmak üzere çalışmalarına ara veren bir erk olduğunu belirten Locke, her iki erkin bu özellik dolayısıyla bir arada bulunmaması gerektiğine işaret etmiştir. Aksi halde, yarardan çok zarar getirecektir. Her iktidarın gücü birbirine eşit olmadığından, yetkiler kötüye kullanılabilecektir. Çünkü yasama, kural koyucudur ve bu yüzden yürütmeden daha üstündür. Yürütme yalnızca mevcut kanunları uygulamak durumunda olduğundan zaten sınırlandırılmış bir iktidardır.<sup>24</sup> Locke'un devlet yönetimi için kurguladığı ayrım ne Aristo'nunkine benzer ne de ardılı Montesquieu'nün düşüncesinde olgunlaştırdığı erkler ayrılığı kuramıyla bire bir örtüşür. Özellikle, Montesquieu'nün kuramı irdelendiğinde, birbirine çok benzeyen görüşlerin varlığına karşın, Locke'un federatif erk kategorisi ciddi bir sapma olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>21</sup>Halis Çetin, "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine," <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/iibf/c.3s2ml>. E.T. 07.06.2004.

<sup>22</sup> M. Tevfik Gülsoy, "John Locke'un Siyaset Teorisinin Temel Kavramları ve Yasama Gücü," <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/TGuelsoyl>. E.T. 07.06.2004.

<sup>23</sup> Göze, a.g.e., s.159-161.

<sup>24</sup> Kutlu, a.g.e., s.110.



Düşünür, yürütme erki ile federatif erki birbiriyle ilintili olarak açıklamaya çalışmaktadır. Öyle ki, yürütme erkini, yürürlükteki hukukun toplum içerisindeki uygulanışı olarak öngörürken; daha ikincil kabul ettiği federatif erki de kamu güvenliği ve çıkarlarını dışarıdan gelecek tehlikelere karşı koruyan ve yürütme erkinin bir parçası biçiminde tasarlamaktadır.<sup>25</sup> Locke, savaş, barış, uluslararası birlikler, ittifaklar ve devletsiz tüm kişilerle, toplumlara ilişkin işleri federatif olarak nitelerken, bu iki gücün farklı kişilere verilmesini de pek mümkün görmemektedir. Çünkü bu iki erkin farklı idareler altında hareket eden kişilere verilebilmesini neredeyse uygulanamaz görmek, bunun düzensizliğe ve yıkıma yol açacağını ifade etmektedir.<sup>26</sup> Locke'un ayrımında, yargı erkinin yer almadığını ancak erkler ayrılığı kuramının daha somutlaştırıldığını görmekteyiz. Kuramı olgunlaştıran ve yeniden tanımlanmasına büyük katkıda bulunan düşünür ise Montesquieu'dür. 1748 yılında yayınladığı "Kanunların Ruhu Üzerine" adlı eseriyle, kavramı daha çok İngiltere örneği üzerinden açıklamaya çalışan ve bu ülkedeki siyasal yapıdan etkilenerek, devlet erklerinin ayrılığını siyasal özgürlüğün "olmazsa olmazı" olarak kabul eden Montesquieu, İngiliz hükûmet sistemini, o günlerin karmaşa içerisindeki Fransası için en uygun çözüm olacağını ileri sürmüştür.

Montesquieu eserinde, her devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç yetki olduğundan bahseder. Devlet, yasama erkiyle bir süre ya da her zaman için yürürlüğünü koruyacak kanunları koyarken ya da düzeltip kaldırırken; yürütme erkiyle de, barışı sağlar ya da savaş açar. Büyükelçiler gönderir ya da kabul eder. Ülkede güvenliği sağlayarak, istilâ edilmesine imkân tanımaz. Yargılama erkiyle de uyuşmazlıkları sona erdirerek, suçluları cezalandırır. Her üç yetkinin aynı zamanda aynı kişi ya da yüksek memur, soylu ya da halktan oluşan topluluklardan birine verilmiş olması devletin yıkımına yol açabilecektir. Kanun yapma yetkisine sahip temsilciler kurulu, çıkardığı kanunların uygulanıp uygulanmadığını denetlemekle görevli kılınmalıdır. Ancak bu kurul birbirini dengeleyen ve denetleyen iki kısımdan oluşmalıdır. Buna göre; yasama yetkisi aynı zamanda, soylular ve halkı temsil eden bir topluluğa verilmeli; bunun için

<sup>25</sup> Neşet Tok, **John Locke ve Siyaset Felsefesi** (Ankara: Liberte Yayınları, 2003), s.120.

<sup>26</sup> John Locke, **Uygar Yönetim Üzerine İki İnceleme, Sivil Toplumda Devlet** Çev.: Serdar Taşçı-Hale Akman (İstanbul: Metropol Yayınları, 2002), 114-115.

de ayrı meclisler oluşturulmalıdır.<sup>27</sup> Ayrıca, yasama erkinin faaliyetini durdurma yetkisi de yürütme erkine verilmelidir. Aksi durum, yasama erkinin zorba bir hâle dönüşmesine yol açacağı gibi yürütme erkinin daha da sınırlandırılmasına neden olacaktır. Yürütme erkinin geçici ve günlük işlerle uğraştığı düşünüldüğünde aralarındaki denge de bozulacaktır. Erkler arası bu ilişkiler zincirinde Montesquieu, yargı erkinin, yasama erkine hiçbir biçimde bağımlı olmaması gerektiğini de vurgulamaktadır.<sup>28</sup>

Toplumsal güçler arasında devlet erkleri aracılığıyla bir denetim ve denge sistemi kurmaya çalışan Montesquieu, erkler ayrılığı kuramını dört temel esasa dayandırmaktadır;

- Üç erkten herhangi ikisi, halk, soylular, kral olarak nitelendireceğimiz toplumsal güçlerden birinin denetimine bırakılamaz. Eğer yasama erki halk ve soylular olarak iki toplumsal güçte toplanırsa, yasama organı çift meclisli olur ve kral da böyle bir siyasal yapıda veto yetkisiyle yasama faaliyetine katılacaktır. Öte yandan yasama organının tek tek bakanları ve toplu olarak hükûmeti denetleme yetkisi vardır.

- Üç erkten hiçbiri tek bir toplumsal güce münhasıran bırakılamaz. Yasama erki, halk meclisi, soylular meclisi ve kral arasında olmak üzere üç toplumsal güç arasında dağıtılmalıdır. Yürütme erki ise, devletin dört organını oluşturan; halk meclisi, soylular meclisi, kral ve bakanlar arasında ve dolayısıyla, halk, soylular ve kral olarak üç toplumsal gücün sorumluluğunda olmalıdır. Yargısal erk de halk ve soylulardan oluşan iki toplumsal gücün ve halk meclisi, jüri, soylular meclisi ve soylular mahkemesinden oluşan dört devlet organı arasında paylaştırılmalıdır.

- Her toplumsal güç, bu üç iktidardan sorumlu olduğu ölçüde yetkilidir. Kralın yargısal yetkiyi paylaşması mümkün olmadığı gibi, yargılanması da söz konusu değildir.

- Genel irade, bireyler arasındaki eşitlik temelinden çok, üye sayılarına bakılmaksızın toplumsal güçlerin eşitliği ve bağımsızlığı temel alınarak oluşturulur. Yoksa halkın ve

<sup>27</sup> Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine I** Çev.: Fehmi Baldaş (İkinci baskı. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1998), s.234,239.

<sup>28</sup> Düşünür, yargı organının, yasama organı karşısındaki bu konumuna üç istisna getirmiştir. Buna göre;

1) Soylular, mevcut mahkemelerce değil, soylulardan oluşan yasama erki tarafından yargılanmalıdırlar.

2) Bazı durumlar için kanunun sert ve şiddetli hükümlerinin yumuşatılabilmesi için yasama organının Soylulardan oluşan kısmının yargılamayı yapması gerekir.

3) Genel hizmetlerde çalışan bazı kişilerin, milletin haklarını ihlâl etmesi durumunda, mevcut hâkimlerin yargılayıp cezalandıramayacakları eylemler söz konusu olabilir. Bu durumda, yargılamayı, meclisin soylulardan oluşan kısmı yapmalıdır (**Aynı**, s.241-243.).

onun temsilcilerinin çoğunluğu, kral ile azınlığı oluşturan soyluları, siyasal sistemden dışlayacaktır.<sup>29</sup>

Montesquieu geliştirmeye çalıştığı erkler ayrılığı kuramıyla, siyasal iktidarın üç görünümünü ifade eden yasama, yürütme ve yargı erklerinin, birbirine karşı bağımsız ve eşit organlar arasında paylaştırılmasını ve böylelikle ılımlı bir yönetimin ve toplumsal yapının oluşturulmasını amaçlamıştır. Böylece siyasal iktidarın işlevselleşerek, devlet kişiliği çatısı altında, çeşitli görünümde halinde ortaya çıkmasını ve birbirleri arasında belli bir dengenin kurulduğu bir siyasal yapının gerçekleştirilmesini arzulamıştır.<sup>30</sup>

Siyasal iktidarın sahip olduğu üstün buyurma gücünün geçirdiği önemli dönüm noktalarından birini de Fransız Devrimi oluşturur. 1789 Devrimi ile monarkın kişiliğinde beliren iktidar olgusu yer değiştirerek, o zamana kadar kul konumundaki halka geçmektedir. Egemenlik, ulus biçiminde bir anlam ifade ederek hukuki - moral bir kişiliğe dönüşmektedir. Ulus, egemen siyasal iktidarı temsil eden monarkın yerini almakta ve devletle özdeşleşmektedir. Böylelikle ulus devletin temelleri atılmış ve siyasal iktidarı da, içini halkın doldurduğu ulus kavramı temsil etmeye başlamıştır.<sup>31</sup> Fransız Devrimi'nin ve egemenlik anlayışının ulusal aşamaya taşınmasının ardındaki düşünsel altyapıyı Jean Jacques Rousseau'nun çalışmaları oluşturmaktadır. Düşününün "Toplum Sözleşmesi" adlı eserinde belirttiği genel irade<sup>32</sup> anlayışı, halk egemenliği kavramına geçiş açısından hazırlık özelliği taşımaktadır. Rousseau, genel irade ile siyasal organizmayı meydana getiren seçmenlerin, "halkın yararını" ya da bir diğer deyişle, "genelin yararını" ifade etmeye çalışmaktadır. Genel irade ile onu oluşturan bireylerin iradeleri çatıştığında, üstün olan genel iradedir. Rousseau'ya göre; egemenin

<sup>29</sup> Alois Riklin, "Montesquieu's So Called Separation of Powers in the Context of the History of Ideas," <http://www.colbud.hu/main/PubArchive/DP/DP61-Riklin>. E.T. 20.05.2005.

<sup>30</sup> Bahtiyar Akyılmaz, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı," **Prof. Dr. Halil Cin'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı** (Konya: SÜHF Yayını, 1995), s.58-59.

<sup>31</sup> Ağaoğulları, 1986, **a.g.m.**, s.137-140.

<sup>32</sup> Rousseau'nun genel iradede anladığı, özünde ve hedefinde genel olan, herkese uygulanmak üzere herkesin katılımıyla oluşan bir iradedir. Ancak bu irade, hiçbir zaman toplumsal sözleşmeye imza atarak katılan bütün bireylerin iradesinin toplamı olmadığı gibi kişisel ve özel çıkarların toplamını ifade eden herkesin iradesi de değildir. Çünkü genel iradenin temelinde ortak çıkar yatarken, herkesin iradesinde tek tek özel iradeler bulunmaktadır (David Thomson, "Rousseau ve Genel İrade," Çev.: Belirtilmemiştir. **Siyasi Düşünce Tarihi** Der.: David Thomson (İstanbul Metropol Yayınları, 2002), s.127-130.

tek bir iradeyi temsil etmesi gerekir. Onun siyasal temsile yönelik görüşleri, Montesquieu'den farklı olarak İngiliz parlamenter sistemini övmek biçiminde gelişmemiştir. Öyle ki; düşünür, İngilizlerin, yasama organının üyelerini seçerken kullandıkları özgürlükleri ile aslında kural koyma özgürlüklerini yitirdiklerini, oysa bu yetkinin genel iradeyi oluşturan halkta olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle, temsilciler ve onların kurduğu hükûmet, hiçbir zaman egemen değildir ve kanun yapmaya da hakları yoktur. Hükûmet yalnızca, devletin fiziksel gücünü temsil etmektedir.<sup>33</sup>

Rousseau, Toplum Sözleşmesi'nde, egemenliğin devredilmezliğini, bölünemezliğini ve yanılmazlığını vurgulamaktadır. Egemenlik, genel iradenin kendisi olduğuna göre, başkasına devri de mümkün değildir. Egemen varlığı ancak o varlığın kendisi temsil edebilecektir. İradeyi kullanan farklılaşabilir ancak iradenin kendisi devredilemez. Benzer nedenlerle egemenliğin bölünememesi de gerekir. Çünkü, irade ya geneldir ya da özeldir. Özel olması onun egemenlik edimi olmaktan çıkaracaktır. Diğer deyişle, iradenin genelliği kanun edimi olması demektir. Dolayısıyla egemenlik, yalnızca ilkesel olarak bölünemediğinden konu itibariyle, yasama, yürütme ve yargı biçiminde dağıtılabilmektedir. Buna bağlı olarak genel irade, her zaman için, onu oluşturanların ortak ve kamusal çıkarlarına yöneliktir ve yanılmaz. Halkın vardığı sonuçlar bazen yanılıyor olsa da bu, iradenin yanılması anlamına gelmeyecektir. Bu yanılmaya yol açan asıl etmen, yeterince bilgi sahibi olmayan halkın aldatılmasıdır.<sup>34</sup>

Devrimle oluşmaya başlayan halk-ulus egemenliği anlayışı ile kişisel ayrıcalıklara ek olarak yerel, bölgesel özerklikler de yok edilmiş ve monarşilerin başlattığı merkezi yapı daha da güçlendirilerek, kanunilik ilkesi kabul edilmiştir. Böylece, devlet gücü demokratik meşrulukla donatılmıştır. Bu sayede, halkın egemen kılındığı bir ülkede, insanların dikkati kanunlar üzerinde toplanmış ve devlet, egemenliğin ifadesi olan kanunların aracı olarak belirtilmiştir. Feodalitede senyöre, monarşide monarka

<sup>33</sup> Robert Wokler, "Jean-Jacques Rousseau: Ahlaki Çöküş ve Özgürlük Arayışı," Çev.: Mimar Türkkahraman. **Siyasal Düşüncenin Temelleri** Der.: Brian Redhead (İstanbul: Alfa Yayınları, 2001), s.173-176.

<sup>34</sup> Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi** Çev.: Alpagut Erenuluğ, (Üçüncü basım. Ankara: Öteki Yayınları, 1999), s.59-65.

gösterilen bağıllık duygusu artık kanunlara gösterilmektedir. Bu yolla egemenlik kavramının ulusallaşması onu, sınırlandırmamakta, aksine daha da yüceltmektedir.<sup>35</sup>

Siyasal iktidarın sınırlandırılmasında üç temel öğreti geliştirilmiştir. Bunları, “bireyci görüş”, “kendi kendini sınırlama görüşü” ve “realist görüş” oluşturmaktadır. Bireyci görüş, her bireyin belli bazı haklara sahip olarak doğduğunu ve birey-devlet ilişkisinde, bu haklar çerçevesinde devletin iktidarının sınırlandığını savunmaktadır. Siyasal iktidar, doğuştan gelen bu haklara dokunmama zorunluluğu yoluyla, sınırlanmaktadır. Bu görüş ile bireylerin kişisel ve doğal haklarının siyasal iktidar tarafından, kamunun çıkarları gerekçesiyle ve ölçülülük ilkesi çerçevesinde sınırlandırılacağı ileri sürülmektedir.<sup>36</sup> Bireyci görüşe tepki olarak 19. yy’ın sonlarında Almanya’da ortaya çıkan, devletin kendi kendini sınırlaması görüşü geliştirilmiştir. Alman hukukçulara göre; şiddet tekeli yetkisinin örgütlenmesiyle oluşan devletin sahip olduğu iktidar, devletin kendi iradesiyle konulan hukuk kurallarıyla sınırlandırılabilir. Jhering, böyle bir sınırlamanın da ancak devletin çıkarının gereği olarak yapılabilirliğini savunmaktadır. Jellinek ise Jhering’e katılmakla birlikte; devlet iktidarını sınırsız kabul etmemektedir. Ona göre, devlet iktidarı zaten sınırlandırılmış bir iktidardır ve bunun nedeni de devlet iktidarının hukuki olmasıdır. Çünkü devlet hukuki olmayan hiçbir iktidarı kullanamayacaktır. Burada hukuk, iktidarı sınırlayan asıl etmendir. Fakat gözden kaçırılmaması gereken nokta; hukuku yaratanın da devlet olmasıdır. Dolayısıyla, kendini sınırlayan kuralları aşma olanağı, her zaman için devletin elinde bulunmaktadır. Ancak devlet kendisini sınırlayan kuralları aşarken de yeni kurallar oluşturacaktır. Bu onun yeni kurallara uymak zorunda olacağı anlamına gelir. Aksi durum, devletin kendi kendisini inkârı olacağından, bir karmaşa ortamına yol açacaktır.<sup>37</sup>

Bireyci ve kendi kendini sınırlama görüşlerini metafizik kavramlara dayanmaları nedeniyle eleştiren Léon Duguit’ye göre; devlet iktidarının sınırlandırılması ancak

<sup>35</sup> Mehmet Ali Ağaoğulları, “Demokratik Mitoslar: Halk–Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil,” **AÜSBFD** Cilt no: 46, Sayı no: 1-2: 21-30, (Ocak-Haziran 1991), s.23-24.

<sup>36</sup> Okandan, 1959, **a.g.e.**, s.974-976.

<sup>37</sup> **Aynı**, s.980-982.

devletin dışında ve üstünde yer alacak nesnel hukuk kuralları ile mümkün olabilecektir. Bunun için hukukun insan iradesinden soyutlanması gerekmektedir. Duguit, toplumsal dayanışma ve bireylerin vicdanlarında bulunan adalet duygusuna uygun her kuralın hukuk kuralı olduğunu ve bu kuralların devlet iktidarını sınırlayabileceğini ifade etmektedir. Çünkü bu biçimde oluşan hukuk kuralları ihlâl edilmeleri hâlinde, bu ihlâller, bireylerce oldukça sert tepkilerle karşılaşacak ve yaptırıma bağlanacaklardır. Hukuk kurallarının pozitif anlam kazanmalarında devletin hiçbir katkısı olmayacak ve devletten bütünüyle bağımsız olarak bireysel bilinçler kitlesinden meydana gelmesi sağlanacaktır. Bu yolla oluşan kurallara, toplumun bütün üyeleri gibi siyasal iktidara sahip olanlar da uymak zorundadırlar. Böylece iktidar sahiplerinin kararları ve emirleri nesnel hukuka uygun olduğu müddetçe meşru sayılabilecektir. Bu aynı zamanda siyasal iktidarın sınırını da oluşturacaktır.<sup>38</sup>

Devletlerin kendi egemenlik alanlarında siyasal iktidarın sınırlandırılmasında, tarihi sürecin bir birikimi olarak ortaya çıkan “liberalizm”, “federalizm”, “demokratikleşme” ve “anayasacılık hareketleri” de büyük rol oynamışlardır.<sup>39</sup> 18. yy. itibaren somut örneklerini vermeye başlayan ve günümüze değin artan bir ivmeyle gelişip, yaygınlaşan bu olaylar ve olgular, bütünüyle birbirinden bağımsız ve kopuk hareketler olmamışlardır. Aksine birbirlerini tamamlayan ve çok sıkı bir neden-sonuç ilişkisine sahiptirler.

Avrupa’daki toprak soylular ile kentsoylular arasındaki çatışmanın bir ürünü olan liberalizm, “eşitlik” ve “özgürlük” ilkelerine dayanmaktaydı. Eşitlikten amaç aristokrat sınıfla, burjuva sınıfının kanunlar önünde eşitliğinin sağlanması idi. Özgürlük ise burjuvanın iktidara gelebilmek için düşüncelerini ifade edebilmesini ve bunu yayabilmelerini ifade etmekteydi.<sup>40</sup> Liberalizm çok yönlü bir kavram olmakla birlikte, hükûmet sistemleri bakımından önem kazanan anlamı, onun siyasal boyutudur. Özellikle bireyin haklarının devlete karşı korunması söz konusu olduğunda, hukukla

<sup>38</sup> Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri** (Yedinci baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1993), s.254-255.

<sup>39</sup> Uygun, 2003, **a.g.m.**, s.251.

<sup>40</sup> Ahmet Taner Kışlalı, **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma** (Dördüncü baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1998), s.72-73.

sınırlandırılmış siyasal iktidarın tanımlanması, liberalizmin ana konusunu oluşturmaktadır.

Locke ve diğer birçok düşünür için liberalizm, hukuk devleti idesine ulaşılması ve anayasal devletin kurulması yoluyla, siyasal özgürlüğün elde edilmesidir.<sup>41</sup> Liberalizmin savunduğu sınırlı devlet düşüncesi “erklerin ayrılığına” ve “yazılı anayasaya” dayanmaktadır. Amaç, birey özgürlüğünü sağlamak için siyasal iktidarı sınırlamak ve kanun egemenliğini kurmaktır. Bu noktada her iki enstrüman da devletin ve dolayısıyla odağındaki siyasal iktidarın sınırlandırılmasında kullanılmaktadır.<sup>42</sup>

John Stuart Mill, tam bu noktada, özgürlük ile siyasal iktidar arasındaki mücadele ilişkisinin, önceleri tebaa ile hükûmet düzeyinde gerçekleştiğini ve özgürlüğün yalnızca yöneticilerin baskısının sınırlanması olarak algılandığını belirtmektedir. Mill’e göre, yönetenlerin yetkilerinin, yönetilenlerin isteğine ve tercihine dayanması söz konusu değildir. Liberalizm, bu olgunun değiştirilmesi ve dönüştürülmesine iki açıdan etkide bulunmuştur. Birincisi siyasal hak ve özgürlüklerin yöneticilerce kabul edilmesi ve bu hak ve özgürlüklerin yönetim tarafından ihlâl edilmesi halinde, yönetilenlerin direnme hakkı düşüncesinin kabulüdür. İkincisi ise, siyasal iktidarın yazılı anayasa ile kayıtlanması ve yönetenlerin halkın çıkarlarını temsil edecek bir meclisin onayını alarak hareket etmesidir.<sup>43</sup>

Liberalizmin, devletin hem işlevlerinde hem de iktidarında sınırlamalar öngören bir öğreti olduğunu belirten Bobbio, “hak tabanlı” ya da “haklara dayalı” devlet olarak çevirebileceğimiz devlet anlayışının aynı zamanda “minimal devleti” de ifade ettiğini savunmuştur. Yazar bu görüşünü, minimal olmayan devletlerin hak tabanlı olamayacakları, benzer biçimde, hak tabanlı olmayan devletlerin de minimal olamayacakları denklemine oturtmuştur. Bobbio, liberal öğretinin öngördüğü hak

<sup>41</sup> Locke’un dışında liberalizm’i siyasal boyutuyla ele alan düşünürler arasında Blackstone, Montesquieu, Madison ve Constant en tanınmış düşünürler olarak ön plana çıkmaktadır (Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s.405.).

<sup>42</sup> Meltem Caniklioğlu, **Liberalizm** (İstanbul: BDS Yayınları, 1996), s.17.

<sup>43</sup> Aytekin Yılmaz, **Çağdaş Siyasal Akımlar, Modern Demokraside Yeni Arayışlar** (Ankara: Vadi Yayınları, 2001), s.29.

tabanlı devlet anlayışının varlığı için, bazı anayasal mekanizmaların oluşturulması gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>44</sup>

Hukukun egemenliği ve bu sayede gerçekleştirilecek olan siyasal iktidarın sınırlandırılması öğretisini, liberal kuramda ayrıntılı olarak işleyen düşünürlerden biri de Hayek'tir. Düşünür, kanunların olmazsa olmaz dört koşula sahip olması gerektiğini savunur. Buna göre;

- “- Kanunlar, tamamıyla genel olmalıdır, hiçbir bireye veya gruba, olumlu veya olumsuz özel muamele uygulamaya yönelmemelidir.
- İnsanlara eşit olarak uygulanmalıdır.
- Geçmişe şamil olmamalıdır.
- Bütün kanunlar, hükûmet dâhil herkesi bağlamalıdır.”<sup>45</sup>

Hükûmetin hukukla bağlanarak, sınırlanması gerektiği koşulu, anayasacılık ilkesiyle bağlantılıdır ve bunu değerlendiren Norman Barry, Hayek'in görüşünün geleneksel egemenlik anlayışı ile çeliştiğini ifade etmektedir.<sup>46</sup> Hayek, liberalizm ile demokrasinin birbirinden ayrı kavramlar olduğunu kabul etmektedir. Ona göre; liberalizm, devletin amacı ve kapsamıyla ilgilenen ve siyasal iktidarın sınırlandırılmasına yönelik bir kuramdır. Demokrasi ise, siyasal iktidarın kimin elinde olması gerektiği ile ilgilidir. Bu yönüyle özgürlüğe ulaşmada diğer yönetim biçimlerinden daha uygundur.<sup>47</sup> Hükûmet sistemlerinin sınıflandırılmasında, erkler ayrılığına dayanan demokratik devletlerin esas alındığı düşünüldüğünde, liberal görüşü savunan düşünürlerin demokratik sistemleri tercih etmeleri, siyasal iktidarın sınırlandırılması bakımından tutarlı bir yaklaşımdır.

<sup>44</sup> Bu mekanizmaları dört ana esasta toplamıştır:

1) Yürütme yetkisi, yasama yetkisine göre ikincil düzeyde olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, yürütme yetkisinden kaynaklanan hükûmet, yasama yetkisinin kullanıldığı parlamentoya dayanacak ve siyasal karar alma yetkisini parlamentodan türetecektir. 2) Olağan yasama yetkisinin kullanımına ilişkin olarak parlamento, yaptığı bütün işlemlerden nihai olarak sorumludur. Kanun koymaya yönelik bu işlemler için, bütünüyle anayasa tarafından görevlendirilmiş bir yargı organı bu denetimi gerçekleştirecektir. 3) Hangi aşamada ve biçimde olursa olsun, bütün yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında göreceli bir özerkliği olmalıdır. 4) Siyasal otoriteden bağımsız bir yargı organı bulunmalıdır (Norberto Bobbio, **Liberalism and Democracy** Translated: Martin Ryle & Kate Soper (Bristol: Bookcraft (Bath) Ltd., 1990), s.11,13.).

<sup>45</sup> Atilla Yayla, **Liberalizm** (İstanbul: Plato Film Yayınları, 2003), s.203-204.

<sup>46</sup> Aynı, s.204.

<sup>47</sup> Mustafa Erdoğan, **Liberal Toplum Liberal Siyaset** (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993), s.33.



Siyasal iktidarın sınırlandırılmasındaki bir diğer gelişme de federalizmdir. ABD'nin kurulması aşamasında yapılan tartışmalar<sup>48</sup> sonucunda belirlenen yönetim tarzı açısından federalizm, siyasal iktidarın algılanışında ve kullanımında ciddi bir farklılaşmaya yol açmıştır. Federalizmin, ABD'de yönetim biçimi olarak kabul edilmesiyle, egemen olan ve olmayan devlet tartışması yeni bir boyut kazanmış ve federal devletlerin klasik egemenlik anlayışı ile örtüşüp örtüşmediği tartışma konusu olmuştur.

Feodalizmden, mutlak monarşilere geçişi yaşayan Avrupa'da, egemenliğin bölünmesini, mutlak olmamasını ve dolayısıyla çoklu hâliyle birbirini sınırlayan bir yapıyı öngören federalizmi anlamak pek mümkün olmamıştır. Bu yüzden federal devletler, egemen olarak kabul edilmemişlerdir. Çünkü birden çok egemenin bir arada bulunduğu siyasal iktidarlar, beraberinde bir karmaşa ortamının doğmasına da yol açacaklardır.<sup>49</sup>

Egemenliğin bir, bölünmez ve devredilmez olduğunu kabul eden Duguit'ye göre; belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insan topluluğunun tâbi olacağı egemenlik tektir. Çünkü birden fazla siyasal iktidarın aynı anda ve bir arada yer aldığı coğrafyada,

---

<sup>48</sup> Federalist Papers olarak adlandırılan ve terminolojiye bu biçimde giren tartışmalar okunduğunda, ABD'nin kuruluşunda, devlet biçiminin ve hükümet sisteminin belirlenmesinde, Madison, Hamilton ve Jay'in sürdürmüş oldukları bu tartışmaların önemi anlaşılacaktır. Öyle ki; siyasal iktidarın sınırlandırılmasındaki bir diğer enstrüman olan federalizmin kuramsal alt yapısını hazırlayan tartışmalar, ayrıca bu yönüyle de dikkat çekicidir. Bu tartışmalara Publius takma adıyla katılan ve Amerikan Anayasası'nın kurucu babalarından biri olan Madison'a göre; ABD, federe devletlerin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Bu aşamada federe devletçikler bazı yetkilerini, merkezi hükümete bırakarak, yetkilerinden vazgeçmek durumundadırlar. Bu yetkiler; 1) Dış tehlikelere karşı güvenliğin sağlanması, 2) Yabancı uluslarla müzakerelerin düzenlenmesi, 3) Federe devletler arasındaki müzakerelerin uygun olması ve uyum için bulunması yükümlülüğü 4) Çeşitli genel kamu hizmetleri hedeflerinin belirlenmesi, 5) Belirli zarar verici haksız işlemlerden/eylemlerden dolayı federe devletlerin sınırlandırılması, 6) Bütün bu yetkilerin etkili olabilmesi için hükme bağlanması. ABD'nin ve halkının temel tercihlerinin barış, özgürlük ve güvenlik olması, bu şekillenmede önemli rol oynamıştır. Özellikle Amerikan Devriminin, hükümet sisteminin ve federal yapılı devletin oluşmasında etkisi büyüktür. Madison, kuvvetler ayrılığını işaret ederek anlatmaya çalıştığı federal yapılı devlette, anayasa ile ikili bir yönetim yapısının oluşturulduğunu ve buna göre federal devleti meydana getiren federe devletlerin bazı yetkileri merkezi yapıya devrettiklerini (Savaş, barış, müzakereler, ve dış ticaret olarak dış ilişkilere yönelik konular ve vergilendirme yetkileri); bunun dışında, içişlerine, özgürlüklere, mülkiyete, federe devletlerin gelişimi ve refahı konularında yetkilerin federe devletlere bırakıldığını ifade etmektedir (James Madison, Alexander Hamilton and John Jay, **The Federalist Papers** (London: Penguin Books, 1987), s.267,293-296.).

<sup>49</sup> Oktay Uygun, "Üniter ve Federal Devlet Açısından Egemenliğin Bölünmezliği İlkesi," **Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı** (İstanbul: İÜ Yayını, 1999), s.390.

aslında sadece bir egemenlik olgusu vardır. O da emirleri yerine getirilen siyasal iktidarın egemenliğidir. Yoksa aynı toprak üzerinde birbiriyle çelişkili kanunlar oluşturan, farklı siyasal iktidarlardan bahsedilecektir. Bu da, iki varsayımın ortaya çıkmasına neden olacaktır. Ya her iki siyasal iktidarın kurallarına uyulma zorunluluğu olmayacak, dolayısıyla ortada egemenlik diye bir olgu gelişmeyecektir ya da biri diğerine üstün kılınacak ve diğerinin varlığı anlamsız hâle geleceğinden, egemenlik yine tek kalacaktır. Ayrıca, egemenliğin bölünemez olduğunu ileri süren klasik görüş, tek bir egemen iradenin birbirinden farklı unsur ya da organlar eliyle ifade edilemeyeceğini belirtmektedir. Devredilmezlik ise, egemenliği bünyesinde toplayan ve temsil eden kişi, makam ya da organın, onu bir başkasına aktarmaması ve sahibinden ayrılmamasıdır. Aksi durumda, devrin gerçekleşmesi egemenliğin de yok olmasına yol açacaktır.<sup>50</sup>

Günümüz egemenlik anlayışı ise, federal devletlerin de egemen olduklarını bize göstermektedir. Çünkü artık önemli olan egemenliğin kaynağının halkta olması ve kullanımının da bunu sağlayacak organlar tarafından gerçekleştirilmesidir. Federal devletlerde egemenliğin kullanımı, birden fazla düzeyde ve çeşitli organlar eliyle gerçekleştirilmektedir. Bunun anlamı, kaynağı halkta olan egemenliğin, federe devletler ile federal devlet arasında bölüşülerek kullanılmasıdır. Böylece hükûmet yetkisinin bölüşümüne dayalı bir model öngörülmekte ve halkın elinde bulunan egemenliğin, belirli sınırlar dâhilinde, farklı yönetim birimlerince kullanılması sağlanmaktadır.<sup>51</sup>

Federal sistem, devlet işlevlerinin tek bir merkezden yönetilmeyip, anayasa ile oluşturulan ikili yapıda belirlenmiş yönetim alanları tarafından gerçekleştirilmesidir. Burada asıl olan siyasal iktidarın bu iki yönetim alanı arasında bölünmüş olmasıdır.<sup>52</sup> Anayasacılık hareketleri ile başat olarak gelişen federalizm, işlevler ayrılığından farklı olarak, yerel erkler ayrılığına dayanmaktadır. Bunun sağlanmasında anayasanın rolü

<sup>50</sup> Léon Duguit, “Egemenlik ve Özgürlük,” Der.: Cemal Bali Akal **Devlet Kuramı** (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2000), s.385-387.

<sup>51</sup> Yusuf Şevki Hakyemez, **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü** (Ankara: Seçkin Yayınları, 2004), s.112-113.

<sup>52</sup> Oktay Uygun, **Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama** (İstanbul: Çınar Yayınları, 1996), s.115.

belirleyicidir. Çünkü federal yapılı devletlerde egemenliğin kullanımı yetkisi, farklı düzeylerdeki, farklı yönetim birimlerine anayasa ile bırakılmaktadır.<sup>53</sup>

Demokratik sistemlerde egemenliğin kaynağı halkta olduğundan, devlet biçiminin federal ya da üniter olması fark yaratmayacaktır. Bu yüzdendir ki; bölünmezlik ilkesi ihlâl edilmeden, halka ait olan egemenlik yetkisi birden çok organın kullanımına açık olabilecektir. Dolayısıyla federal sistemlerdeki farklı düzeylerde yer alan birimler, halk tarafından egemenliği kullanmak yönünde yetkili kılınabilecektir. Federal yapılı devletleri, merkez örgütü ve federal yapıyı oluşturan federe devletleri dikkate alarak yorumlamak gerekir. Her federe devlet, kendisine tanınan yetkiler dâhilinde belli bir egemenlik yetkisine sahip olduğu gibi federal devletin de bütün ülke genelinde yine belirlenmiş yetkiler dâhilinde bir egemenliği vardır. Federal devletin, federe devletler üzerindeki üstünlüğü, merkezin, içyapıda en üstün otorite olmasını sağlamaktadır. Ancak iç örgütlenmedeki bu çoklu egemenlik örgüsü, dış ilişkilerde aynı özelliği göstermemekte ve tek egemen, merkezi örgütü oluşturan federal hükûmet olmaktadır.<sup>54</sup>

Federal devlet, sınırları anayasa ile belirlenmiş, görünüşte birbiriyle çelişen egemenlik alanlarına sahip bir devlet sistemi öngörse de, siyasal iktidarın kaynağının halkta olması ve egemenlik yetkisinin kullanımının yine halk tarafından farklı yönetim birimlerine verilebilmesi; onu, bugünün sınırlandırılmış egemenlik anlayışına uyum sağlayan, egemen bir devlet yönetim biçimi olarak kabul etmemizi sağlamaktadır. Federal sistemde merkez yönetimi, sonuçta üstün otoriteyi oluştursa da işlevsel bölünmenin yanında yersel ve/veya topluluk esasına dayalı bölünmeyle, siyasal iktidarın sınırlandırılmasında yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bu anlamda klasik anlayışın, kurumsal olarak da dönüştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

<sup>53</sup> Carl J. Friedrich, **Sınırlı Devlet** Çev.: Mehmet Turhan (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1999), s.99-100.

<sup>54</sup> Uygun, 1996, **a.g.e.**, s.127-129.

Siyasal iktidarın tarihi seyrinde, hukuk ve siyaset dünyalarında oluşmaya başlayan zengin birikimler, özellikle 19. ve 20. yy.'a gelindiğinde etkisini göstermeye başlamıştır. Bir yandan anayasacılık hareketleri<sup>55</sup>, hukuk devleti anlayışı ve onlara bağlı olarak gelişen insan hakları belirginleşmeye başlamış, öte yandan demokratikleşme dalgaları ortaya çıkmıştır. Bu kavramlar birbirleriyle ilintili biçimde siyasal iktidarca şekillenmiş ve aynı zamanda onu şekillendirmeye de çalışmıştır. 1215 Magna Carta Libertatum ile başlayan ve çok uzun bir zamana yayılarak gelişen Anglo-Sakson siyaset kültürünün geliştirdiği anayasacılık hareketinin ilk somut belgesi 1787 yılında kabul edilen Amerikan Anayasası olmuş ve çok kısa bir süre sonra Fransa'da patlak veren Büyük Devrim'in de etkisiyle Avrupa'da birçok ülkede yazılı anayasalar kabul edilmeye başlanmıştır.

Yazılı anayasaların ortaya çıkmasıyla, siyasal iktidarın sınırlanması arasındaki neden sonuç ilişkisinin gerisinde, modern devlete dair gelişimi gözden kaçırmamak gereklidir. Feodal parçalanmışlığın, siyasal ve coğrafi merkezileşmesi yoluyla ortaya çıkan modern devlet, iç ve dış egemenlikle donatılarak 17. yy'da olgunlaşmıştır. Bu

<sup>55</sup> 1789 Fransız Devrimi, anayasacılık hareketleri açısından bir dönüm noktası olmuştur. Böylelikle Devrim öncesi ve sonrası olarak ikili bir ayırım yapmak mümkündür. Eski Yunan ve Roma Uygarlıklarına kadar dayandırılabilir olan ve Anglo-Sakson anayasacılık hareketlerinin etkin olduğu bu dönemde siyasal iktidarın siyasal sorumlukla uzlaştırılarak bir sınırlamalar ve dengeleme sisteminin oluşturulması noktasına gelinmiştir. Siyasal iktidarın, birbirinden farklı gruplarca [Monark, Aristokratlar ve Halk] aynı anda ve farklı organlar eliyle kullanıldığını ifade eden “Çok Unsurlu Devlet / Çok Unsurlu Anayasa”nın bu sınırlama-dengeleme sisteminin oluşturulmasında etkili olduğunu savunan Sabine, anayasacılığın aynı anda özgürlük-istikrar ilgisine işaret ederek, bu sınırlama-dengeleme sisteminin anayasacılığın kurumsallaşması anlamında önemli bir aşama olduğunu vurgulamıştır. Bir anlamda erkler ayrılığı kuramının düşünsel hazırlığı olan “Çok Unsurluluk”, yasama erkinin yürütme erkinden ayrılmasını ve yargı erkinin de yeniden ele alınmasını gerektirmiştir. Eski Yunan, siyasal kültüre “siyasal özgürlük ve yurttaşların yönetime katılımı” kavramını kazandırırken; Roma, siyasal iktidarın sınırlandırılması ve dengeleme sistemini eklemiştir. Ortaçağ Kilise düşünürlerinin ve hukukçularının Roma dönemi düşüncelerini olgunlaştırması ve dönüştürmesini, modern devletin siyasal iktidarı sınırlandırma süreci izlemiştir. Siyasal sistemin âdil ve meşru sayılabilmesinin, bireyin kişiliğinin manevi bir bütün olarak algılanması ve iradesinin serbestçe oluşmasına bağlı olmasından dolayı insan hakları öğretisinin ortaya çıkması, anayasacılık hareketleri açısından önemli bir diğer kavşak noktasıdır. İnsan haklarının bu boyutu aynı zamanda siyasal iktidarın sınırlandırılması bakımından da önem taşımaktadır. Demokrasiden bile eski bir geçmişe olan anayasacılık hareketleri, liberal demokrasiyle birlikte gelişimini sürdürerek siyasal iktidarın sınırlandırılmasının en önemli unsurlarından biri olmuştur. 1789'dan günümüze gelişen anayasacılık hareketlerinin belirgin özelliği ise bu dönemdeki anayasacılık hareketlerinin, devrimlerden beslenerek daha değişken ve istikrarsız bir gelişim çizgisine sahip olmalarıdır. Bu çerçevede John A. Hawgood'un; 1-İhtilâlcî Anayasacılık (Devletin Kendiliğinden Doğması) 2-Bonapartist Anayasacılık (Yapma Devlet), 3-Meşruiyetçi Anayasacılık (Bağış Üzerine Kurulan Devlet), 4-Parlamentar Anayasacılık (Müzakere Sonucu Oluşan Devlet) ayrımı, siyasal iktidarın biçimlenişindeki dikkat çekici tasniflerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Gisbert H. Flanz, **XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş** Çev.: Necat Erder - Şerif Mardin - Aydın Sinanoğlu (Ankara: AÜSBF Yayını, 1956), s.8-13, 17-18.)

dönüşüm, devlet anlayışının ve onun merkezinde yer alan siyasal iktidarın köklü bir değişim geçirmesine yol açmıştır. Böylece, siyasal iktidarın tekelleşmesiyle birlikte idarenin ve hukukun birliği de sağlanmıştır.<sup>56</sup>

Modern devletin siyasal iktidarını örgütleyen, onun içeriğini belirleyip, kullanılma koşullarını ve biçimlerini düzenleyen anayasalar, devletin yerine getirmekte zorunlu olduğu görevleri de öngörerek, devletin amaçlarının da belli edilmesini sağlamışlardır. Anayasanın bu özellikleri sayesinde, yönetilenler, yönetenlerin davranışlarını ve yaptıkları işlemleri karşılaştırmak suretiyle denetleyebilmişlerdir. Böylece anayasalar, günümüz siyasetinde ve hukuk yapısı içinde siyasal iktidarı sınırlayan en temel araçlardan birini oluşturmuşlardır.<sup>57</sup>

Siyasal iktidarın anayasalar yoluyla sınırlandırılmasında dikkat edilmesi gereken bir diğer konu da anayasanın niteliğidir. Kurallar sıralanmasında en üst noktada yer alan anayasaların katılığı, şekli bakımından güç değiştirilebilir olmaları nedeniyle, anayasal sistemin istikrarlı olmasına ve devlet kudretini kullanan siyasal iktidarın etkin biçimde sınırlandırılmasını sağlamaktadır. Çünkü siyasal iktidarı belirli bir hukuki çerçevede hareket etmeye zorlayan anayasa hükümlerinin, yine siyasal iktidar tarafından kolaylıkla değiştirilememesi, iktidarın, temel hak ve özgürlükler karşısında sınırlandırılması anlamına gelmektedir.<sup>58</sup>

Yazılı anayasalar, siyasal iktidarın sınırlandırılmasına yönelik bir işlevi yerine getirirken, aynı zamanda yöneten-yönetilen ilişkisinde, siyasal iktidar aleyhine bir başka kavramın da ortaya çıkmasına yol açmıştır. İlk tanımlama girişimlerinin Alman hukukunda yapıldığı “hukuk devleti” kavramı, tarihsel sürecin kaçınılmaz bir diğer dönemecini oluşturur. Bugün için, demokrasiyle yönetildiğini iddia eden ve bunu anayasalarında yazılı hâle getiren ülkelerin, sahip olmaları gereken bir diğer nitelik de hukuka bağlı devlet örgütünün varlığıdır. Kıta Avrupası’nda hukuk devleti biçiminde

<sup>56</sup> Mithat Sancar, “Devlet Aklı Kavramına Bir Giriş,” **Devlet Aklı Kıskaçında Hukuk Devleti** (İstanbul: İletişim Yayınları, 2000), s.16-17.

<sup>57</sup> Yahya Kâzım Zabunoğlu, **Bir Hukuk ve Siyasal Bilim Problemi Olarak Devlet Kudretinin Sınırlanması** (Ankara, 1963), s.198.

<sup>58</sup> Kapani, 1993, **a.g.e.**, s.283-284.

ifade edilen bu nitelik, 20. yy'da olgunlaşarak, sınırları ve karakteristiği belirli hâle getirilmiş, siyasal iktidarı sınırlayan olgulardan biridir.

Hukuk devleti kavramının yöneldiği esas, siyasal iktidarın hukukla bağlanması ve bu yolla sınırlandırılmasıdır. Siyasal iktidarın sınırlandırılması taleplerinin Antik çağlara kadar uzanan bir geçmişi olmakla birlikte; devletin hukuka bağlı kılınmak suretiyle sınırlandırılması biçimindeki çağdaş tanımlama girişimlerinde amaç, özgürlükleri, hukuk devleti yoluyla siyasal iktidarın müdahalesinden korumaktır.<sup>59</sup> Hukuk devleti, devletin hukukunu gözeten maddi devlet geleneğine karşı ortaya çıkan ve hukukun üstünlüğünü savunarak, bunun gerçekleşmesi için sınırlı devletin kuramsal çerçevesini çizen bir devlet anlayışı olarak geliştirilmiştir. Siyasal iktidarın hukuk kurallarıyla sınırlandırılmasına dayanan hukuk devleti, bu yönüyle anayasal devletle özdeşleştirilmiştir. Anayasallık, devlete bir yandan hukuk kurallarına uyma zorunluluğunu yüklemekte ve bu kurallara göre devletin yönetileceğini öngörürken; öte yandan, hukuk devleti aracılığıyla devletin keyfi işlemlerine karşı bir güvence oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede hukuk devletinin köşe taşlarını “genellik”, “öngörülebilirlik” ve “adalet” ilkeleri oluşturmaktadır.<sup>60</sup>

Hukuk devleti olgusu, biçimsel ve maddi olmak üzere iki boyutlu bir gelişim çizgisi izlemiştir. Öncelikle biçimsel boyutuyla yetinilen hukuk devletinin, maddi yönü daha sonra geliştirilmiştir. Bir devletin biçimsel anlamda hukukla bağlı olduğunun kabul edilebilmesi için beş temel unsurun varlığı zorunlu görülmektedir. Buna göre;

- Devlet güçler ayrılığı temeli üzerine oluşturulmalıdır.
- Mahkemelerin bağımsızlığı sağlanmış olmalıdır.
- İdare örgütünün kanunla bağlılığı sağlanmalıdır.
- İdareye karşı bağımsız yargı yolunun açık olması gereklidir.
- Her türlü idari işlem ve eylemden dolayı meydana gelen zararın karşılanmasına ilişkin olarak idarenin sorumluluğu bulunmalıdır.

<sup>59</sup> Mithat Sancar, “Hukuk Devleti: Kavramsal Bir Çerçeve,” **Devlet Aklı Kışkacında Hukuk Devleti** (İstanbul: İletişim Yayınları, 2000), s.34.

<sup>60</sup> Zühtü Arslan, “Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı,” **Doğu Batı** Sayı no 13: 65-85, (Kasım-Aralık-Ocak 2000-01), s.66,77.

Bu unsurlar “kanun devleti” olarak da adlandırabileceğimiz hukuk devletine, “anayasa yargısının” kabulü de eklenerek, devlet ve idarenin kanun ve bağımsız yargı ile sınırlandırılmasının biçimsel boyutu sağlanmış olmaktadır.<sup>61</sup>

Liberal hukuk devleti anlayışının biçimsel hukuk devletini siyasal iktidarın sınırlandırılması açısından yeterli görmesi, hukuk devletinin kanun devleti ile özdeşleşmesine yol açmıştır. Öyle ki, Nasyonal Sosyalizmin Almanya’daki uygulamaları ile devlet gücünün sınırlanamaması, birey hak ve özgürlükleri ile özel mülkiyetin güvence altına alınamaması sonucunu doğurmuştur.<sup>62</sup> Weimar Anayasası ve II. Dünya Savaşı deneyimleri, biçimsel hukuk devletinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmış ve Bonn Anayasası, maddi hukuk devletine geçişin en çarpıcı örneklerinden birini oluşturmuştur. Bonn Anayasası ile temel hakların, yasama, yürütme ve yargılama iktidارlarını bağladığı kabul edilerek maddi hukuk devleti, yargıçlar devleti ile demokrasinin bir sentezi olarak biçimlendirilmiştir. Temel hakları ve onların siyasal iktidara karşı korunmasını öne çıkaran maddi hukuk devleti, bunun sağlanması için Anayasa Mahkemelerinin kurulmasını öngörmektedir. Alman Federal Mahkemesinin kararları ışığında “âdil yargılanma hakkı”, “orantılılık” ve “ölçülülük” ilkeleri, kavramın geliştirilmesine dâhil edilerek, kamu özgürlüklerine yönelik devlet müdahalesini sınırlamada hukuk devletini bir ölçüt hâline getirilmiştir.<sup>63</sup>

Hukuk devletinin biçimsel iskeletinin oluşturulmasından başka, ona asıl ruhu aşılایanın maddi hakkaniyet olduğunu savunan Huber’e göre; gerçek anlamdaki hukuk devleti, kuruluşunda ve işleyişinde hakkaniyeti kurmayı ve sürdürmeyi hedefleyen devlettir. Bunun temini için, herkese, burjuva toplumunun şaşmaz üçlemesi olan “yaşam”, “özgürlük” ve “mülkiyet” haklarının tanınmış olması ve aynı zamanda devlet tarafından da güvence altına alınması gerekmektedir. Aksi hâlde, insanın insan

<sup>61</sup> Hayrettin Ökçesiz, “Hukuk Devleti Olgusu,” Haz.: Hayrettin Ökçesiz **Hukuk Devleti** (İstanbul: Afa Yayınları, 1998), s.45. Huber de biçimsel hukuk devletinde bulunması gereken özellikleri beş başlık altında toplamıştır: 1) Erkler ayrılığı, 2) Mahkemelerin bağımsızlığı, 3) İdarenin kanuniliği, 4) Yargısal himaye ve 5) Devletin mali sorumluluğu (Ernst Rudolf Huber, “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet,” Çev.: Tuğrul Ansay. **Hukuk Devleti** Haz.: Hayrettin Ökçesiz. (İstanbul: Afa Yayınları, 1998), s.60.

<sup>62</sup> Hüseyin Hatemi, **Hukuk Devleti Öğretisi** (İstanbul: İşaret Yayınları, 1989), s.30.

<sup>63</sup> Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı** (İstanbul: BFS Yayınları, 1989), s.170-171.

olmasından kaynaklanan yüksek değeri, yani kişiliği zedelenecektir. Anayasa, bunu insanlık onuru biçiminde özetlemektedir ki; maddi anlamıyla birlikte hukuk devleti, bunun sağlanması için yaşam, özgürlük ve mülkiyeti güvence altına almaktadır.<sup>64</sup>

19. yy. son çeyreğinde Almanya ve İtalya'nın da birliklerini tamamlamalarıyla imparatorluklar çağından, ulus devletler dönemine girilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu gelişmeler ulusal devletlerin sayısının hızla artması, imparatorluk kültürünün ve siyasasının zayıflayıp, I. Dünya Savaşı sonucunda sahneden çekilmesine yol açmıştır. Ulus devletlerin ortaya çıkışı göreceli olarak, siyasal iktidarın sınırlandırılması sürecinde bir geriye dönüşün yaşanmasına neden olmuş gibi gözükse de aslında her iki Dünya Savaşının öncesinde ve sonrasında cereyan eden demokratikleşme hareketleri<sup>65</sup> bir dip dalgası biçiminde bu sürecin devam ettiğini göstermektedir.

Fransız Devrimiyle ortaya çıkan ve liberalizmin düşünsel olarak beslediği ulusalcılık akımı, 19. yy.'ın belirleyici hareketi olmuştur. 1848 Devrimleri ile Fransız Devrimi'nin ortaya attığı fikirlerin daha da güçlendiğini hesaba kattığımız da, ulusalcılığın ve onun sonucunda oluşmaya başlayan ulus devletlerin, tarihin şekillenişindeki önemi daha iyi anlaşılacaktır. Liberalizm ve ulusalcılık hareketlerine, ekonomi alanındaki bir diğer gelişme olan Sanayi Devriminin eklenmesiyle, süreç daha küresel bir hâl almıştır. Makineleşme çağı olarak da adlandırılan Sanayi Devrimi, üretim ilişkilerini derinden sarsmış ve köklü bir değişimle, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişi başlatmıştır. Sermaye birikiminin hızlanması ve girişimci sınıfın daha da güçlenmesi, bir süre sonra siyasal iktidara ortak olma isteğini de doğurmuştur. Kendi

<sup>64</sup> Huber, **a.g.m.**, s.61-62. Hatemi'ye göre; hukuk devleti bir kere görev yönünden ve maddi anlamda adalet dağıtan, âdil devlettir. Devletin amacı, adaleti gerçekleştirmek olmalıdır. Aksi hâlde, kanun devletinden öteye gidemeyecektir. Ancak, adalet devleti olmak için bunu iddia etmek yetmez; aynı zamanda, devletin bu iddiasını gerçekleştirdiğini göstermesi, herkese hakkını ve hak ettiğini vermesi gerekmektedir. Adalet devletinin gerçekleşebilmesi için pek tabii ki; biçimsel hukuk devletinin araçlarının varlığı önemlidir. Bu araçların kullanılmasıyla adalet devletine ulaşılabılır. Ancak unutulmamalıdır ki; araçlar, amaca ulaşmak için vardır. Yoksa kendileri birer amaç olarak algılanamazlar. Aksi yaklaşım, adalet devletinden uzaklaşmak olacaktır. Çünkü, biçimsel unsurların ön plana çıkarılması, maddi hukuk devletine sıranın gelmesini olanak tanımayacaktır (Hatemi, **a.g.e.**, s.42-45.).

<sup>65</sup> Huntington, ülkelerin demokrasiye geçişlerini, “demokratlaşma dalgaları” olarak nitelendirmektedir. Bu nitelendirmeyi yaparken, demokratikleşme çabalarının kesintiye uğradığı ters demokratikleşme dalgalarını da vurgulamaktadır. Buna göre; -Birinci demokratlaşma dalgası: 1828-1926, - Birinci ters dalga: 1922-1942, -İkinci demokratlaşma dalgası: 1943-1962, - İkinci ters dalga: 1958-1975, - Üçüncü demokratlaşma dalgası: 1974 - ? (Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma** Çev.: Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s.11.).



ekonomik çıkarları için istikrarlı siyasal sınırları ve siyaseti amaçlayan burjuva sınıfı, liberal ve parlamenter kurumlar yoluyla bunu gerçekleştirmek için çabalamıştır. Böylece sanayileşmenin getirdiği ortak olma isteği, beraberinde siyasal iktidarın paylaşılması ve dolayısıyla sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur.<sup>66</sup>

Siyasal iktidarın monarkın kişiliğinden, ulus olgusuna kaydığı ulus devlette, iktidarın ülkeselleşmesi ve sürekli hâle gelmesi, bunu kullanan devlet aygıtını daha da soyut hâle getirmiştir. Bu soyutlama beraberinde siyasal iktidar ilkesinin ve onu kullanan temsilcilerin de eşzamanlı olarak soyutlanmasını gerektirmiştir. Ancak siyasal iktidarın bir ölümlü olan monarktan, süreklilik ve bölünmezlik unsurlarını içeren soyut ulus kavramı ile doldurulmaya başlanması, onun sınırlandırılmasının aksine, monarktan daha kusursuz ve soyut bir temsilci olarak ortaya çıkmasına yol açmıştır.<sup>67</sup> Dolayısıyla, ulus devlet olgusunun siyasal iktidarın merkezine yerleşmesi, herhangi bir sınırlama getirmekten ziyade, coğrafi sınırlılık içerisinde daha katı ve kanun egemenliğine dayanan bir siyasal iktidar oluşumuna yol açmıştır. Hatta yasama organındaki çoğunluğuna dayanma mutlak iktidarla iddiasıyla siyaset üretilmesine, emperyalist eğilimlere ve bunun sonucunda da uluslararası çatışmalara yol açmıştır.

Ulus devlet, dışarıya karşı bağımsızlık anlamında ve içeride de şiddet tekeline elinde bulundurma yeteneği ile modern devlet tanımında temel bir öneme sahiptir. Ulus devlet iktidarı şiddet tekeline sahip olma yeteneği sayesinde yurttaşları üzerinde zamanla karmaşıklaşan bir müdahale gücüne sahip olurken; aynı zamanda uluslararası alanda rakip ulus devletlerle savaşımaya kadar varacak bir iktidar mücadelesine de girmektedir.<sup>68</sup> Siyasal iktidarın ulus devlet biçimindeki bu görünümü, her iki dünya savaşının arkasındaki en önemli etmenlerden biri olmuştur. I. Dünya Savaşı ertesinde,

<sup>66</sup> Sander, **a.g.e.**, s.138.,139.,152.,155.,160.

<sup>67</sup> Ozan Erözden, **Ulus Devlet** (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 1997), s.54.

<sup>68</sup> Ulus devletin yurttaşları üzerinde kurduğu müdahale ve denetim düzeneğini üç maddede açıklamak mümkündür:

- 1) Vergi koyarak, yurttaşlarından belirlemiş olduğu vergileri toplaması,
- 2) Yurttaşların gerek devletle gerekse de birbirleri karşısındaki konumuna göre; hak ve görevleri belirleyip, bir yandan onları kısıtlaması, öte yandan yetki vermesi,
- 3) Teknolojik ilerlemeye koşut biçimde yurttaşlarını, cinsiyet, yaş, servet, din vb. çeşitli özellikler dairesinde sınıflandırması ve günlük yaşamdaki etkisini arttırması (Montserrat Guibernau, **Milliyetçilikler, 20. Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler** Çev.: Neşe Nur Domaniç (İstanbul: Sarmal Yayınevi, 1997), s.106-107.).

Milletler Cemiyeti ile bir türlü başarılamayan dünya barışı için BM'nin kurulması, ortak ve birleşik bir Avrupa tasarımı ile köklü adımlar atılmaya başlanmıştır. Uluslararası bu örgütlenme ve faaliyetlerin yanında, demokratikleşme ve insan hakları da ulus devletlerin sahip oldukları siyasal iktidarın sınırlandırılması yönünde iki etkin araç olarak kullanılmışlardır.

Demokrasi genel olarak sözlük anlamıyla “halkın yönetimi” biçiminde tanımlansa da, bu tanımlamaya devlet yönetiminin yurttaşların “eşit” ve “serbest” biçimde seçtiği temsilciler aracılığıyla yapılacağına da eklenmesi gerekmektedir.<sup>69</sup> Kapitalizmin eklenmesiyle birlikte liberal demokrasilerin geliştirildiği Batı Avrupa’da, demokratik yönetimden anlaşılan, temsili demokrasi ve kurumlarıdır. Liberal demokrasi ile hedeflenen, özel mülkiyete ve serbest piyasa ekonomisinin gerektirdiği ölçüde, belirli insan haklarının öngörüldüğü bir siyasal sistemdir.<sup>70</sup> Siyasal iktidarın sınırlandırılmasında demokratikleş(me)tirme faaliyetleri ile insan hakları çalışmaları geçen yüzyılın ikinci yarısının en çok mesai harcanan konuları olmuştur. Ancak unutulmaması gereken can alıcı nokta, her iki faaliyetin de aynı zamanda yeni bir dünya düzeninin oluşturulmasının itici motorları olmalarıdır.

Düşünsel altyapısı 18. yy.’a dayanan ve devletin sınırsız kabul edilen gücünü, insanların doğal hukuktan kaynaklanan haklarıyla sınırlamaya yönelik olan insan hakları öğretisi, Amerikan Haklar Bildirileri ve 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları

<sup>69</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** Çev.: Ergun Özbudun-Ersin Onulduran (Ankara: Yetkin Yayınları, Tarihsiz), s.11. Dahl, demokrasi kavramının tanımlanmasında ve algılanmasında daha kapsamlı ve esaslı bir yaklaşım sergilemektedir. Ona göre; bugünün temsili demokrasileri ancak geniş ölçekli olması hâlinde, eskinin demokratik sistemlerinden ayırt edilebilir. Bunun sağlanması da, adına poliarşi denilen bir siyasal kurumlar kümesinin varlığına bağlıdır. Dahl, poliarşinin gerçekleşebilmesi için yedi koşulun aynı anda bulunması gerektiğini belirtmektedir:

- 1) Yönetimin izleyeceği siyasetin, seçilmiş görevlilerce gerçekleştirilecek olması
- 2) Seçilmiş görevlilerin sık aralıklarla ve zor kullanımın yapılmadığı, âdil seçimlerle belirlenmesi
- 3) Her yetişkine seçimlerde oy kullanma hakkının tanınması
- 4) Seçme hakkı olduğu gibi seçilme hakkının da var olabilmesi. Ancak seçilebilme hakkı için daha yüksek bir yaş sınırı öngörülebilecektir.
- 5) Yurttaşların, çok ciddi bir cezai yaptırım tehdidi olmaksızın düşüncelerini ifade edebilme özgürlüğüne sahip olması
- 6) Yurttaşların farklı ve seçenekli bilgilendirme kaynaklarına sahip olması
- 7) Yurttaşların, siyasal partiler ve benzeri görece özerk kuruluşlara üye olabilmesi, onları oluşturabilmesi, bir diğer ifadeyle örgütlenme özgürlüğünün bulunması (Robert A. Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri** Çev.: Levent Köker (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s.278.,281.).

<sup>70</sup> Christopher Pierson, **Modern Devlet** Çev.: Dilek Hattatoğlu (İstanbul: Çiviyazıları, 2000), s.99-100.

Evrensel Bildirisi ile somutlaşmıştır. 10 Aralık 1948 tarihinde, BM tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile devletin bireyle olan ilişkisinde yeni bir döneme girilmiştir. Çünkü BM’ye üye devletler, insan haklarının korunması için dahi olsa egemenlik haklarından ödün vermekten kaçınmak istemişlerdir. Öyle ki, BM Antlaşması’nın 2/VII. md.sinde yer alan “ulusal yetki” ilkesine dayanarak, içişlerine karışılmayacağını ifade etmişler, siyasal iktidarlarını sınırlamaya niyetli olmadıklarını bu biçimde göstermişlerdir. Bu madde aynı zamanda BM Antlaşmasının en zayıf hükmü olarak nitelendirilmiştir. “Ulusal yetki” ilkesi ve ona bağlı olarak ortaya çıkan “içişlerine karışmama” kavramı netliğe kavuşturulduğunda, devletlerin o kadar da rahat biçimde egemenliklerini paylaşmaktan kaçınamayacakları görülmektedir. Yapılan her türlü uluslararası sözleşme ki; buna insan hakları sözleşmeleri de dâhildir, taraf olan devletlere birtakım yükümlülükler yüklemektedir. Bütün bu yükümlülükler, ilgili taraf devletin yükümlülük ölçüsünde egemenliğinden vazgeçmesi anlamına gelmektedir.<sup>71</sup> Ancak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin içerdiği hak ve özgürlüklerin, devletlere uygulanması aşamasında hukuki yükümlülükler öngörmemesi, Beyanname’nin etkili olmasının önüne geçmiştir. Bu nedenledir ki; Avrupa Konseyi, insan hakları ve temel özgürlükleri güvence altına almak istemiş ve 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da kabul ettiği Sözleşme ile hakların ihlâli durumunda, bir Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Divanı kurmuştur.<sup>72</sup> Sözleşmeyi klasik uluslararası antlaşmalardan farklı kılan unsur, taraf devletlerarasında karşılıklılık ilkesine dayanmayan birtakım nesnel yükümlülükler getirmiş olmasıdır. Taraf devletler, Sözleşmede ifadesini bulan hak ve özgürlükleri tanıma yükümlülüğünde olup, ortaklaşa

<sup>71</sup> Münci Kapani, **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları** (Üçüncü basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1996), s.19.,24.,91-93. İlk defa Milletler Cemiyeti Misakı ile pozitif hukuka giren “ulusal yetki” ya da bir diğer ifadeyle “münhasır yetki” BM Antlaşmasında da korunmuş ve devletlerin siyasal iktidarlarını korumak yönündeki en önemli kazanımlarından biri, bu istisnai düzenleme olmuştur. Ulusal yetkiyi düzenleyen 2/VII md. hükmü ile özü itibarıyla bir devletin ulusal yetkisi içine giren konularda/sorunlarda BM’nin müdahil olamayacağını, yine diğer devletlerin de ilgili devleti bir çözüm yoluna zorlayamayacağı düzenlenmiştir. Ulusal yetkinin, Antlaşmanın başındaki “Amaçlar ve İlkeler” kısmını oluşturan birinci bölümünde yer alması, bu yetkinin tüm antlaşma hükümlerini kapsadığını göstermektedir ki; BM’nin ulusal yetkiler konusundaki yetkisizliği, örgütün bütün faaliyetine etki edecek tarzda bir sınırlama oluşturduğundan, ulusal yetki, bütün üye ülkelere bir veto hakkı tanımaktadır. Ayrıca, ulusal yetkinin kapsamına giren konuların belirlenmesine yönelik olarak BM bünyesinde bir organın açıkça tayin edilmemesi de ulusal yetkinin hangi konuları kapsayacağını devletlere bırakılması demektir ki; bu durum aslında devletleri, dolayısıyla ellerindeki veto aracını güçlendirmektedir (Seha L. Meray, **Devletler Hukukuna Giriş Birinci Cilt** (Ankara: AÜSBF Yayını, 1968), s.306,308-309.).

<sup>72</sup> Ülker Gürkan, “Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları,” **AÜHFD** Cilt no 16, Sayı no 1-4: 131-157, (1959), s.140-143.

güvence sisteminin denetimi altındadır. 19. md. ile kurulan Komisyon ve Divan bu güvenceyi sağlamaya yönelik araçlar olarak düşünülmüşlerdir.<sup>73</sup> Ortak güvenceler sistemi, Sözleşme ile getirilen yeniliklerden biridir. Bu sistem aracılığıyla devlet egemenliği arasında sıkı ilişkiler kurulabilecek ve sonuçlar çıkarılabilecektir. Sözleşme ile amaçlanan korunma içgüdüğü, aslında ulus devletlerin egemenliklerine karşı, devletlerin ve daha küçük ölçekte bireylerin korunmaya çalışılması çabasıdır.

Demokratikleşme ve insan hakları hareketlerinin bir arada yürüdüğü süreçte, ulus devleti ve onun siyasal iktidarını sınırlayan bir diğer olgu da küreselleşmedir. Ekonomik alt yapısı üzerinden siyasal etkileri de görülmeye başlayan küreselleşme, bugünün hükûmet sistemlerinin belirginleştirilmesinde de belirleyici olmaya başlamıştır. Soğuk Savaş döneminin sona erdirilmesinde ve 1990'ların sonrasında ortaya çıkmaya başlayan yeni dünya düzeninin temel senaryosu küreselleşme<sup>74</sup> olmuştur.

<sup>73</sup> Naz Çavuşoğlu, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine** (Ankara: AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayını, 1994), s.56.). Açılan davaların kabul edilebilirliği aşamasında verdiği bağlayıcı kararlarla, Sözleşme'nin kurduğu güvence sisteminin en önemli kuruluşu konumundaki Komisyon, 11. Protokol'ün 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra Yeni AİHM oluşturularak, tek yapılı bir denetim organı oluşturulmuştur (Yasemin Özdek, **Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye** (Ankara: TODAİE Yayını, 2004), s.41.,44.).

<sup>74</sup> Küreselleşme olgusunun sadece geçen yüzyılın bir kavramı olmadığı, tarihsel gelişim incelendiğinde daha iyi anlaşılmaktadır. Dünya ekonomisinin siyasal sınırları aştığı zaman dilimlerinde, bugünkü etkisinde olmasa da belirli ölçülerde küreselleşme dalgalarının yaşandığı da bir gerçekliktir. Bu dalgalanma hâline ilk olarak Batı Avrupa'nın kapalı tarım ekonomisinden, ticari kapitalizme geçtiği dönemde rastlamaktayız. Feodalizmin ortadan kalktığı siyasal birimin yerini modern devlet ve onun siyasal erki almıştır. 1648 Westphalia Antlaşmasıyla uluslararası ilişkilerin baş aktörü konumuna getirilen devletlerin dış politikasını oluşturan sömürgeleştirme ve merkantilist uygulamaların sonucu olarak gelişen sanayileşme ise küreselleşmenin ikinci dalgasını meydana getirmiştir. Ulus devletlerin varlıklarını daha da güçlendirerek korudukları bu aşamada, sömürgecilik yerini emperyalizme bırakmakta ve küreselleşme bu boyutuyla insanoğlunun ayak bastığı her yere uzanmaktadır. Küreselleşmenin üçüncü dalgası ise bilgi-işlem teknolojisinin ileri noktalara ulaştığı 20. yy.'da olmuştur. 1970'li yıllarda biçimlenmeye başlayan bu son dalga küreselleşmenin siyasal iktidar açısından önemi, ulus devlet denetimi ve etkisinin artık aşındırılmaya başlanması açısından önemlidir. Dünya üzerinde faaliyet gösteren, uluslararası hareket yeteneği çok gelişmiş, ancak hâlâ ulusal siyasetlerin etkisine de bağlı bulunan çokuluslu şirketlerin, küreselleşmenin itici gücü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Her ne kadar bu şirketler henüz, kendine özgü ulusal kimliği bulunan ulusötesi şirketler hâline gelmeseler de bugünkü yapıları ve faaliyetleri ulus devletin klasik anlamdaki iktidarını sorgulamakta ve daha önemlisi zorlayarak kendi çıkarlarını koruyan ve kollayan küresel bir kamusal iktidarı da yaratma çabasıdadır. Çünkü ulusal devlet iktidarı kendi yapısı gereği, bu çok uluslu şirketlerin çıkarlarını onların istekleri doğrultusunda geliştiremediği gibi koruyamamaktadır. Açıkçası her ikisi arasında ciddi bir çıkar karşılığı oluşmaktadır. Şimdilik bu çatışma, bir ara formülle, ulus devleti aşan ama küresel olma iddiasında bulunmayan bölgesel, ekonomik ve siyasal örgütlenmelerle aşılmaya çalışılmaktadır (Oktay Uygun, "Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme," [http://www.uzaklar.net/html/ulusustu\\_siyasal\\_birlikler-okt.html](http://www.uzaklar.net/html/ulusustu_siyasal_birlikler-okt.html). E.T. 12.04.2005).

Küreselleşme ekonomide, siyasette, kültürel ve toplumsal yaşamda bir olayın ya da konunun dünyanın her yerinde ya da birçok bölgesinde görülmesini ve zaman içinde tüm yerkürenin ortak değerlerde bütünleşmesini öngörmektedir. Kuşkusuz, küreselleşme açısından aşılması gereken siyasal oluşum, farklılıklar üzerine kurulu bir dünyayı esas alan ve belirli sınırları içinde ortak değerler yaratmaya çalışan ulus devlet ve onun siyasal iktidarındır. Dolayısıyla, küreselleşme her yönüyle ulus devlet iktidarını hedef almaktadır. Ekonomik ve kültürel açıdan gerçekleştirilmeye çalışılan ulus devlet iktidarını aşındırma sürecinin üst yapı kurumundaki müdahalesi, siyasal mekânın değişimine gidilerek, devletler üstü bir yapılanmanın gerçekleştirilmesidir. Bu da evrensel ya da daha bölgesel kuruluşların oluşturulmasıyla yaşama geçirilmektedir.<sup>75</sup>

Dünya üzerinde, bütün ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal ilişkilerde karşılıklı bağımlılığı dayatan küreselleşmenin, uluslararası alanda en güçlü ve belirleyici aktör konumundaki ulus devlet üzerinde yarattığı baskının kaçınılmaz sonucu, ulus devlet iktidarındaki kayıp olmuştur. Habermas, bu kayıpları üç maddede özetlemeye çalışmaktadır:

- Devletin gelişen olaylar karşısındaki denetleyebilme yeteneğini ve bu yeteneği sağlayan gücü yitirmesi. Bunun sonucunda da başka devletlerin ya da diğer siyasal aktörlerin karar ve faaliyetlerine karşı yurttaşlarını koruyamaması,
- Karşılıklı bağımlılığın yoğunlaşması üzerine ortaya çıkan eşgüdüm gereksinimi ve bunun giderilmesi için yapılan uluslararası antlaşmaların, karar alma mekanizmalarına yurttaşların katılmasını engellemesi. Böylece, demokratik kararların alınmasında, halkın

<sup>75</sup> Nihat Bulut, **Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar-Siyasal İktidar İlişkisi** (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003), s.111-112. Benzer saptamalarda bulunan ancak daha çok ekonomik küreselleşmeye vurgu yapan Kazgan'a göre; ulus devlet erkinin aşındırılması ve aşılması sürecinde iki boyut devreye girmektedir. Bunlardan ilki, ulus devletin ekonomik yetkilerini zamanla Dünya Bankası, IMF, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası yapılara devretmeleridir. Ancak bu yapılanmalar yalnızca ekonomik çıkışlı olmakla kalmamış, NAFTA, özellikle de AB gibi gittikçe daha da siyasallaşan bölgesel örneklerle dönüşmeye başlamıştır. İkinci boyutu ise, yerelleşme oluşturmaktadır. Yerelleşme ile yerel yönetimler mali, idari ve ekonomik düzlemde özerkleştirilerek güçlendirilmekte ve ulus devletin olmazsa olmazlarından biri olan merkeze bağlılık zayıflatılmak istenmektedir. Böylece, ulus devlet erki tavandan ve tabandan tam bir kıskaca alınmakta ve yalnızca bir ara örgüt konumuna indirgenmeye çalışılmaktadır. Bütün bu kuşatma, demokratikleşme ve insan hakları süreçleriyle birleştiğinde ulus devletin siyasal iktidar anlayışı kaçınılmaz olarak değişikliğe uğramaktadır. Bu çevresel baskısının arkasında, ulus devlet olgusunun ortaya çıkışı ve egemenliğini kurmasıyla koşut olarak gelişen ve bugün için artık ülke sınırlarını aşarak küresel hâle gelen sermayedar/girişimci sınıfının olması tarihin garip çelişkilerindendir (Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen** (İstanbul: İBÜ Yayını, 2000), s.34-35.).

katılımı ulus devletin meşruiyeti açısından gerekli olduğundan, bu tür antlaşmalarla devletin, meşruiyet zeminini yitirmesi,

- Küresel pazarlarda herhangi bir sınırlamaya bağlı olmaksızın hareket etme olanağına kavuşmuş olan sermayeye karşı ulus devletin müdahale kapasitesinin zayıflaması ve ulusal ekonominin işlevsel bütünlüğünün bozulması.<sup>76</sup>

Günümüz demokratik devletlerinin aldığı biçim düşünüldüğünde, siyasal iktidarın sınırlandırılması sürecindeki gelişim çizgisini, bireyi devlet iktidarına karşı koruyan ve hareket alanını genişleten erkler ayrılığının kabulü, siyasal liberalizmin ortaya çıkışı, hukuk devleti kavramı, demokratikleşme, insan hakları olgusu ve küreselleşme akımları oluşturur. Siyasal iktidarın geçirdiği bu dönüşümde, anayasacılık hareketlerinden<sup>77</sup> başlayan ve bugünün hükûmet sistemlerinin sınıflandırılması tartışmalarına kadar uzanan bir başka boyut ön plana çıkmaktadır. Öyle ki, hükûmet sistemlerinin sınıflandırılmasında, merkez kavram olarak tercih ettiğimiz siyasal iktidarın etkisi çok büyüktür. Çünkü erkler ayrılığına dayanan demokratik devletlerde, devlet erklerinde odaklanan siyasal iktidarı tanımlamak, sınırlarını belirlemek ve bu iktidarın belirlediği organlar arasındaki ilişkileri doğru çözümlemek, hükûmet sistemleri bakımından kapsamlı, kullanılabilir, işlevsel bir tipolojinin oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Dolayısıyla siyasal iktidarı, unsurlarıyla açıklığa kavuşturarak, bir tanımlama denemesinde bulunmak çalışma açısından önemli bir başlangıç noktasıdır.

<sup>76</sup> Habermas, “işlevsel bütünlüğün” ekonomik bağımsızlık anlamına gelmediğini vurgulayarak; bu ifade ile ülkedeki işgücünün üretim yapabilmek için gerek duyduğu tamamlayıcı etmenlere, ülke sınırları içinde ulaşabilmesi yeterliliğine işaret etmektedir (Jurgen Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti** Çev.: Medeni Beyaztaş (İkinci baskı. İstanbul: Bakış Yayınları, 2002), s.27-29.).

<sup>77</sup> Kendisini oluşturan anayasacılık düşüncelerinin oluşumu çok daha eskilere dayanmakla birlikte Anayasacılık Hareketleri diğer birçok “izm”in ortaya çıktığı 19. yy.’da doğmuştur. Anayasacılık hareketlerinin ana hedefi her zaman için siyasal iktidarın kötüye kullanılmasını önlemek ve bunun sağlanması için birtakım hukuki ve siyasal mekanizmalarla donatılmış bir siyasal yapıyı kurmak olmuştur. Bunun gerçekleştirilmesinde iki ana görüşün etkili olduğunu görmekteyiz. Birincisi, daha çok kişinin manevi bütünlüğünü esas alan ve bu yönde ahlaki sınırlamalarla, iktidarın kötüye kullanılmasının engellenebileceği görüşüdür. İkincisi ise, insanların zaaflarından bütünüyle arınamayacağını kabul eden ve iktidarın ancak bir diğer iktidarla sınırlanabileceğini ileri süren görüştür. Ancak birtakım güvencelerle bu kötüye kullanımın önüne geçilebileceğini savunan ve “güvence kurumları aracılığıyla anayasacılık” adı verilen bu görüşün de tek başına çok anlam ifade etmeyeceği, mutlaka hükûmet ve devlet işlerinde zorunlu olan ahlaki meziyetlerin varlığına da gereksinim olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla, bireyin manevi niteliklerini ön plana çıkaran ve “doğal-iç sınırlamalar yoluyla anayasacılık” olarak adlandırılan ilk görüşün aslında ikinci görüşle birlikte bir arada bulunması gerektiği anlaşılmıştır (Flanz, **a.g.e.**, s.6-7.).

Siyasal iktidar, toplum yaşamındaki kuvvetleri genel olarak yönlendiren ve en üst seviyede kararları alan makamdır. Bu makamın aldığı kararlar aslında bir yandan da toplum içindeki kuvvetlerin kendi aralarındaki ilişkilerinin bir sonucudur.<sup>78</sup> Bir diğer tanım, siyasal iktidarın örgütlülüğü vurgulanarak yapılabilir. Buna göre siyasal iktidar, bir ülkede örgütlenmiş toplumun bütününe etkileyen, o toplumun geleceğe yönelik yazgısıyla ilgili kararlar alan, kapsayıcı ve merkezileşmiş iktidar demektir.<sup>79</sup>

Siyasal iktidarın daha iyi anlaşılabilmesi için kendisini oluşturan unsurların niteliğinin de yapılması gereklidir. Bu nitelikleri dört esasta toplamak mümkündür:

- Siyasal iktidar diğer toplumsal iktidarlardan daha geniş kapsamlıdır. Çünkü bir ülke sınırları içinde yaşayan bütün insanlar ve topluluklar üzerinde etkilidir.
- Siyasal iktidar, diğer iktidarlara eşit düzeyde bir ilişki içinde değildir. İlişki, siyasal iktidarın diğerlerine üstünlüğü biçiminde gelişir.
- Siyasal iktidar, zor kullanma tekeline sahiptir. Bu tekel aslında, devletin ve toplumsal düzenin kurulmasında ve sürekliliğinin sağlanmasında gerekli gücü ifade eder.
- Siyasal iktidarı diğer toplumsal iktidarlardan ayıran manevi unsur da rıza ve itaat olgularıdır. Siyasal iktidarın varlığını kabul ettirebilmesi meşruluğuna bağlıdır. Yönetilenler, iktidarı kabullenerek, ona karşı gelmemelidirler. Bunu sağlayamayan siyasal iktidarın varlığı tehlikeye düşürecektir.<sup>80</sup> Özetle siyasal iktidarın, maddi ve manevi olmak üzere iki unsurdan meydana geldiğini söylemek mümkündür. Maddi unsuru, zor kullanma tekeli; manevi unsuru da meşruiyet oluşturmaktadır.

Siyasal iktidarın sahip olduğu şiddet tekeli; onun, zorlama/zorlayabilme; yaptırım ve yaptırıma bağlı kılma, yapabilme ve yaptırabilme gücünü ifade etmektedir.<sup>81</sup> Maddi boyut, güç kavramıyla açıklanmakta ve ondan kaynaklanmaktadır. Güce sahip olan, iktidara da sahip olacak ve diğer insanların, kendisine boyun eğmesini sağlayacaktır. İtaati sağlayan aslında, fiziksel ve zihinsel gücün kullanımıyla ortaya çıkan doğal iktidardır. İktidarın bu biçimde algılanması, “tâbi olma”, “sınırlama” ve

<sup>78</sup> Esat Çam, **Batı Demokrasisinde Siyasi İktidar İle İktisadi İktidar** (İstanbul: İÜ Yayını, 1966), s.24.

<sup>79</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi** (İkinci baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1997), s.89.

<sup>80</sup> Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş** (Sekizinci basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1996), s.48-50.

<sup>81</sup> Sartori, 1996, **a.g.e.**, s.204.

“zor” olarak maddi boyutu oluşturmaktadır. Bu sınırlama yetisi, fiziksel, ekonomik, manevi araçları içerdiği gibi askeri ve ekonomik olanakları; entelektüel ve duygusal nitelikteki gücü de kapsamaktadır. Bu araçların kullanımıyla; itaat ve boyun eğme gerçekleştirilebilecektir.<sup>82</sup> Siyasal iktidarın aynı zamanda, rıza ve itaat olgularının varlığına gereksinim duyması, onun, meşruiyet ve otorite kavramlarıyla açıklanması zorunluluğunu doğurmuştur. Çünkü yalnızca şiddet tekeline dayanan bir siyasal iktidarın ömrünün uzun olmayacağı açıktır. Dolayısıyla, iktidarın, üzerinde hâkim kılındığı halk tarafından benimsenmesi ve genel kabul görmesi gerekmektedir. Siyasal iktidarın otoriteye dönüşmesi onun, meşru iktidar hâline gelmesini ifade eder ki; böylece, yönetilenler, yönetenlere itaat etmek yoluyla sağladıkları meşruiyetle, siyasal iktidar sahiplerine yönetme hakkını rızaya dayalı olarak tanımış olacaklardır.<sup>83</sup>

Max Weber ve David Easton’ın meşruiyet kavramına yönelik görüşleri, konuya ilişkin tartışmaların esas belirleyicileri olmuşlardır. Siyasal iktidarı, meşruiyet açısından “geleneksel”, “karizmatik” ve “akılcı/hukuki” iktidar biçiminde üçlü bir ayrıma tabi tutan Weber’e göre; siyasal iktidar, ne tek bir meşruluk tipine dayanmaktadır ne de bu meşruluk tipleri arasında bir iyi/kötü değerlendirilmesi yapılabilir. Meşruiyet bakımından gözlenmesi gereken, siyasal iktidara bağlı olanların ona besledikleri inançtır. Weber, bu ayırlama girişiminde bulunurken, gayrimeşru iktidarlara varsayımına katmamış, yalnızca meşru kabul ettiği iktidarlara üzerinde durmuştur.<sup>84</sup>

Easton ise, Weberci inanç yaklaşımından farklı bir bakış açısıyla meşruiyet kavramını açıklamaya çalışmıştır. Easton için meşruiyet, siyasal sistemin bir unsuruna yöneltilen destekleyici duygudur. Burada öne çıkan kavram, “inanç”tan çok “destek”tir. Easton’ın destek odaklı yaklaşımı Weber’in tezini tamamlar niteliktedir. Çünkü yönetilenler, siyasal iktidarın oluşturduğu iradeyi destekliyorlarsa meşruiyet gerçekleşmiştir. Aslında desteğin verilebilmesi için de inancın varlığı kaçınılmazdır. Öte yandan siyasal iktidarı salt Weber ve Easton temelli meşruiyet yaklaşımları ile

<sup>82</sup> Friedrich, **a.g.e.**, s.33-34.

<sup>83</sup> Levent Gönenç, “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyet Problemi,” **AÜHFD** Cilt no 50, Sayı no 1: 131-152, (2001), s.133.

<sup>84</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku, Genel Esaslar** (Dokuzuncu bası. İstanbul: Beta Yayınları, 2004), s.103-105.



açıklamak da eksik bir tanımlama girişimine yol açacaktır.<sup>85</sup> Çünkü siyasal iktidar, ortaya çıktığı topluluk tipi bakımından da tanımlanabilir. Buna göre; ya küresel olarak bütün toplumlara ya da ulus devlete özgüdür. Niteliğe önem vererek, iktidarın temelindeki egemenliğin ön plana çıkarılmasıyla da bir tanımlama yapılabilir. Bu görüşe göre; siyasal iktidar egemen olan iktidardır. Diğer bir deyişle, başka hiçbir iktidara bağlı olmayan, sınırlandırılmayan ve son kararı veren iktidardır.<sup>86</sup>

Siyasal iktidar, egemenlikten farklı olarak salt üstün buyurma gücünü ifade etmez. Söz konusu olan onun, belli bir makama üstün buyurma gücünü, kullanma yetkisini tanımasıdır. Bu aşamada siyasal iktidarın kimin elinde olduğu önemlidir. Çünkü bu durum egemenliğin sınırlanması ya da sınırlanmaması sonucunu doğuracaktır. Eğer siyasal iktidar halkın elindeyse, halk, hukuk aracılığıyla iktidarını sınırlayacaktır. Olgusal nitelikteki iktidar, siyasal koşullar gereğince, değişik biçimler alabilir. Dolayısıyla, kurumsallaşmış siyasal iktidar olarak karşımıza çıkan devlet, egemenin kurucu iradesiyle iktidarın kullanımını bölebilir, sınırlayabilir ve koşula bağlayabilir. Burada söz konusu olan, egemenliğin bölünmesinden çok, onun farklı birimlerce kullanımının sağlanmasıdır ki; devlet, egemen iradenin isteğiyle iktidarın kullanımını organları arasında paylaştırabilmektedir.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Gönenç, **a.g.m.**, s.137.

<sup>86</sup> Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş** (İstanbul: İÜİF Yayını, 1977), s.73.

<sup>87</sup> Kutlu, **a.g.e.**, s.49-50.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SİYASAL İKTİDARIN BİÇİMLENİŞİ: HÜKÜMET SİSTEMLERİ

#### 1. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI SORUNU

Günümüz siyaset biliminin ve temas ettiği ölçüde anayasa hukukunun inceleme alanındaki en canlı konularından birini, sınırlanmış iktidarın içine girdiği siyasal kalıplar olarak nitelendirebileceğimiz hükûmet sistemleri oluşturmaktadır. Hükûmet sistemleri hakkında geliştirilmeye çalışılan sınıflandırma çalışmaları, 20. yy.'ın ikinci yarısı itibarıyla çok farklı mecralara yönelmiştir. Yeryüzündeki sayısı iki yüzü aşmış devletin varlığı düşünüldüğünde, bütün devletlerin hükûmet sistemlerini kapsayıcı bir tipoloji yapılandırmak güç gözükmektedir.

Sınıflandırma sorunu aynı zamanda, siyasal iktidarın nasıl belirdiği, kim/kimler tarafından kullanıldığı ve nerede/nerelerde odaklandığı ile yakından ilgilidir. Bu sorular ister istemez devletin dayandığı temel yapı gözetilerek yanıtlanmalıdır. Dolayısıyla da hükûmet sistemleri çalışmaları, erkler ayrılığı esasına dayanan, demokratik devletlerin hükûmet sistemlerine yönelik olarak yapılmaktadır. Gerek klasik gerekse yeni oluşturulmaya ve geliştirilmeye çalışılan hükûmet sistemleri tipolojileri açısından, erkler ayrılığı kuramının asıl önemli unsurlarını, yasama ve yürütme erkleri ile bu erkler arasındaki ilişki meydana getirmektedir. Yargı erkinin, devlet örgütünün yapılanmasında edilgen özneyi oluşturması, bir hükûmet sisteminin ana hatlarının belirlenmesinde etkisiz kalmasının başlıca nedenidir. Bu yüzden, sadece yasama-yürütme erkleri ve birbirleriyle olan karşılıklı ilişkilerden kaynaklanan etkileşimler, sınıflandırma çalışmalarının temel esasları olarak kabul edilirler.<sup>88</sup>

Sınıflandırmanın, yalnızca, yasama-yürütme erklerinin ilişkileri üzerine kurulması mekanik bir yaklaşıma neden olacaktır. Çünkü yasama-yürütme erklerinin oluşumları ile yetki ve görevlerinin incelenmesi; hangi hükûmet sisteminin hangi ülkeye uygun

---

<sup>88</sup> Bülent Yücel, “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükûmet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya,” *AÜHFD* Cilt no 52, Sayı no 4: 335-364, (2003), s.336-337.

olacağı biçiminde bir önermenin geliştirilmesi demektir. Oysa saf anlamda hukuki araçların kullanılması, yetkin bir tipolojinin oluşturulmasını engelleyecektir. Yeni bir tipoloji çalışmasından güdülen amaç ise; çeşitli ülkelerin hükûmet sistemlerinin, bu tipolojide öngörülen yeni hükûmet sistemlerinin temel özellik ve niteliklerini taşıyıp taşımadıklarının saptanması ve bu tiplerin çatısı altına sokulup sokulamayacağının belirlenmesidir.<sup>89</sup>

Geçen yüzyılın siyasal gelişmelerini iki ayrı döneme ayırarak incelediğimizde ilk dönem, Dünya Savaşları ve sonrasındaki yeniden yapılanma süreçleri ile geçmiştir. Bu gelişmelerden hükûmet sistemleri de etkilenmiş ve meclis hükûmeti, başkanlık ve parlamenter hükûmet sistemleri biçimindeki klasik ayırlama eleştiri konusu olarak, yeni model önerileri geliştirilmeye başlanmıştır.

II. Dünya Savaşı ertesinde, yaşanan ikinci demokratikleşme dalgası sonucunda, farklı hükûmet sistemleri tartışılmıştır. Böylece, monarşilerin ortadan kalktığı bir dönemde, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği ve yasama organının güvenoyuna dayandığı hükûmet sistemi çeşitli biçimleri ile oluşturulmuştur.<sup>90</sup> Yeni hükûmet sistemlerinin hem başkanlık hem de parlamenter sistemlerin özelliklerini taşıdığı düşünüldüğünde, birbirlerinden çok köklü nitelikler ile ayrıldığını söylemek olası gözükmemektedir. Daha çok, yasama organı veya halk tarafından seçilen devlet başkanı ile yasama organına dayanan bir hükûmet biçimindeki yürütmenin alt ayrımları geliştirilmiştir. Bu nedenle yapılan yeni tipolojilerde ve çözümlemelerde klasik hükûmet sistemlerinin birbirlerine benzerlikleri ve birbirlerinden farkları birer parametre olarak gözetilecektir.

Yeni sınıflandırma çalışmalarına ilişkin olarak dikkati çeken ilk ciddi tanımlama girişimini, Douglas Verney yapmıştır. Bir dizi ölçütler<sup>91</sup> listesi hazırlayan Verney,

---

<sup>89</sup> Aynı, s.337.

<sup>90</sup> Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), s.61.

<sup>91</sup> 1) Parlamenter sistemdeki kurucu meclis, parlamentoya dönüşürken; başkanlık sisteminde ise aynı konumuyla kalır.

aslında başkanlık ve parlamenter hükûmet sistemlerinin birbirinden farklarını ortaya koymuştur. Bu anlamda, diğer siyaset bilimciler açısından yeni hükûmet tipolojilerinin yaratılmasında, eleştiri kaynağı olarak bir çıkış noktası oluşturmuştur.

1970’ler itibariyle başladığı kabul edilen ve Doğu Bloku’nun çökmesiyle Doğu ve Orta Avrupa’daki devletlerin katılımıyla kendi içinde ikinci bir ivmeyle devam eden üçüncü demokratikleşme hareketinin sonuçlarından biri de yeni hükûmet sistemlerinin oluşturulması ve demokratikleşme sürecindeki devletlerin hangi hükûmet sistemini benimseyecekleri olmuştur. Bugün bile Doğu Avrupa’daki devletler seçtikleri hükûmet sistemlerinde kararsız kalmakta ve hızla bir diğerine geçiş gösterebilmektedirler. Bu durum, özellikle 1980 sonrası başlayan ve gelişen yeni tipoloji incelemelerinin esin kaynağı olmaktadır.

Arend Lijphart, yeni hükûmet sistemleri açısından ana parametreleri oluşturan başkanlık ve parlamenter hükûmet sistemlerini ele alırken iki temel ölçütün, her iki sistemin karakteristiğini ortaya koymak bakımından yeterli olacağını savunmuştur. Buna göre; yürütme organlarının yapısı ve meşruiyeti, her iki hükûmet modelini birbirinden ayıran özelliklerdir. Parlamenter sistemde başbakan ve bakanlardan oluşan hükûmet, yasama organın güvenine dayanmaktadır ve ona karşı sorumludur. Başkanlık

---

2) Parlamenter sistemde devlet başkanı ve hükûmetten oluşan ikili bir yürütme organı varken; başkanlık sisteminde, belirli bir dönem için halk tarafından seçilen ve yalnızca başkandan oluşan tekli bir yürütme organı vardır.

3) Parlamenter sistemde hükûmetin başı, ikili yürütmenin sonucu olarak devlet başkanı tarafından atanırken; başkanlık sisteminde başkan, devlet ve hükûmet başkanlığını temsil eder.

4) Parlamenter sistemde başbakan bakanlarını atarken; başkanlık sisteminde, parlamenter sistemdeki bakanlarla aynı konumda olmayan sekreterlerini kendisi belirler.

5) Parlamenter sistemde, hükûmet bakanlardan oluşan bir topluluk iken; başkanlık sisteminde yürütme yalnızca başkandan oluşmaktadır.

6) Parlamenter sistemde bakanlar, genellikle yasama organı üyeleri arasından seçilirken; başkanlık sisteminde, katı erkler ayrılığının sonucu, yasama organı üyeleri yürütme organında görev alamazlar.

7) Parlamenter sistemde hükûmetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu varken; başkanlık sisteminde başkan kanuni olarak anayasaya sorumlu olmakla birlikte, yasama organına karşı sorumluluğu yoktur.

8) Parlamenter sistemde hükûmetin başı, devlet başkanından yasama organını dağıtmasını tavsiye edebilirken; başkanlık sisteminde başkan, yasama organını dağıtamaz ve kınayamaz.

9) Parlamenter sistemde yasama organı sistemin en yüksek organıdır ve yapısı itibariyle yürütmeyi de bünyesinde barındırırken; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları aynı çatı altında birleşemez.

10) Parlamenter sistemde hükûmet dolaylı olarak seçmenlerine karşı sorumlu iken; başkanlık sisteminde başkanın sorumluluğu doğrudandır.

11) Parlamenter sistemde siyasal iktidar ve onun gücü yasama organında toplanmışken; başkanlık sisteminde siyasal iktidarın odaklandığı makam başkandır (Douglas V. Verney, **The Analysis of Political Systems** (London: Routledge & Kegan Paul, 1959), s.75-77.).

sisteminde ise başkanın, yasama organının güvenine dayanmadığı için sabit görev süresi boyunca görevine son verilmesi mümkün değildir. Meşruiyet konusu ise, daha çok seçimle ilintilidir. Parlamenter sistemde, hükûmet dolaylı olarak halkın desteğine sahiptir. Çünkü halkın doğrudan seçtiği yasama organı içinden çıkmaktadır. Oysa başkan, tek ya da iki dereceli seçim sistemiyle doğrudan halkın kendisini seçmesiyle bir meşruiyete sahip kılınmıştır.<sup>92</sup> Siyasal bilimci daha sonradan getirdiği bir üçüncü ölçütü tipolojisini daha olgunlaştırmış ve yürütme organının kaç kişi/kişiden oluştuğu üzerinde durmuştur. Parlamenter sistemde hükûmet ve devlet başkanından oluşan ikili bir yapı mevcut iken; başkanlık sisteminde hükûmet ve devlet başkanlığı, başkanın kişiliğinde toplanmakta ve tekli bir yürütme erki meydana getirilmektedir. Bu yapı içinde asıl iktidar ve karar verici başkan olup, parlamenter sistemdeki bakanlardan farklı olarak başkana danışmanlık yapan sekreterler daha ikincil bir konumdadırlar. Parlamenter sistemde ise, başbakan yerine göre bakanlarıyla eşit konumda yerine göre eşitler arasında birincidir. Fakat bakanlar hangi konumda olurlarsa olsunlar karar verme iradesine ve iktidarına da sahiptirler.<sup>93</sup>

Getirdiği alt ölçütlerle Lijphart'ın sınıflamasını biraz daha ilerleten Giovanni Sartori'ye göre; parlamenter sistem-başkanlık sistemi ayrımında yürütme organının sayısal özelliğinin ayrıca başka ikincil ölçütlerle nitelenmesi gerekmektedir. Sistemin başkanlık olması hâlinde, başkanın seçiminde ve yetkilerinde üç ölçütün bir arada olması gerekmektedir;

- Başkanın halk tarafından seçilerek, göreve getirilmesi,
- Başkanın yasama organı tarafından görevden alınamaması,
- Başkanın hükûmet başkanını ataması ya da devlet başkanlığının yanı sıra bizatihi hükûmetin de başı olması gerekmektedir.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.62-63.

<sup>93</sup> Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," **The Failure of Presidential Democracy** Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1994), s.93.

<sup>94</sup> Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," **The Failure of Presidential Democracy** Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1994), s.106.

Erklerin sert-yumuşak ayrılığı esasına dayanan ve geliştirilen/geliştirilmekte olan yeni hükûmet tipolojilerinin değerlendirilmesinde öne çıkan diğer unsurlar, “meşruiyet”, “istikrar” ve “etkinliktir”. Her üçü de yeni hükûmet sistemlerinin oluşturulmasında ve demokratikleşen ülkelerin bu sistemleri seçmesindeki belirleyici unsurlardır. Çünkü her demokratik devlet, yönetimlerini ve onun işleyişini, demokrasinin gereği olan siyasal çoğulculuk, katılım ve onların olmazsa olmazları olan örgütlenme, serbest ve dürüst periyodik seçimlere uygun olarak şekillendirirken, birtakım zorluk ve tıkanmalar yaşama riskiyle karşı karşıyadır. Dolayısıyla demokratik devletler, yönetimlerinin devamı ve kalıcılığı için kendi siyasal, toplumsal, kültürel ve hatta ekonomik yapılanmalarına uygun olarak bir model oluştururlar. Bu noktada yönetilenin en azından çoğunluğunun yöneticiyi benimseyerek desteklemesi, yönetenin de belirli bir kalıcılık dâhilinde kendisinden bekleneni verebilmesi gerekmektedir. Aksi hâl, öncelikle hükûmet ardından da siyaset sistem bunalımına yol açabilecektir. Bu yüzden, hükûmet sistemlerinin değerlendirilişinde “meşruiyet”, “siyasal istikrar” ve siyasal istikrarla yakın ilişkisi olan “siyasal etkinliğin” yaşamsal önemi vardır.

Yönetilenlerin inançlarına, isteklerine ve duygularına uygun bir yönetimin iktidara gelmesini ifade eden meşruiyet, yasama-yürütme erklerinin seçimi ve dolayısıyla da hükûmet sistemlerinin biçimlenişi açısından temel girdilerden biridir. Demokratik sistemlerde yasama-yürütme denkleminde, siyasal iktidarın odaklandığı siyasal erklerin oluşumu aslında meşrulukla yakından ilgilidir. Çünkü iktidarın meşruluğu, onun dayandığı topluluğun üyelerinin çoğunluğu tarafından benimsenmesi ve desteklenmesi ile yakından ilgilidir.<sup>95</sup>

Hükûmet sistemlerinin belirginleştirilmesinde ve birbirleriyle karşılaştırılarak, kapsamlı bir tipolojinin meydana getirilmesinde, üzerinde durulması gereken diğer iki girdiyi<sup>96</sup>, “siyasal istikrar” ve “siyasal etkinlik” oluşturur. Her iki kavram da tipleştirme

---

<sup>95</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.89.

<sup>96</sup> Powell, istikrar ve etkinliği hükûmet bakımından ele almıştır. Her iki girdinin de hükûmetin nitelenmesi açısından zorluk içerdiğini savunmuştur. Ona göre, hükûmetin istikrarı ve bununla bağlantılı olarak etkinliği birbiriyle koşut olarak gelişen nitelikler değildir. Aksine, verdiği ülke ve sistem örnekleri değerlendirildiğinde göreceli bir durum ortaya çıkmaktadır. İtalya, Finlandiya ve IV. Fransız Cumhuriyetinde hükûmetlerin iktidarda kalma sürelerinin azlığını istikrarsızlığa örnek göstermekte, fakat özellikle İtalya için bir parantez açmaktadır. İtalya’da bürokrasinin Hristiyan Demokrat Partiyi içermesi

çalışmalarında daha çok yürütme organının siyasal başarısı ile ilintilidir. Bu noktada devlet başkanının konumu ve yetkileri ön plana çıkmaktadır. Çünkü devlet başkanı, hangi hükûmet sistemi söz konusu olursa olsun, işgal ettiği nokta ve yetkileri bakımından yasama ve yerine göre hükûmetle ilişkilerde belirleyici siyasal kişiliği temsil etmektedir. Bu nedenle, yetki ve görevleri dolayısıyla devlet başkanı, hükûmet sistemleri sınıflandırmasında “merkez/odak” kavram olarak değerlendirilecektir.

## 2. HÜKÛMET SİSTEMLERİNE İLİŞKİN KLASİK AYRIM

### 2.1. Meclis Hükûmeti Sistemi

#### 2.1.1. Meclis Hükûmeti Sisteminin Karakteristiği

Meclis hükûmeti, yasama-yürütme erklerinin birliğini ifade etmektedir. Yasama ve yürütme erklerinin “mutlak monarşi” ya da “diktatörlük” biçiminde yürütme erkinde birleşmesi söz konusu olacağı gibi, egemenliğin halk iradesinde olduğu ve siyasal iktidarın yasama meclisi/meclislerinde biçimlendirdiği yönetimler de söz konusudur ki; yürütme erkinin de yasama organının elinde bulunmasıyla oluşan bu hükûmet sistemleri meclis hükûmeti olarak adlandırılmaktadır.<sup>97</sup> Meclis hükûmeti sistemi, halkın yönetime katılımını öngörse de aslında söz konusu olan yasama organında çoğunluğa sahip olan siyasal görüşün ve o görüşün temsilcisi konumundaki önderin/önderlerin iktidarı ele geçirmesidir. Diğer bir ifade ile halkın temsilciler yoluyla yönetime katılımı, gerçekte bu önder/önderlerin yönlendirdiği temsilciler topluluğunun yönetimidir.<sup>98</sup>

---

ve parti yandaşlarının tutucu siyasetlerini istikrarlı biçimde sürdürmeleri, zaman bakımından dayanıksız ancak etkin hükûmetlerin varlığına örnek göstermektedir. Bunun yanı sıra ABD ve Venezüella başkanlık sistemlerinin, sabit sürelerine karşın aynı görüşte olmayan yasama-yürütme organlarından oluşmaları hâlinde, istikrarlı ve fakat etkin olmayan bir hükûmetle karşılaşılabilirliğini belirtmektedir (G. Bingham Powell Jr., **Çağdaş Demokrasiler, Katılma, İstikrar ve Şiddet** Çev.: Mehmet Turhan (Ankara: S Yayınları, 1990), s.24-25.).

<sup>97</sup> Tanık Zafer Tunaya, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku** (Üçüncü bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1975), s. 183-184.

<sup>98</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı** (Doçentlik Tezi) (İstanbul, 1960), s. 184. Başgil, olağanüstü dönemlerde yararlı olacağını ifade ettiği meclis hükûmeti sisteminin, olağan koşullarda siyasal yapı ve temel hak ve özgürlükler için zararlı olacağını vurgulamıştır. Çünkü sistemin temelinde yatan çoğunluk kuralının ve bunun sonucu olarak oluşan meclis egemenliğinin şeflik sistemine yol açacağına işaret etmektedir. Başgil’e göre; seçimler de çoğunluğu kazanan siyasal parti ve o partinin önderi, bütün devlet erklerini bünyesinde toplayan meclise de bu yolla hâkim olacaktır.

Meclis hükûmeti, yasama-yürütme erklerinin ve işlevlerinin yasama organı bünyesinde birleşmesi olarak tanımlanan sistem; meclis çoğunluğu ile bu çoğunluğun belirlediği ve yürütme işleriyle ilgilenen küçük kurul arasındaki ilişkiler bütününe dayanmaktadır. Meclis-yürütme kurulu arasındaki ilişkiler üzerinden sistemin temel niteliklerini belirlemek mümkündür. Buna göre;

- Yürütme kurulunun, yasama organından ayrı, kendine özgü bir kimliği ve girişim kudreti yoktur.
- Devlet başkanı bulunmamaktadır. Devlet başkanının bulunmaması, sistemin karakteristik bir özelliği değildir. Çünkü devlet başkanı olsa bile, yürütme kurulu içinde özel ve üstün bir yeri bulunmayacaktır. Ayrıca meclise karşı sorumsuzluğu da söz konusu olmayacaktır.
- Yürütme kurulunun, yasama organı içinden ve onun tarafından seçilmesi gerekmektedir. Bu durum, yasama organına, yürütme kurulunu istediği zaman görevden alabilme yetkisini tanıdığından, yürütmeyi yasamaya karşı “kişiliksizleştirmektedir”. Ayrıca, yürütme yasamaya karşı ortak ve zincirleme bir sorumluluk taşımayacağından, belirli bir siyasete bağlı kalma ve onun sonucu olan uyumluluk koşulu da gerçekleşmeyecektir.
- Yasama organı süreklilik ilkesi gereğince ara vermeksizin faaliyette kalacaktır. Çünkü yürütme işlevinin yasama organının elinde bulundurulması, onu, sürekli ve derhal karar alma zorunluluğunda bıraktığından, tatile girmesine olanak tanımaz.
- Yürütme kurulu, yasama organı karşı, “fesih”, “meclisin toplanmasını engellemek”, “çalışma süresini uzatıp, kısaltmak” gibi hukuki araçlara sahip değildir. Bu özellik sistemi, parlamenter sistemden ayıran en temel fark olarak gösterilebilir.<sup>99</sup>

Meclis hükûmeti sisteminin, “milletvekili cumhuriyeti” olarak adlandırılan III. Fransız Cumhuriyetinde görüldüğünü ifade eden Sartori’ye göre ise, sistemin çatısını oluşturan yedi özellik bulunmaktadır. Bu özellikleri kısaca özetlersek;

- Yürütme erkini oluşturan hükûmet, yasama organını yönlendiremez.

---

Böylece siyasal gerçeklikte, disiplinli partiler bir şefler silsilesine ve dolayısıyla da halk egemenliği, şef egemenliğine dönüşecektir (Ali Fuat Başgil, “Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Meselesi ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksikleri,” **Muammer Raşit Seviğ’e Armağan** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1956), s.590.

<sup>99</sup> Ergun Özbudun, **1921 Anayasası** (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, 1992), s.52-55.



- İktidar birleşmediği gibi, aksine dağılmış ve atomlaşmıştır.
- Hükûmetin yasama organına ilişkin sorumluluğu ortadan kalkmıştır.
- Parti disiplini ortadan kalmıştır.
- Hükûmetlerin siyaset oluşturmadaki zayıflıkları, başbakanların hükûmetleriyle hızlı ve kararlı biçimde hareket etmelerini engellemektedir.
- Koalisyon hükûmetlerinin aralarında oluşan uyuşmazlıkları çok ender çözebildikleri gibi yasamanın arkalarındaki desteğinden hiçbir zaman emin olamazlar.
- Hükûmetler tek ve açıkça dile getirebilecekleri bir siyaset oluşturmamışlarından, tek sesli bir hareket tarzları da olamamaktadır.<sup>100</sup>

### 2.1.2. Meclis Hükûmeti Sisteminin Uygulaması

Meclis hükûmeti sisteminin tarihsel arka planının, İngiltere’de “Uzun Parlamento” dönemine dayandığını ve daha çok olağanüstü dönemlerde bir geçiş modeli biçiminde tercih edildiğini görmekteyiz. Fransa’da 1791 Anayasası ile 1848 Kurucu Meclisi’nin bazı evrelerinde, 1871 Kurucu Meclisinde uygulandığı görülmektedir. Özellikle I. Dünya Savaşı ertesinde, Prusya, Bavyera, Avusturya, Letonya, Litvanya, Polonya ve 1921 Anayasasıyla Türkiye’de uygulanmıştır.<sup>101</sup>

Günümüzde meclis hükûmeti sistemine ilişkin olarak İsviçre’nin hükûmet sistemi örnek gösterilmektedir. 1 Ocak 2000’de yürürlüğe giren İsviçre Anayasası, federal devlet biçimi içinde bir meclis hükûmeti sistemi öngörmektedir. Milli Meclis ve Devletler Meclisinin bir araya gelmesinden oluşan Federal Meclisin, dört yıl için kendi bünyesinden yürütme görevini yerine getirmek üzere oluşturduğu Federal Konsey, siyasal görüş bakımından özdeş bir yapıya sahip değildir. Konseyin özdeş bir yapıda olmaması, bakanların kişisel hareket etmeleri sonucunu doğurmamakta ve Konsey sürekli kurul hâlinde faaliyet göstermektedir. Bu durum bakanların bireysel olarak sivrilmesinin önüne geçmekte ve görüş ayrılıkları ortaya çıksa da kararlar kurul hâlinde verilmektedir. Bu yapısına karşın, yasama organına karşı ortak bir sorumluluğu olmayan

<sup>100</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme** Çev.: Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.148-149.

<sup>101</sup> Aldıkaçtı, **a.g.e.**, s.179-180.

Konsey istikrarlı bir organdır. Çünkü üyeler yeniden seçilerek, uzun süreler aynı görevi yerine getirebilmektedirler.<sup>102</sup>

Konsey, görev süresince Meclislerin aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Hatta yasama organı, Konseyin aldığı kararları değiştirebilmekte veya reddedebilmektedir. Ancak, Konseyin yasama organına sunduğu kanun tasarılarının reddedilmesi, hükûmetin görevden ayrılması zorunluluğunu doğurmamaktadır. Ayrıca yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkide, güvenoyu, gensoru, siyasal sorumluluk gibi kurumların olmaması ve organlar arasında çıkan bir uyuşmazlıkta Konseyin Meclise direnememesi ve dolayısıyla yürütmenin yasama organına sıkı bağımlılığı, sistemin meclis hükûmeti olarak nitelenmesine yol açmaktadır.<sup>103</sup>

İsviçre sistemi birçok yönü itibariyle meclis hükûmeti sistemi özelliği göstermekle birlikte, yürütmenin yasama organınca her an görevinden alınabilmesi yetkisinin yokluğu nedeniyle tartışmalı bir örnek olarak değerlendirilmektedir. Lijphart'a göre; İsviçre parlamenter ve başkanlık sistemlerinin dışında yer alan melez bir hükûmet yapısına sahiptir. Siyasal bilimci, yürütme organının yasama organının içinden çıkmasını ve genel siyasetinin yürütülmesi noktasında yasamanın çizdiği sınırlar dâhilinde kalmasını öngörmekle birlikte, görev süresi boyunca güvensizlik oyuyla düşürülememesini sistemin melez bir niteliğe sahip olmasına bağlamaktadır.<sup>104</sup> Çünkü görev süresinin sabitliği, siyasal sorumluluğun olmaması ile birleştiğinde, yasamaya bağlı yürütme olgusunu zayıflatmaktadır. Ancak yine de belirleyicinin yasama organı olması sistemi, meclis hükûmetine yaklaştırmaktadır. Güvensizlik oyuyla yürütme organının görevine son verilememesine, önemli bir sapmadan öte anlam yüklemek de zorlama bir yoruma yol açmaktadır.

<sup>102</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.404-405. Konsey'de yer alan bakanların görev sürelerini belirleyen en önemli etmen kişisel ilişkileridir. Dolayısıyla bazı bakanlar uzun yıllar görevlerinin başında kalabilmektedirler. Özellikle görevinde kalmak isteyen bir bakanın yeniden seçilmesine ilişkin anayasal teamülün varlığı görev sürelerini uzatmıştır. Bakan Motta'nın 1911'den 1940' a kadar süren başkanlığı, kişisel ilişkilerine ve bu anayasal teamülün varlığına dayanmaktadır (Attila Özer, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri** (Ankara: AİTİA Yayını, 1981), s.59-60.)

<sup>103</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.404-405.

<sup>104</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.63-64.

## 2.2. Başkanlık Hükûmeti Sistemi

### 2.2.1. Başkanlık Sisteminin Karakteristiği

Erklerin ayrılığı üzerine kurulu hükümet sistemlerinden birini oluşturan başkanlık sisteminin; katı bir yasama-yürütme organları ilişkisine dayanmasının temelinde büyük ölçüde her iki organ açısından kurulmaya çalışılan “denetle ve dengele” düzeneği yatmaktadır.<sup>105</sup> Başkanlık sisteminin temel ölçütlerini başarılı biçimde üzerinde taşıyan ve istikrarlı olarak sürdüren ABD, kurumları ve siyasal yapısı itibariyle sistemin anlatılmasında örnek alınacaktır.

Başkanlık sistemi üç temel esas üzerine inşa edilmiştir. Buna göre;

- Başkanın doğrudan ya da iki dereceli bir seçim sistemiyle halk tarafından seçilmekte,
- Belli bir dönem için seçilen yürütme organı, yasama organının güvenine dayanmamakta ve
- Yürütme organı yalnızca başkandan oluşarak, tek kişi tarafından temsil edilmektedir.<sup>106</sup>

ABD’de başkanlık sisteminin istikrarlı biçimde sürmesinin ardında, “ideolojik ilkesizlik”, “zayıf ve disiplinsiz partilerin varlığı” ve “yerel sorunların aşılmasına ilişkin siyasetlerin geliştirilmesi” olguları yatmaktadır. Sistem bu üç etmen sayesinde Anayasaya rağmen işlemektedir. Buna karşın söz konusu etmenlerin Güney Amerika

<sup>105</sup> Bu yönetim anlayışının kabulünde ABD’nin kolonyal geçmişinin etkisi büyüktür. Çünkü 13 koloninin vergiler yüzünden anavatan İngiltere ile başlayan sorunları, zamanla büyümüş 1776’daki Bağımsızlık Beyannamesi’nin ilânına hatta 1787 yılındaki Anayasanın kabulü ile devletin oluşturulmasıyla ayrı bir yapıya geçilmesine yol açılmıştır. Bu aşamada, güçlü bir icra organına duyulan gereksinim, sistemin “saltanat sürmeyen; ama hükümet eden bir başkanlık makamının meydana getirilmesini gerektirmiştir. Böylece, başkanın konumunu zedelemeyen ama onu dengeleyen bir yasama-yürütme ilişkisi kurulmuştur (Burhan Kuzu, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi** (İstanbul: Yayınevi belirtilmemiştir, 1997), s.8-10.).

<sup>106</sup> Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s.30. Üzerinde uzlaşılan bu üç ölçüte ek olarak, Shugart ve Carey’in getirdiği bir dördüncü ölçüt, başkanın anayasal olarak yasama yetkilerine sahip olması gerekliliğidir (Shugart and Carey, **a.g.e.**, s.19.). Sartori ise, dördüncü ölçütün yaşamsal olmadığını, zaten yürütme erkine sahip olan başkanın anayasal olarak yasama yetkilerine de sahip olacağını kabul etmektedir. Bu ölçütün vurgulanmasının, sistemin belirginleştirilmesinde çok büyük bir farklılaşmaya yol açmayacağını ifade etmektedir (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.131.).

devletlerinde bir arada bulunmaması, sistemin tıkanmasına ve farklı bir biçime dönüşmesine yol açmıştır.<sup>107</sup>

### 2.2.2. Başkanlık Sisteminde Yasama Erki

ABD'nin, federal yapısı yasama organının iki meclisten oluşmasına yol açmıştır. Kongre adı verilen yasama organının birinci kanadını Temsilciler Meclisi, ikinci kanadını ise Senato meydana getirmektedir. Görev süresi iki yıl olan Temsilciler Meclisi her eyaletin nüfusu ile orantılı temsilci gönderilmesi esasına dayalı olarak 435 üyeden oluşmaktadır. Ayrıca Kolombiya bölgesi ile Puerto Rico'dan gelen, oy hakkı dışında bütün temsilci haklarına sahip üç üye ile bu sayı 438'e çıkmaktadır. Altı yıllık süre için seçilen, eyaletlerin coğrafi ve nüfus büyüklükleri dikkate alınmaksızın iki senatör gönderdiği Senato'nun üçte biri ise, her iki yılda bir seçime girerek yenilenmektedir.<sup>108</sup>

Yasama organının yetkileri açısından bir değerlendirme yapıldığında, Temsilciler Meclisi ve Senatonun birbirine denk yetkilere sahip olduğunu görüyoruz. Bu denklik, dengeli bir çift meclisliliğin, dolayısıyla da simetrik çift meclisli bir yapının oluşmasına yol açmıştır.<sup>109</sup> Ancak meclisler arasındaki simetri mutlak da değildir. Her iki meclisin birbirinden farklı olarak sahip oldukları bazı yetkiler vardır. Buna göre;

- Temsilciler Meclisi'nin Senato'ya karşı mali yetkiler açısından bir inisiyatif üstünlüğü bulunmaktadır. Vergilerin Amerikan yurttaşları tarafından veriliyor olması, Temsilciler Meclisi'ni Senato karşısında üstün kılmıştır. Senato, federe devletleri temsil ettiği için mali içerikli kanunların teklifinde yetki sahibi değildir. Ancak kanunlaştırma sürecinde önüne gelen mali içerikli bir kanunu kabul edip etmemekte serbesttir.<sup>110</sup>
- Başkanın ikinci seçmenlerce seçilememesi durumunda, başkanlık adaylarından en çok oy alan üç aday arasından birisini başkan olarak seçme yetkisi de Temsilciler Meclisine

<sup>107</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hükûmet Sistemleri Üzerine," **Anayasa ve Toplum** (Ankara: İmge Kitabevi, 2000), s.140-141.

<sup>108</sup> Mehmet Turhan, **Hükûmet Sistemleri** (İkinci basım. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993), s.33-34.

<sup>109</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.34.

<sup>110</sup> Esat Çam, **Devlet Sistemleri** (İstanbul: Der Yayınları, 1987), s.116.

verilmiştir. 1800 yılında Thomas Jefferson'ın ve 1824'te de Quincy Adams'ın bu şekilde seçilmesine rağmen, iki parti sisteminin kurumsallaşarak yerleşik hâle gelmesiyle, bu yetkinin kullanımı ve etkisi zaman içinde zayıflamıştır.<sup>111</sup>

### 2.2.3. Başkanlık Sisteminde Yürütme Erki

ABD başkanı dört yıllık<sup>112</sup> bir süre için seçilir. Başkanın seçimi doğrudan bir seçim sistemiyle gerçekleşmez. Seçim kurulu olarak adlandırabileceğimiz ve Kongre'nin mevcuduna karşılık gelen ikinci seçmenler aracılığıyla, iki dereceli olarak gerçekleştirilir. Başkanın seçiminde halk tarafından seçim ile doğrudan seçim kavramları arasında bir ayrım yapmak gerekir. Birçok başkanlık sisteminde başkanlar doğrudan halk tarafından seçilirken; iki dereceli seçimin uygulandığı her başkanlık sisteminde başkan, halkın seçtiği ikinci seçmenlerin iradeleriyle belirlenir. Başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesinin ihlâli anlamına gelen bu usûlde, ikinci seçmenlerin yaptıkları seçimin; başkanın seçiminde pek de etkili bir rol oynamamaktadır.<sup>113</sup> Çünkü ikinci seçmenler, emredici vekâlet ilkesi gereğince oy kullanmaktadırlar ve kendi seçimlerinden önce, hangi başkan adayına oy vereceklerini belirterek, kendilerini taahhüt altına sokmaktadırlar. Her ne kadar bu taahhütün hukuki bir bağlayıcılığı yoksa da Amerikan siyasal tarihi incelendiğinde, sadakatle bu geleneğe uyulduğu görülmektedir. Tüm seçim dönemlerinde sadece on kadar ikinci seçmenin oy değiştirmesi bunun kanıtını oluşturmaktadır.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Bülent Bal, **İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi** (İstanbul: Der Yayınları, 2001), s.62-63. Senatonun ise Temsilciler Meclisi karşısında, kendine özgü yetkileri bulunmaktadır. Bunlar: 1) Başkanın atadığı yüksek rütbeli memurları onaylamak, 2) İkinci seçmenlerin seçemediği Başkan yardımcısını, en çok oy alan iki aday arasından seçmek, 3) Başkanın imzaladığı uluslararası antlaşmaları en az 2/3 çoğunlukla onaylamaktır (Kuzu, 1997, **a.g.e.**, s.26-27.).

<sup>112</sup> Önceleri başkanların seçilme hakkına ilişkin olarak herhangi bir sınırlama yokken; George Washington'ın iki kez seçilmeyi isteme tercihindan kaynaklanan geleneğin, Roosevelt'in dördüncü kez seçilmesi ile ortadan kalkması üzerine, Anayasa'da yapılan ve 1951'de uygulamaya başlanan 22. değişiklikle, ikiden fazla seçilme yasağı/sınırlaması getirilmiştir (Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler** Çev.: Teoman Tunçdoğan (İstanbul: Sosyal Yayınları, 1986), s.95.).

<sup>113</sup> Shugart and Carey, **a.g.e.**, s.20.

<sup>114</sup> Kemal Gözler, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001), s.17.

Başkan Lincoln'ün sekreterleriyle yaptığı bir toplantıda, oylanan bir konu hakkındaki ünlü “yedi hayır, bir evet, evetler kazanır.” sözü, yürütme erkinin tek başlılığını göstermesi bakımından önemlidir. Başkanın bu yetkinliğinin bir diğer sonucu; sekreterlerinin, onun yalnızca danışmanları olmasıdır. Bu durum, başkanın yürütme erki içindeki yalnız ve tek başına olma niteliğini vurgulamaktadır.<sup>115</sup> Ayrıca Başkanın bir yandan devletin sembolü ve temsilcisi olması; öte yandan yürütme organının bütününe kişiliğinde somutlaştırması, ağır bir sorumluluk ve görev yükünün üstlenilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle Başkanın bazı yardımcılara gereksinim duyması kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla kendisinin belirlediği ve senatonun atadığı sekreterler ile ölüm, istifa vb. nedenlerle görevden ayrılan başkanların yerine, görev sürelerinin geri kalan kısmı için başkanın yerine geçen ve aynı zamanda Senato'nun da başkanı olan Başkan Yardımcısı en önemli yardımcılardır. Sekreterlerin bütün işlevlerine karşı genel siyasetin belirlenmesinde, değiştirilmesinde ve yürütülmesinde son kararı veren makam yine de başkandır. Sekreterlerin atanmasında ve görevden alınmalarında asıl belirleyicinin yine başkan olması bu durumun doğal sonucudur.<sup>116</sup>

#### 2.2.4. Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki

##### 2.2.4.1. Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumluluğu

Başkanlık sisteminde başkanın Kongre'ye karşı sorumluluğunu siyasal ve cezai açılardan ele almak doğru olacaktır. Sorumluluk kurumu ile erkler arasındaki katı ilişki arasında yakın bir ilinti vardır. Özellikle yürütmenin yasamadan ayrı seçilmesi ve onun güvenine dayanmaması, sorumluluk olgusunu doğrudan etkilemektedir.

<sup>115</sup> Erdal Onar, “Türkiye'nin Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?,” **Başkanlık Sistemi** Haz.: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s.72-73.

<sup>116</sup> Her ne kadar atamalarda senatonun onayı gerekse de Senato bu atamalarda genelde başkana çok az zorluk çıkarmaktadır. Görevden almalarda onay safhası da olmadığından, sekreterlerin başkana karşı özerklikleri azalmaktadır. Bu nedenle mümkün olduğunca başkanla çatışmaktan kaçınmak zorundadırlar. Bu da Kongre'ye karşı sorumlu olmayan ve onun güvenine dayanmayan sekreterlerin, danışman olmaktan öteye gidememeleri sonucunu doğurmaktadır (Murat Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği** (İstanbul: Alfa Yayınları, 1997), s.414249,50.).

Yasama-yürütme erkleri arasındaki bu katı ilişki bir yandan halk tarafından belirli bir süre için seçilen başkanın yasama organını feshedememesine, öte yandan da Kongrenin, kendi güvenine dayanmadan göreve gelen başkanı, siyasal olarak sorumlu tutamamasına yol açar.<sup>117</sup> Başkanlık sistemi bu yapısıyla, hukukun genel ilkeleri, adalet düşüncesi, demokratik sistemin esasları ve çağdaş devlet anlayışı gibi nedenlere dayanan “sorumluluk olmadan yetki de olmaz” ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır. Çünkü başkan, siyasal sorumsuzluğa ve yürütme bakımından tam yetkiye aynı anda sahip kılınmıştır.<sup>118</sup>

Bir Anglo-Sakson Kurumu olan ve İngiltere’de kral ile yasama organı arasındaki iktidar mücadelesinin bir ürünü olarak doğan ve zaman içinde yasama organının, kral karşısında üstünlük kurmasıyla yerini, siyasal sorumluluğa bırakan “impeachment” yetkisi Amerikan Anayasasına alınarak işletildiği için bir başkanlık sistemi kurumu hâline dönüşmüştür. Amerikan Anayasasına, cezai sorumluluk anlamında impeachment mekanizmasının alınmasında daha çok başkanlık sisteminin yasama-yürütme erkleri arasındaki katı ilişki içinde bir denge-denetim denklemini kurmak endişesi yatmaktadır.<sup>119</sup>

Impeachment, Amerikan uygulamasında kendine özgü bir yapıya sahiptir. Disiplinsiz iki partili ve çift meclisli bir yasama organı ile jüri uygulamasının varlığı bu özgünlüğü sağlamaktadır. İki partili yapı partizanlığa uygun bir zemin oluştursa da partilerin ideolojik olarak disiplinsiz olması, mekanizmanın işletilmesinde partizanca hareket edilmesini engellemektedir. Yine, devletin asli ve sürekli işlerini yapan memurların keyfi işlemlerini önlemek ve yurttaşları bunlara karşı koruyup, savunmak için öngörüldüğü belirtilen jüri sistemi ile yargılama işlevine halkı katarak kurumun işletilmesinde Amerika’ya özgü bir yapıya ulaşılmıştır. Böylece, halkı temsil eden Temsilciler Meclisi, yetkinin kullanımında iddia makamını dolayısıyla jüriyi; Senato’da

<sup>117</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.63. Ayrıca yürütmenin tek başlılığı da göz önüne alındığında, başkanın kabinesinin de siyasal sorumluluğunun bulunmadığını kabul etmek gerekir.

<sup>118</sup> Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi,” **AÜSBFD** Cilt no 33, Sayı no 1-2: 35-57, (Mart - Haziran 1978), s.45.

<sup>119</sup> Kemal Şahin, **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı: Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo-Amerikan Kurumu, Impeachment (Siyasal Suçlandırma)** (İstanbul: Beta Yayınları, 2001), s.2-3.

yargılama makamını dolayısıyla mahkemeyi temsil etmektedir. Çift meclisli bir yapının varlığı da suçlandırma ve yargılama makamlarının farklı organlar eliyle yürütülmesini sağladığından, impeachment yetkisinin kötüye kullanımındaki önemli engellerden birini oluşturmaktadır.<sup>120</sup>

Impeachment istisnai<sup>121</sup> olmakla birlikte, başkan hakkında işletilmeye başlandığında, gündemi belirleyen bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkan-Kongre denkliğinde, yasama organının elini güçlendiren cezai sorumluluk kurumu, bu özelliği ile sistemin hassas dengeleri üzerinde ciddi değişimlere yol açabilecek niteliktedir. ABD uygulamasında çok sık işletilmemekle beraber<sup>122</sup>, başkan aleyhine mekanizmaya her başvuru, sistemin temel yapısının farklılaşması olasılığını doğurmuştur. Çünkü halk tarafından seçilen başkanın Kongre tarafından görevden alınması, istisnai bu yetkiyle, yasamanın yürütme üzerinde üstünlük sağlaması sonucunu doğuracaktır. Bu da ister istemez saf başkanlık sisteminde ciddi bir sapmaya neden olacaktır.

#### **2.2.4.2. Başkanın Yetkileri Bağlamında Yasama Erkiyle İlişkileri**

##### **2.2.4.2.1. Fesih Yetkisi**

Katı erkler ayrılığının doğal sonucu olarak yürütmenin yasama organını feshetmesi söz konusu değildir. Benzer şekilde, yasama organının yürütme organını meydana getiren başkanı görevden alması da mümkün değildir. Bunun tek istisnası başkanın cezai sorumluluğuna gidilebilmesidir. Dengele-denetle ilkesinin en temel

<sup>120</sup> Aynı, s.49-55.

<sup>121</sup> Impeachment yetkisi başkanın her türlü hukuk dışı eylemine yönelik değildir. Cezai sorumluluğu gerektiren vatana ihânet, rüşvet ile diğer ağır cürüm ve kabahatler için söz konusudur. Ancak ABD Anayasasında belirtilen “diğer ağır cürüm ve kabahatler” ifadesinin hangi eylemleri kapsadığı da ifadenin muğlaklığı nedeniyle tartışmalara neden olmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Aynı, s.127-185.).

<sup>122</sup> Impeachment mekanizması şimdiye kadar, 1868 yılında Başkan Johnson, 1975 yılında başkan Nixon ve 1998 yılında da başkan Clinton aleyhine işletilmiş, Johnson ve Clinton yapılan oylamalar sonucunda yeterli çoğunluk sağlanamadığı için görevlerinde kalabilmişlerdir. Ancak Watergate olayı yüzünden hakkında impeachment yetkisinin kullanılacağı kanısına varan başkan Nixon ise, Senato’nun kararından önce istifa ederek, bir yerde dolaylı biçimde görevinden uzaklaştırılmıştır (Gözler, 2001, a.g.e., s.25).



araçlarından bir olan fesih yetkisinin yokluğu-güvenoyuna dayanmama ilişkisi aynı zamanda başkanlık sisteminin belirleyici özelliklerindendir.

#### 2.2.4.2.2. Atama ve Görevden Alma Yetkisi

Amerikan Anayasasındaki tavsiye ve onay hükmüne karşın başkan, sekreterlerini ve diğer yardımcılarını belirleme hususunda neredeyse tam yetkilidir. Dolayısıyla, başkanlar bu atama işlemlerini yaparlarken, yasama organının müdahalesi ile pek karşılaşmamaktadır.<sup>123</sup> Ayrıca, Senatonun onay yetkisine karşın başkan, diğer federal görevlileri atama konusunda da oldukça geniş bir serbestîye sahiptir.

Görevden alma yetkisi bakımından ise başkanın yargıçlar dışında mutlak bir yetkisi vardır. Atamış olduğu bir sekreteri ya da federal görevliyi herhangi bir onay ya da koşula bağlı kalmaksızın istediği zaman görevden alması mümkündür.<sup>124</sup> Görevden almaya ilişkin olarak Anayasada herhangi bir hüküm bulunmamasına karşın, sistemin doğası gereğince görevden almaların, başka bir organın iradesine bağlı olmaması gerekir. Başkanın görevden alma yetkisine ilişkin bu anayasal boşluk, ABD Yüksek Mahkeme kararlarıyla doldurulmuştur. Mahkeme, başkanın bu yetkisini yarı yasama ve yarı yargısal nitelikteki kurumların çalışanları dışında, sadece yürütme işlevi gören kurumlarda çalışanlar hakkında kullanabilecektir.<sup>125</sup>

#### 2.2.4.2.3. Yasama Yetkileri

Yasama yetkilerinin başında veto gelmektedir. ABD başkanlık sisteminde, başkanın “olağan” ve “cep” vetosu olmak üzere iki tür veto yetkisi vardır. Olağan veto

<sup>123</sup> Lijphart, 1994, **a.g.m.**, s.100. Başkanın atamalarına ilişkin olarak, Senatonun bu kadar kolaylaştırıcı bir tavır sergilemesinin ardında, Başkanın Senato ile herhangi bir siyasal çatışmadan kaçınmak için, Senatonun eğilimlerine uygun adayları belirleyerek, ataması da yatmaktadır. Ancak yine zaman zaman Senatonun aksi yönde kararlar alması da söz konusu olmuştur. Bunların bazıları siyasal farklılardan kaynaklanmakta iken bazıları yaşam tarzları nedeniyle alınan kararlardır. 1989 yılında Senato, Başkan Bush’un Savunma Sekreterliğine atamak istediği John Tower’ı, alkole ve kadına düşkünlüğü nedeniyle onaylanmazken; bir yıldan daha az bir süre önce ABD Yüksek Mahkemesi yargıç adayı olan Robert Bork ise tamamıyla siyasal nedenlerle onaylanmamıştır (Shugart and Carey, **a.g.e.**, s.109-110.).

<sup>124</sup> Yanık, 1997, **a.g.e.**, s.66.

<sup>125</sup> İlker Gökhan Şen, **Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi** (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2004), s.15.

gereğince başkan, önüne gelen bir kanun tasarını on gün içinde geri gönderirse, veto edilen tasarının yeniden başkanın önüne gelebilmesi için aynı metnin her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabulü gerekmektedir. Olumsuz bir gücü ifade eden veto bu anlamda yürütmenin yasamaya karşı en etkili aracı hâline gelmektedir.<sup>126</sup> Diğer veto türü ise cep vetosudur. Bu veto siyasal kurumların işleyişine dayanmaktadır. Öyle ki; başkanın Pazar günleri dışında sahip olduğu 10 günlük inceleme süresinin sonuna kadar önüne gelen tasarı hakkında herhangi bir işlem yapmaması ve tasarıyı bekleterek, yasama organının bu süre içinde tatile girmesi hâlinde uyguladığı veto tipidir. Böylece, Kongre'nin aynı tasarıyı yeniden görüşerek başkanın önüne getirmesi zorunluluğu doğar ki; bu sonuç, cep vetosunu olağan veto etkisine getirir.<sup>127</sup>

Başkanlık sisteminde yasama yetkileri arasında vetodan sonra gelen en yaygın yetki kanun tasarısında bulunabilme gelmektedir. Ancak yetki belli konularda sadece başkana hasredildiğinde önem kazanmaktadır. Özellikle bütçe konularında bu yetkinin münhasıran başkana tanınması söz konusudur.<sup>128</sup> ABD başkanlık sisteminde bütçe kanun tasarısının hazırlanması yetkisinin yalnızca başkanda olması bu yetkiye has bir örnektir. 1921 yılından bu yana bütçe konusunda kanun tasarısını hazırlayarak Kongre'ye sunma yetkisine sahip olan başkan Federal bütçeyi, bütçe bürosunun yardımı ile hazırlamaktadır.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Ömer Uğur Gençcan, **Başkanlık Rejimi** (Ankara: Adil Yayınevi, 1997), s.32. Başkanlar bu etkili aracı sıkça kullanmışlardır. Öyle ki; Roosevelt'in oniki yıllık iktidarı boyunca 631 defa kullandığı veto yetkisi ancak 10 kez aşılabilmektedir. Eisenhower'ın 73 vetosundan 2'si aşılrken, Kennedy'nin hiçbir vetosu aşılamamıştır (Çam, 1987, **a.g.e.**, s.108.). Bu da yasamaya karşı başkanın çok önemli bir yetkiye sahip olduğunu ve dolayısıyla erkler arasındaki ayrımın da o kadar sert bir ayrıma tabi olmadığını gösterir. Çünkü başkan sıkça kullandığı veto yetkisiyle yasama sürecine dâhil olabilmektedir.

<sup>127</sup> Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri** (İstanbul: Alfa Yayınları, 1999), s.63-64. Normal ve cep vetosunun dışında Amerikan siyasal yaşamında tartışma konusu olan bir diğer veto tipi ise madde vetosu ya da kısmi veto olarak dilimize çevirebileceğimiz "Line Item Veto"dur. ABD başkanlık sisteminde başkanların, kural olarak bir kanun tasarısının bir/birkaç maddesini veto etme biçiminde kullanabilecekleri bir kısmi veto hakları bulunmamaktadır. 1996 tarihli "Line Item Veto Act"'ın, 1998 yılındaki "Clinton v. City of New York" davasında, Anayasaya aykırı olduğunun tespiti ile bu yol kapatılmıştır (Gözler, 2001, **a.g.e.**, s.36.).

<sup>128</sup> Shugart and Carey, **a.g.e.**, s.139.

<sup>129</sup> Esen Dereli, **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri** (İstanbul: Der Yayınları, 1998), s.44. Bütçe kanununun dışında herhangi bir kanun tasarısı sunma yetkisine sahip olmayan başkanın basın toplantıları ya da parlamenter dostları aracılığıyla bir çeşit yıllık yasama programı olarak nitelendirilebilecek "mesaj" konuşmasıyla, hatta yasama komisyonlarıyla gerçekleştirilen sürekli mesai ile çıkarılmasını istediği kanunlar için dolaylı olarak bir yöntem izlemektedir (Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.432.).

Yasama yetkilerinden bir diğerini de başkanın “düzenleme yetkisi” oluşturur. Bu yetki iki biçimde kendini göstermektedir. Biri anayasal olarak herhangi bir dayanağı olmayan, tamamen özerk nitelikteki düzenleyici işlemlerdir. Başkanlık kararnameleleri olarak adlandırabileceğimiz bu işlemlerle başkanlar, mevcut kanunlarda değişiklik yapabildikleri gibi daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenlemeler yapabilmektedirler. Düzenleme yetkisinin ikinci halini ise Kongre’nin belli alanlarda, kendi düzenleme yetkisini başkana devretmesiyle tanınan “devredilmiş düzenleme yetkisi” oluşturmaktadır.<sup>130</sup>

#### 2.2.4.2.4. Diğer Yetkileri

Başkanın sahip olduğu ve sistem açısından kritik yetkilerden bir diğerini de uluslararası antlaşma akdetme yetkisi oluşturmaktadır. Ancak başkanın, ABD’yi temsilen imzaladığı antlaşmaların devlet açısından bağlayıcı olabilmesi için bu irade beyanının Senato’nun üçte iki çoğunluğunca kabulü gerekir. Senatonun onayına tabi olmayan ve fakat başkanın tek başına yapabileceği yürütme antlaşmaları olarak adlandırabileceğimiz uluslararası antlaşmalar türü daha vardır. Ancak başkanın bu yetkiyi kullanabilmesi de kendisine bu yetkinin anayasa tarafından tanınmasını, Kongrenin izninin olmasını veya bu antlaşmanın daha önceden yapılan başka bir antlaşmaya dayanmasını gerektirir.<sup>131</sup> Ayrıca devlet ve hükûmet başkanlığını kişiliğinde birleştiren başkan, hem bütün silahlı kuvvetlerin komutanı hem de dışişlerini yürüten başlıca organdır. Her iki görev de birbiriyle yakından ilgili olup, başkanın ülke içinde olduğu kadar dünya üzerinde de etkinliğini artırmaya yöneliktir. Resmî kabuller ve diplomatik işler de başkanın yetkileri arasında bulunmaktadır.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Gözler, 2001, **a.g.e.**, s.39-40.

<sup>131</sup> **Aynı**, s.30-31.

<sup>132</sup> Silahlı Kuvvetlerin başı olması ve dışişlerinde tek yetkili makam olmasının en somut örneğini, Başkan Kennedy’nin 1962 yılında Sovyetler Birliği’nin Küba üzerinden Amerika’ya füze tehdidindeki tavrında görmekteyiz. Başkan ülke güvenliği gerekçesiyle inisiyatif alarak, Küba’yı denizden ablukaya almış ve tırmanan uluslararası gerginliği sona erdirmeye yoluna gitmiştir (Lipson, **a.g.e.**, s.354.).

## 2.3. Parlamenter Hükûmet Sistemi

### 2.3.1. Parlamenter Sistemin Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Seyri

Parlamentarizm gerek tarihsel öncelik gerekse de içerik açısından farklı şekillendiği İngiltere ile Fransa da gelişim göstermiş bir hükûmet sistemidir. Ancak sistemin ayırıcı özelliklerinin belirginleştiği ilk ülke İngiltere olduğundan, parlamentarizm bu ülke ile anılmaktadır. Parlamenter sistemin temel kurumlarının İngiltere monarşisinin geçirdiği evrim ile koşut olarak oluşturulması, sistemin İngiltere tarihiyle özdeşleşmesi/karışması sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla parlamenter sistemin nüvesini Normanların, Adayı 1066'daki istilasında aramak mümkündür. Bu tarihten sonra 1215 Magna Carta Libertatum, 1295'deki Model Parlamento, Stuartlar Dönemi, 1688 İhtilâli ve Hanovre Hanedanının tahta çıkması ile sistemin kurumlarına ilişkin tarihsel süreç işlemiş ve olgunlaşmıştır.<sup>133</sup>

Magna Carta Libertatum, parlamenter kurumların ortaya çıkışı bakımından başlangıç tarihi olarak kabul edilebilir. Kralın vergileri arttırmak istemesi üzerine ortaya çıkan çatışma sonucunda, senyörler ile kralın taraf olduğu Büyük Ferman imzalanmıştır. Ferman ile kralın vergi koyabilmesi soyluların rızasına bağlanmıştır. Bu koşul zamanla kralın uyruklarının yasama organında temsil yoluyla rızalarını bildirmeden vergi salınamaz biçimine dönüşmüştür. Böylece temsili bir organın kralın iktidarını uygulama da sınırlaması/paylaşması noktasına gelinmiştir. Ortaçağdan beri var olan danışmanlık kurumu Büyük Fermanla yapı değiştirmeye başlamış ve devamlılık arz eden temsili bir kuruma evrilmiştir. Bu nedenle Magna Carta'nın yarattığı devrim etkisi sonucunda kral ile senyörleri arasında çok ciddi bir iç mücadele başlamış ve yasama organı yerleşik hâle gelerek, 13. yy.'ın sonunda Model Parlamento'nun kurulmasına yol açmıştır.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Turan Güneş, **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1956), s.30-31.

<sup>134</sup> Gencay Şaylan, **Çağdaş Siyasal Sistemler** (Ankara: TODAİE Yayını, 1981), s.38-39. Bu mücadele öncesinde dahi bir danışma mekanizması olarak Model Parlamentonun nüvesini oluşturan Büyük Şûra (Magnum Concilium) varlığı göze çarpmaktadır. Tamamen feodal karakterdeki Şûra başlarda bir yargı organı olarak faaliyet göstermiş, yasama işlevi ise önceleri danışma niteliğinde iken zamanla değişikliğe uğramıştır. Öyle ki, alınan bir ilke kararıyla, kralın dışında Şûra'nın da onayladığı bir kanunun kral tarafından tek başına değiştirilemeyeceği kabul edilmiştir. Şûra'nın Model Parlamentoya dönüşerek düzenli hâle gelmesinden sonraki bir diğer niteliksel değişme, yasama organının iki meclise ayrılmasıdır.

İngiltere'nin siyasal tarihiyle koşut olarak gelişen parlamentarizm açısından 17. yy.'ın önemli bir yeri vardır. Tudor Hanedanı'nın mutlakıyeti karşısında varlığını korumakla birlikte etkisini yitiren yasama organının bu durumu Stuartlar döneminde değişmiştir. Kral ile yasama organı arasında yeniden başlayan mücadele sonunda 1628 yılında "Haklar Dilekçesi'nin" kabulü ile eski özgürlükler yeniden tanınmış ve kralın yetkilerini kötüye kullanılması engellenmiştir. Ancak iç çekişmeler sona ermemiş ve bir dönüm noktası olan 1688 İhtilâli gerçekleşmiştir. İhtilâlin ardından yeniden seçilen yasama organı 1689'te kabul ettiği "Haklar Kanunu" ile üstünlüğünü krala kabul ettirmiştir.<sup>135</sup>

Avam ve Lordlar kamarasından oluşan yasama organının zamanla siyasal sistem içinde baskın unsur hâline gelmesi, kanunlarla monarka ait yetkilerin sınırlanması sonucunu doğurmuştur. Monarkın siyasal sorumsuzluğu, bakanların yetkilerini yasama organından alması ve ona karşı siyasal sorumluluğunun bulunması, hatta Avam Kamarası tarafından suçlanmaları halinde Lordlar Kamarasınca yargılanmaları gibi belli başlı kurumların kabulü ile klasik parlamentarizm bugünkü anlamıyla şekillenmeye başlamıştır. Özellikle Hanovre Hanedanı döneminde bu süreç büyük ölçüde tamamlanmıştır. Hanedan krallarının olabildiğince çatışmasız bir kraliyet dönemi geçirmek istemeleri, hükûmete Avam Kamarasından üyelerin katılımıyla sonuçlanmıştır. Hatta hükûmette gerekli uyumun ve dayanışmanın sağlanabilmesi için

---

14. yy.'ın ortalarından itibaren kilise büyükleriyle senyörler Lordlar Kamarasını, kontlukların vekilleri şövalyelerle, şehir ve kasabaların burjuva vekilleri Avam Kamarasını oluşturmuşlardır. Bu değişimin asıl önemi her iki meclisin kendi arasındaki üstünlük mücadelesine rağmen kralın iktidarının sınırlandırılması konusunda birlikte hareket edebilmeyi başarabilmeleridir (Murat Sarıca, **Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1969), s.42-45.).

<sup>135</sup> Manfred C. Vernon, **Devlet Sistemleri, Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş** Çev.: Mümtaz Soysal (Ankara: AÜSBF Yayını, 1961), s.10. Haklar Kanunu özde üç temel konuyu düzenlemekteydi. Buna göre; 1) Barış zamanında ordu oluşturulmasının yasama organının onayına bağlı olması, 2) Yasama organının kabul etmediği vergilerin kanuni olmadığı ve 3) Yasama organının rızası olmaksızın kralın yürürlükteki kanunları kaldıramayacağı ve alıkoymayacağı. 1689 Kanununun kabulü ile parlamenter sistem kesin olarak kurulmaya başlamıştır. Yasama organının, bütçenin yıllık olmasını öngören ve ordunun krala sadakat yükümlülüğünü bir yılla sınırlayan iki kanunla, sistemin temel çerçevesi çizilmiştir. Son olarak 1694 yılında, yasama organının görev süresinin üç yıl olarak belirlendiği kanunla seçimlerin düzenli hâle getirilmiş ve kralın yasama organını uzun süre toplamama niyetinin önüne geçilmiştir (Güneş, **a.g.e.**, s.33-34.).

Avam Kamarasından gelecek üyelerin, yasama organında çoğunluğa sahip gruptan olmalarına özen gösterilmiş ve bu usûl hâline getirilmeye çalışılmıştır.<sup>136</sup>

İlk Hanovre Kralı I. Georges'un daha çok Almanya işleri ile uğraşması devlet işlerini İngiliz bakanlara bırakmasına yol açmıştır. İngilizce bilmeyen kral, hükûmet toplantılarına katılmadığı için bu toplantıları yönetecek ve kralla gerekli bağlantıyı sağlayacak bir kişiye gereksinim duyulmuştur. Hanedanın yönetiminin bu etkin olmama tercihi, parlamenter sistemin yaşamsal kurumlarından biri olan başbakanlık kurumunun doğmasına yol açmıştır.<sup>137</sup>

13. yy.'dan itibaren İngiltere'de belirlemeye başlayan ve mutlakliyetin sınırlandırılmasına yönelik parlamenter kurumsallaşma ve anlayıştan, Avrupa'nın en önemli monarşilerinden birini oluşturan Fransa da etkilenmiştir. Ancak Fransa'daki mutlakliyet karşıtı gelişmeler, İngiltere'den beş yüzyıl sonra ortaya çıkmaya başlamış ve 18. yy.'da etkisini göstermiştir. İngiltere'de aşama aşama gerçekleşen, kralın yetkilerinin sınırlandırılması süreci Fransa'da 1789 Devrimiyle birden gerçekleşmiştir. Kralın sahip olduğu yasama ve yargı yetkileri elinden alınarak, başka organlara verilmiş, krala ise yalnızca yürütme yetkisi bırakılmıştır.<sup>138</sup>

1789 Devrimi Fransa'nın siyasal tarihi ve parlamentarizmi açısından bir dönüm noktası olmuştur. 1614 yılından beri toplanmayan Etats-Généraux Meclisleri, Devrimle birlikte toplantıya çağırılmıştır. Üç grup hâlindeki meclislerin toplanması yararlı olmamış, ancak üçüncü meclis kendisini Millet Meclis olarak ilân etmiştir. Yasama organı niteliğini kazanmaya başlayan Millet Meclisi ünlü “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi”ni yayınlamış, ardından da 1791 Anayasasını kabul etmiştir. Anayasayla,

<sup>136</sup> Parlamenter sisteme ait kurumlaşma sürecindeki bir diğer anayasal belgeyi İngiltere Tahtına Protestan vârisin gelebilmesi için 1701 yılında çıkarılan “Verâset Kanunu” oluşturur. Kanuna göre, kral, yasama organının onayı olmadan savaş ilân edemeyeceği gibi bütün kararlarında hükûmetin ilk hâli olan Meclis-i Has üyelerinden birinin imzası şart koşulmuştur. Ayrıca kralın, bakanlar hakkında yasama organının yaptığı suçlama-yargılama faaliyetine karışamayacağı ve hiçbir İngiliz Kralının, yasama organının izni olmadan ülkeyi terk edemeyeceği öngörülmüştür (Okandan, 1959, **a.g.e.**, s.451-452.).

<sup>137</sup> Bu gelişme sonucunda Robert Walpole ilk İngiliz başbakanı olmuştur. Yirmi yıl boyunca görevini sürdüren Walpole, yasama organının güvensizlik oyu karşısında başbakanlıktan çekilerek, siyasal sorumluluk kurumunu da ilk defa işleyen siyasetçi olmuştur (Güneş, **a.g.e.**, s.39.).

<sup>138</sup> Recai Galip Okandan, **Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli** (Ayrı bası. İstanbul: Yayınevi belirtilmemiştir, 1936), s. 22-23.

kralın bütün mutlak yetkileri elinden alınarak, meşruti bir monarşiye geçilmiş ve kendisine geciktirici veto yetkisi tanınmıştır.<sup>139</sup>

Devrimin parlamenter sistem açısından önem arz eden olgusu “ulus egemenliği” kavramı olmuştur. Ulus egemenliği, burjuva sınıfının temsilcisi olan Meclisin egemenliğini/üstünlüğünü hazırlamıştır. 1791 Anayasasıyla öngörülen erkler ayrılığı ilkesiyle de gerçek temsilci olarak Meclis kabul edilmiştir. Kral kendi başına bir kuvvet olmaktan çıkarılmış ve yetkilerini anayasadan almak konumuna getirilmiştir. Siyasal iktidar artık kral ile meclis arasında paylaştırılmıştır. Fransa’da parlamenter sistemin gelişimindeki bir diğer durak noktası ise 1814 Fermanıdır. Fermanla kral, kutsal ve sorumsuz, bakanlar ise sorumlu ilân edilmişlerdir. Millet Meclisi’nin bakanları suçlamaya ve Soylular Meclisi’nin de yargılamaya yetkisi olduğu kabul edilmiştir. Bakanlara, Meclise girerek söz alma hakkı tanıyan Ferman, krala da üç ay içinde yenisini toplamak koşuluyla meclis feshetme yetkisi tanımıştır. Böylelikle, İngiltere’deki parlamenter sisteme ait kurumlar bütünün bir benzeri Fransa’da gelişmiştir. Bu siyasal yapıyı biraz daha ileri noktaya taşıyan 1830 İhtilâliyle de sözleşmeye dayanan bir monarşi oluşturulmuştur.<sup>140</sup>

Fransa’da bugünkü anlamıyla parlamenter kurumlar III. Cumhuriyete döneminde nihai olarak şekillenmiştir. 24, 25 Şubat ile 16 Temmuz 1875 de kabul edilen kanunlarla anayasal çerçevesi oluşturulan III. Cumhuriyette, yürütme erkinin başı Cumhurbaşkanı sayılmakta, siyasal sorumluluk hükûmete yüklenmiştir. Yasama yetkileri yasama organına bırakılmış, bakanların yasama organına karşı sorumluluğu öngörülmüştür.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Vernon, **a.g.e.**, s.60. Fransa’da temsili meclislerin ilk örnekleri olan Etats-Généraux’ların oluşumunda feodal yapının, kilisenin ve ticaret burjuvazisinin etkisi büyüktür. Meclisler, yeni kurulmakta olan merkezi devletin, toplum içinde ağırlığını hissettirmeye başlayan sınıflara danışma ve mali destek aramasından doğmuştur. Etats-Généraux’ların gelişimini iki döneme ayırmak mümkündür. İlki 1302 ile 1484 yılları arasındaki, feodalitenin baskın karakterini taşıyan devredir. İkincisini ise, 1484 ile 1789 Fransız Devrimi arasındaki emredici vekâlet temelli temsili dönem oluşturur. 15. yy.’ın sonundan itibaren soylular, rahipler ve halktan olmak üzere üç sınıftan meydana gelmeye başlayan Meclisler, Fransa ulusunu bütünüyle temsil etmekten çok uzaktırlar. Meclislerin yetkilerini, kralın yetki alanı aleyhine genişletmek için yapılan bütün mücadeleye rağmen bunun başarılabilmesi ve yalnızca kralın dilediği zaman toplantıya çağırdığı bir danışma organı olmaktan öte bir yapıya kavuşamamaları Fransa’da parlamenter sistemin oluşumunu ve yerleşmesini geciktirmiştir (Sarica, 1969, **a.g.e.**, s.22,24-25,28,30.).

<sup>140</sup> Güneş, **a.g.e.**, s.42-44.

<sup>141</sup> Vernon, **a.g.e.**, s.62-63.

## 2.3.2. Parlamenter Sistemin Karakteristiği

### 2.3.2.1. Parlamenter Sistemin Genel Esasları

Parlamenter sistem açısından anahtar kavram “güven” ve ona bağlı olarak gelişen “denge” olgusudur. Güvene dayanarak oluşturulan hükûmet yapısı aynı zamanda bir iktidarlar dengesine yol açmaktadır. Bu noktada parlamenter sistem, erkler ayrılığı kuramının ılımlı hâle getirilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bireylerin devlete karşı özgürlüklerinin korunmasına yönelik bir işlev de gören kuram, devlet iktidarının parçalanmasını gerekli kılmaktadır ki; bu esaslar dairesinde parlamenter sistem oldukça yavaş ve deneysel bir tarzda olgunlaşmıştır. Sistemin bugünkü hâline evrilmesinde belli ortam ve koşulların rastlantısal bir araya gelişinin de etkisi vardır. Dolayısıyla sistem uygulamadan, kurama doğru bir gelişim çizgisi izlemiştir.<sup>142</sup>

Parlamenter hükûmet sisteminin temelini yasama-yürütme organları arasındaki ilişki ve yürütmenin kendi içindeki durumu oluşturur. Sistem içerisinde hükûmetin oluşumu, devlet başkanı ile başbakan ve hükûmet arasındaki karşılıklı etkileşim, sistemin belirginleştirilmesinde merkezi bir önem taşımaktadır. Sistemin tanımlanması yönündeki denemeler de bu özellikler öngörülerek yapılmaya çalışılmıştır.

Öğretide “İkici”, “Tekçi” ve “Çoğunluğun Hükûmeti” biçiminde üç kuram hâlinde kendini gösteren tanımlama girişimleri, parlamenter sistemi belli açılardan değerlendirebilmişlerdir. İkici kuram, sistemin yasama-yürütme erklerinin daha yumuşak bir ilişki içinde, dengeli ve aralarında işbirliğini öngören bir yapıya sahip olduğunu ifade ederken; tekçi kuram, yasama organının üstünlüğüne dayanmaktadır. Buna göre, yürütme organına yetkileri kullanması için gerekli araçları, yani kanunları veren yasama organıdır ve her konunun kanunla düzenlenmesi mümkündür. Ayrıca yasama organının, kanunların uygulanmasını denetleme ve gerektiğinde bakanların sorumluluğuna gidebilme yetkilerine sahip olması, onun üstünlüğünü pekiştirmektedir. Çoğunluğun Hükûmeti görüşü ise, yasama organı ile hükûmet arasındaki ayniyet

<sup>142</sup> Kaboğlu, **a.g.m.**, s.135. Sartori de erkler ayrılığına dikkat çekerek, sistemin tipi ne olursa olsun özünde bir yetki paylaşımına dayandığını, ancak bunun yetki bölünmesi ile aynı anlama gelmediğini ifade etmektedir. Çünkü söz konusu paylaşma, yetkinin kimler arasında ne biçimde ne derecede yayılacağına sonucudur (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.138-139).



olgusuna dayanır. Hükûmetin kuruluşu ve devamlılığı bütünüyle yasama çoğunluğuna bağlıdır. Yasama ve yürütme organlarının ortaya çıkmalarındaki kaynak ikiliğini ortadan kaldıran görüşe göre; yasama organı seçim sonucunda oluşurken, yürütme organı bu seçime bağlı olarak ortaya çıkar. Yürütmenin varlığı bu noktada yasamanın çoğunluk iradesine muhtaçtır.<sup>143</sup>

Parlamente sistemin klasik anlaşılışının uğradığı eleştiriler genel esasları daha somut bir tanımın oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Leon Epstein'ın tanımı, en dikkat çekici olanlardan biridir. Siyasal bilimci yasama-yürütme arasındaki ilişkinin, birbiriyle daha sıkı biçimde gerçekleştiğine vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede parlamente hükûmet sistemini; yürütme organının, yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal bir demokrasi biçiminde tanımlamıştır.<sup>144</sup> Sistem, yasama organından kaynaklanan ve aynı zamanda ona karşı siyasal anlamda sorumlu yürütme organı biçiminde yapılandırılmaktadır. Bunun anlamı yürütme organının hukuki varlığını sürdürebilmesinin, yasamanın güvenine bağlı olmasıdır ki; güvensizlik oyuyla ya da gensoru üzerine yapılacak oylamayla bu güveni elde edemeyen ya da yitiren hükûmet artık o konumda kalamayacaktır.<sup>145</sup>

Parlamente sistemin saf hâli için öngörülen iki unsurlu tanım denemesine bir diğer katkıyı da Alfred Stepan and Cindy Skach yapmaktadır. Yazarlar, hükûmetin yasama çoğunluğunun güvenine duyduğu ihtiyacı vurguladıktan sonra bir ikinci özellik olarak, devlet başkanının da dâhil olacağı biçimde yürütme organının yasama organını feshedebilme yetkisine değinmektedirler. Böylece saf parlamentarizmin temel karakteristik özellikleri olarak nitelendirdikleri güvenoyu ve fesih kurumlarını bir denge unsuru biçiminde ortaya koymaktadırlar.<sup>146</sup> Klaus von Beyme de genel esasların belirlenmesi noktasında, başbakanların yasama organı üyesi olmasına ve yasama organı

<sup>143</sup> Ergun Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakebe Vasıtaları** (Ankara: AÜHF Yayını, 1962), s.2,9-10.

<sup>144</sup> Leon Epstein, "Parliamentary Government," **International Encyclopedia of The Social Sciences** Ed.: David L. Sills (New York : Macmillan Co. & Free Press, 1968), s.419.

<sup>145</sup> Turhan, **a.g.e.**, s.43-44.

<sup>146</sup> Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," **The Failure of Presidential Democracy** Ed.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela, (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s.120.

ile hükûmetin görev sürelerinin aynılığına değinerek bu durumun, her iki organ arasında oluşacak yakın işbirliğini garanti edeceğini saptamaktadır.<sup>147</sup>

### 2.3.2.2. Parlamenter Sistemde Yasama ve Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki

Parlamenter hükûmet sisteminde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki hem işbirliğini hem de karşılıklı denetimi öngörmektedir. Yasama organı hükûmetin kurulmasına kaynaklık ettiği gibi hukuken varlığını sürdürmesini de kararlaştırır. Yasama organı belirleyiciliğini “güvenoyu” ve “gensoru” araçlarıyla sağlamaktadır. Yürütmenin organı da yasamanın görünürdeki bu üstünlüğünü “veto” ve “fesih” mekanizmalarıyla dengelemektedir. Ancak siyasal ortam ve koşullar hiçbir zaman bu denge örgüsünün saf biçimde işlemesine olanak tanımamaktadır. Çünkü yasama çoğunluğuna dayanan hükûmetin aynı zamanda onun güvenine de sahip olması gereklidir. Kuramsal olarak hükûmet olmak için çoğunluk partisine gereksinim duyulmasa da güvenoyunun alınabilmesi için hükûmetin, çoğunluk partisi/partilerince kurulması zorunlu hâle gelmektedir. İlk bakışta yasama organının yürütme organı üzerinde bir üstünlüğü varmış gibi gözükse de disiplinli partilerin egemen olduğu yasama meclislerinde, çoğunluk partilerinin kurdukları hükûmetlerin güvenoyu alamaması, siyasal gerçeklikle bağdaşmaz. Aynı şekilde yürütme organının da meclisteki kendi yasama çoğunluğuna karşı fesih aracını kullanması beklenmez. Ancak bu ilişki de unutulmaması gereken önemli nokta yürütme erkinin ikili yapılmasıdır. Dolayısıyla törensel yetkilere sahip olsa da devlet başkanının veto ve fesih mekanizmalarını işletmesi çok nadir görülen durumlar değillerdir.

Parlamenter hükûmet sistemi de erkler ayrılığına dayanmakla birlikte, başkanlık sisteminden farklı olarak, erkler arası ilişkinin daha yumuşak olması ve yürütme erkinin ikili yapısı nedeniyle, sistem daha karmaşık bir hâle dönüşmektedir. Öyle ki devlet başkanı ile hükûmet arasında çok sıkı bir işbirliği/dayanışma olabileceği gibi, yürütme uyumsuzluğuna kadar varacak anlaşmazlıklar ve farklı siyasal tercihler de söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yürütme organının ikili yapısı dolaylı da olsa yasama-

<sup>147</sup> Klaus von Beyme, **Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999** (London: Macmillan Press, 2000), s.9.

yürütme arasındaki ilişkiyi de etkilemektedir. Çünkü uyumsuzluk halinde, hükûmetin görev süresinin istikrarı için bir anlamda zorunluluk olan yasama çoğunluğu ile devlet başkanının karşı karşıya gelmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Parlamente sistemin temel kavramlarından biri olan “siyasal sorumluluk” olgusu bu aşamada belirleyici olmaktadır. Çünkü her ne kadar yürütme erki iki odaklı olsa da asıl yürütme yetkisi, devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu nedeniyle hükûmete aittir. Dolayısıyla uygulanan siyaset için hükûmet, yasama organına karşı sorumluluk taşımaktadır. Devlet başkanının sorumsuzluğu, gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin sonuçları açısından da önemlidir. Bu konum, “sorumluluğu olmayanın yetkisi de olmamalı” düşüncesi çerçevesinde “karşı-imza” kurumunun geliştirilmesine yol açmıştır. Böylelikle devlet başkanının yaptığı işlemleri aynı zamanda ilgili bakan/bakanlar ve/veya başbakanın da imzalama koşulu getirilmiş ve yasama organına karşı siyasal sorumluluk hükûmete yüklenmiştir.<sup>148</sup>

Yasama-yürütme erkleri arasındaki ilişki açısından önem arz eden bir diğer konuyu, yasama organının, seçim döneminin olağan süresi dolmadan sona erdirilmesine yönelik feshi işlemi oluşturur.<sup>149</sup> Fesih, parlamente sistemde var olduğu düşünülen karşılıklı denge(leme) araçlarından biridir. Yasama organının yürütme organına karşı her zaman için kullanabileceği güvenoyuna karşı “fesih” ya da daha doğru ifadeyle “fesih tehdidi” yürütme organının sahip olduğu en güçlü hukuki ve siyasal mekanizmadır. Böylece, feshedilme olasılığını üzerinde hisseden yasama organı, yürütme organı ile olan ilişkilerindeki gerilim düzeyini hesap ederek, hareket

<sup>148</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler** (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993), s.29-30. İkili yapı, devlet başkanının tekelinde bulunan önemli yetkilerin hükûmete aktarılması sonucunu doğurmuştur. Bu aktarım işlevler ayrışmasına ve siyasal otoritenin kullanımının hükûmete geçmesine yol açmıştır. Monarka ait yetkilerin bu şekilde hükûmete geçişi karşı/birlikte-imza kurumuyula gerçekleşmiştir. Önceleri hükûmet kararlarının kabulü anlamında uygulanan karşı-imza, günümüzde hükûmetçe alınan bir kararın resmileştirilmesi anlamını kazanmıştır (Kaboğlu, **a.g.m.**, s. 136.).

<sup>149</sup> Parlamente sistemin gelişimi içinde ortaya çıkan fesih kurumu da İngiliz anayasa uygulamalarının bir ürünüdür. Fesih mekanizması İngiliz siyasal kültürünün yavaş yavaş değişerek gelişme özelliği sonucunda olgunlaşmış, nitelik ve anlam farklılaşmasına uğramıştır. Bu süreçte; kralın kişisel yönetiminin ve gücünün azalması, bakanlardan oluşan bir kurul anlayışının yerleşmeye başlaması, Avam Kamarası’nın Lordlar Kamarası karşısında üstünlük kurması ve daha geniş bir temsile dayalı olarak demokratik nitelik kazanması ve nihayetinde siyasal partilerin ortaya çıkıp, gelişmesi biçiminde özetleyeceğimiz ve parlamente hükûmet sisteminin bugünkü hâle ulaşmasında önemli bir yere sahip birbirini bütünleyen ilkelerin katkısı yadsınmaz (Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı** (Ankara: AÜHF Adalet Yüksek Okulu Yayını, 1982), s.27,30,166.).

edecektir.<sup>150</sup> Bu yapısıyla fesih, parlamenter sistemde yasama organının yürütme organına karşı sahip olduğu güvensizlik oyu silahına karşı düşünülmüş, yürütmenin otoritesi ve istikrarına katkı yapan bir hukuki araçtır. Çünkü hükûmete güvensizlik oyu verecek her milletvekili, bir fesih kararıyla bu sıfatlarını yitirerek, tekrar seçilememe ihtimali/riski ile karşı karşıya kalacağından, fesih kurumunun işletildiği bir demokraside hükûmet aleyhine karar vermekten çekineceklerdir.<sup>151</sup>

Temelinde, yürütmenin yasama organını olağan seçim süresinden önce halkın hakemliğine götürmek olan fesih, çeşitli biçimleriyle etki doğuran bir parlamenter hukuki denge aracıdır. Hem “hükûmetin” hem de “devlet başkanının” kullanabildiği fesih mekanizmasının, ayrıca “öz fesih”, “halk girişimiyle fesih” ve “kendiliğinden işler fesih” olarak adlandırabileceğimiz toplam beş türü mevcuttur. Ancak bu türlerden sadece ilk ikisi parlamenter hükûmet sisteminin karakteri açısından bir önem taşımaktadır. Çünkü “öz fesih”, bir diğer deyişle yasama organının kendi kendinin görevine son vermesi, bir parlamenter disiplin aracı olarak görülürken; “halk girişimiyle fesih”, ne yasamanın ne de yürütmenin katılımı olmaksızın egemenliğin gerçek sahibi olduğu kabul edilen halkın, yasama organını her an için görevden alabilme düşüncesine dayanmaktadır. “Kendiliğinden işler fesih” ise anayasa koyucunun belli koşulların gerçekleşmesi halinde yasama organının dağılmasını, anayasada öngörmesini ifade etmektedir.<sup>152</sup> Fesih kurumu açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu da “taktik fesih” kavramıdır. Aslında bir fesih türü olmayan taktik fesih, yürütme erkinin her iki kanadının yasamaya karşı sahip olduğu fesih aracını bir seçim ve yönetim rahatlığı stratejisi olarak kullanmasıdır.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Güneş, **a.g.e.**, s.81-82.

<sup>151</sup> Gözler, 2001, **a.g.e.**, s.132.

<sup>152</sup> Kendiliğinden işler fesih, tahtın boşalması, anayasa değişikliği, düşürülen hükûmetin yerine yenisinin kurulamaması, seçim sonrası hükûmet kurulamaması, hükûmet programının yasama meclis/meclislerince onaylanmaması, kimi makamlara yapılan seçimlerden uzun süre sonuç alınamaması gibi varsayımlara dayalı olarak öngörülmüş, hükûmet istikrarına yönelik bir fesih türüdür (Karamustafaoğlu, 1982, **a.g.e.**, s.104,105,135,140-141.).

<sup>153</sup> İngiltere’de başbakan, partisi için en uygun zamanda seçime gitme kaygısıyla Kraliçeden Avam Kamarasının feshini isterken; Fransa’da, Cumhurbaşkanı birlikte daha uyumlu çalışabileceği bir yasama organı çoğunluğu elde etmek için Millet Meclisini erken seçimlere götürebilmektedir (Gözler, 2001, **a.g.e.**, s.133.).

Fesih kurumunun değerlendirilmesinde tartışma konusu, yürütme organının kullandığı feshetme yetkisidir. Bu noktada devlet başkanı ile hükûmetin konumları farklılık arz etmektedir. Parlamenter sistemlerdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanının maddi ve şekli açıdan hiçbir biçimde bağlı olmaksızın fesih girişiminde bulunabilmesi parlamenter sistemin yapısına aykırıdır. Çünkü fesih ortaya çıkan uyuşmazlığı çözmek için düşünülmüş bir mekanizma iken; bir anda devlet başkanının uyuşmazlık çıkarmak için kullanabileceği bir bahane olabilecektir. Buna karşın, devlet başkanı hükûmetin fesih istemini reddedemiyor ve yalnızca hükûmetin fesih iradesini ilân ediyorsa ya da fesih kararını imzalamayan hükûmeti görevden alarak onun yerine kendi fesih girişimine katılacak bir azınlık hükûmeti kuramıyorsa “hükûmet feshi” söz konusudur.<sup>154</sup>

Hükûmetin, yasama çoğunluğuna dayandığı düşünüldüğünde, güvenoyu aldığı kendi partisinin meclisteki çoğunluğuna karşı fesih girişiminde bulunabilmesi uzak bir olasılıktır. Keza, devlet başkanının fesih girişiminde bulunmak için kurulmasına ön ayak olacağı azınlık hükûmetinin güvenoyu almasına da mevcut yasama çoğunluğu imkân tanımayacağından, hükûmet eliyle fesih parlamenter sistemin temel mantığında işletilmesi güç bir fesih türü olarak karşımıza çıkar.

Parlamenter sistemin yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkide öne çıkan bir diğer kurum da “veto”dur.<sup>155</sup> Veto kavramı, anayasa hukukunda kendisine yer bulduğu anlamı ile devlet başkanının önüne gelmiş olan bir kanun tasarısının/teklifinin kanunlaşmasına izin vermemesidir. Veto yetkisi, devlet başkanına kanunlaşma sürecine katılma ve son sözü söyleme imkânı tanımaktadır ki; vetonun, mutlak veto olarak adlandırılan bu türünün monarşilerde bulunması, dolayısıyla demokratik parlamenter

<sup>154</sup> Karamustafaoğlu, 1982, **a.g.e.**, s. 105,109,126.

<sup>155</sup> Latince kökenli olan veto kavramı, sözcük anlamı itibarıyla “yasaklamayı”, “engel olmayı”, “karşı koymayı” ve “karşı çıkmayı” ifade etmektedir (Sina Kabaagâç ve Erdal Alover, **Latince Türkçe Sözlük** (İstanbul: Sosyal Yayınları, 1995), s.633.). Geri gönderme, “karşı gelirim” anlamlarına gelen veto hakkı, siyasal dilde bir yetkilinin -ki bu yetkili monark ya da cumhurbaşkanı sıfatıyla devlet başkanı olmaktadır- kanun önerisinin ya da kanunun yürürlüğe girmesini geri çevirme hakkı olarak tanımlanmaktadır (Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü** (Dördüncü baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1992), s.967.).

sistemlerde yer alamayacağı kabul edilir.<sup>156</sup> Ancak devlet başkanının veto adıyla önüne gelen işlemi yasama organına “geri göndermesi” kavramsal bir belirsizliği de ortaya çıkarmıştır. Erdoğan Teziç’e göre, devlet başkanının önüne gelen bir işlemi yasama organına geri göndermesi, işlemin yürürlüğe girmesini engellemiyorsa ya da özel bir çoğunluk gerekmezsin aynen kabul edilmesi hâlinde yürürlüğe girmesi zorunlu oluyorsa, devlet başkanının gerçekleştirdiği işlem veto değil bir geri göndermedir.<sup>157</sup>

Mutlak ve geciktirici veto ayırımına karşın, uygulamada veto kavramı, kabul edilen kanunun yürürlüğünün engellenmesi/ertelenmesi biçiminde algılanmakta ve anlamsal olarak geri gönderme ile eş tutulmaktadır.<sup>158</sup> Bu ayırma bir de “güçleştirici veto” kategorisi eklenmiştir. Demokratik sistemlerde görülmesi mümkün olmayan mutlak vetoyu ihmâl ettiğimizde, devlet başkanının elindeki bu önemli yetkiyi “geciktirici” ve “güçleştirici” olarak ikiye ayırmak, yasama çoğunluğunun vetoyu etkisiz hâle getirmesindeki nitelikli iradesine dayanılarak yapılabilir. Devlet başkanının bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderdiği kanun olağan/adi bir çoğunlukla kabul edilerek veto aşıyorsa, yalnızca zaman kaybı ortaya çıktığından bir “geciktirici veto” söz konusudur. Çünkü yasama organı ilgili kanunu oluşturacağı küçük bir çoğunlukla ikinci kez kabul ederek veto engelini kolaylıkla aşacaktır. Ancak vetonun kaldırılması için olağan çoğunluk yetmiyor ve ulaşılması çok daha güç bir yasama çoğunluğu gerekiyorsa sadece zaman yitirilmemekte, aynı zamanda kanunun yeniden kabul edilmeme olasılığı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla devlet başkanının yasama faaliyetini zorlaştıran iradesi “güçleştirici veto” olarak adlandırılmaktadır.<sup>159</sup>

Yürütmenin devlet başkanı kanadına tanınan “veto yetkisi”, fesih kurumuyla karşılaştırıldığında daha az etkili olduğu görülmektedir. Çünkü yasama organı fesih

<sup>156</sup> Erdal Onar, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler** (Ankara, 2003), s.49. Parlamenter sistemin bir kurumu olan ve doğal olarak İngiliz siyasal yaşamının gelişimine koşut şekillenen ve monarka tanınan veto yetkisi, yasama organının üstünlüğü ilkesi nedeniyle 1707 yılından bu yana İngiliz monarşisinde kullanılmayan, fiilen ölü bir yetkiye dönüşmüştür (Vernon, **a.g.e.**, s.14).

<sup>157</sup> Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 3: 83-94, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, 1987), s.83-84.

<sup>158</sup> Onar, 2003, **a.g.e.**, s.49.

<sup>159</sup> Gözler, 2001, **a.g.e.**, s.149-150.

sonucunda erken seçime gitme riskini almak konusunda çok daha tereddütlü iken; çıkarmış olduğu bir kanunun veto ile karşılaşmasından daha az etkilenir. Diğer bir ifadeyle veto ile karşılaşma olasılığı yasama çoğunluğunun isteğini gerçekleştirme konusunda zaman yitirmesi sonucunu doğururken; fesih kararı yasama çoğunluğunun aynı siyasal kompozisyonda geri gelmesine/toplanmasına engel olabilecektir. Siyasal etkileri düşünüldüğünde, veto bu hâliyle yürütmenin yasamaya karşı sahip olduğu hukuki ve siyasal araçlardan daha zayıf olanıdır.

### 3. HÜKÛMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASINDAKİ YENİ AÇILIMLAR

#### 3.1. Yarı-Başkanlık Hükûmet Sistemi

##### 3.1.1. Yarı-Başkanlık Sisteminin Karakteristiği

Yarı-başkanlık sistemi Westminster parlamenter modelinin bir türevi olarak tasarlanmış olmakla birlikte, bünyesinde oydaşmacı demokrasinin niteliklerini de barındıran bir yapıya sahiptir. 1919 Weimar Anayasası ile Almanya’da ve yine aynı dönemde Finlandaya’da uygulanan yarı-başkanlık sistemi, 1958 yılında Fransa’da yaşama geçirilmesinden sonra dikkat çekici bir hâl almıştır. 1946 yılında kabul edilen IV. Fransız Cumhuriyet Anayasası, beklenen verimliliği ve etkinliği sağlayamamıştır. Bunun sonucu olarak istikrarsız hükûmetlerin ve güçlü yetkilere sahip olmakla birlikte, çok partili parçalanmış bir yapıya sahip yasama organının neden olduğu siyasal bunalımlar sıklıkla meydana gelmiştir. Bu sıkıntılı dönemin aşılması için yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanabilmesi amacıyla yeni arayışlara gidilmiştir. Bu süreçte ulusal kahraman Charles de Gaulle’ün önderliğinde yeni<sup>160</sup> bir sistem olarak yarı-başkanlık sistemine geçilmiştir.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Beyme “yeni sistem” nitelemesini eleştirerek, Carré de Malberg ve daha sonraki dönemde Michel Debré tarafından geliştirilen, de Gaulle’ün anayasal düşüncelerinin, bütünüyle yeni bir sistem olmadığını ileri sürmektedir. Siyasal bilimci sistemin, ilk defa 1848-1851 yılları arasında II. Fransız Cumhuriyeti döneminde uygulandığını vurgulamaktadır (Beyme, **a.g.e.**, s.11.).

<sup>161</sup> Ersin Kalaycıoğlu, “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi” **Devlet Reformu Siyasal Rejim Tartışmaları** Koordinatör: Nihal İncioğlu, (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000), s.104. Kitlel ve toplumsal çatışmalara yol açan istikrarsız hükûmet yapısı ve seçim sisteminden kaynaklanan çok parçalı

Yarı-başkanlık sistemi, sınıflandırılması bakımından ciddi tartışmalara ve eleştirilere açık bir sistem olmuştur. Bu özelliği, sistem açısından terminolojik sıkıntının<sup>162</sup> da ortaya çıkmasına yol açmıştır. Matthew S. Shugart ve John M. Carey adlandırmayı eleştirerek, sistemin içeriğinin anlaşılması bakımından bu terimin okuyucuyu yanıltacağını ileri sürmüşlerdir. Yarı-başkanlık yerine sistemi daha açık, belirgin ve içeriğine uygun biçimde tanımlayacağını düşündükleri başbakancı-başkanlık terimini önermişlerdir.<sup>163</sup>

Sartori ise terminolojik eleştiriye katılmayarak “yarı” nitelemesini çok da isabetsiz bulmamaktadır. Sistemin, başkanlık sistemindeki tek başlı yürütmeden farklı olarak iki başlı bir yürütmeye sahip olmasının bu nitelemeyi uygun hâle getirdiğini savunmaktadır. Sartori’ye göre; halk tarafından seçilen başkanlık otoritesinin, yine halk tarafından seçilen yasama erkinin güvenine dayalı bir hükûmet ile paylaşılması söz konusudur. Dolayısıyla bu durum, yürütme erkini “yarı” terimini gerektirecek tarzda ikiye bölmektedir.<sup>164</sup> Linz, Stephan ve Suleiman ise, “yarı” nitelemesini benimsemekle beraber, bu adlandırmanın yarı-parlamenter sistem anlamına gelmesi konusundaki çekincelerini belirterek, anlam karışıklığına neden olunacağını işaret etmektedirler. Duverger bu eleştiriye meşruluk kavramıyla yanıt verme gereksinimi duymuştur. Ona göre; hükûmet sisteminin belirginleştirilmesinde hareket noktası, devlet başkanı ve onun meşruluğudur. Devlet başkanı, halk tarafından doğrudan seçildiği andan itibaren yasama erkiyle birlikte ikili bir meşruiyet yapısı oluşacaktır. Bu yapı içerisinde “yarı” nitelemesi

---

yasama organı kompozisyonu, Fransa’da savaş sonrasındaki uyumlu ve etkin yönetim beklentilerini boşa çıkarmıştır. 1946-1958 yılları arasında 20 hükûmetin kurulması bu istikrarsızlığın somut kanıtını oluşturmaktadır (Faruk Görgün, **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi** (İstanbul: Bilge Yayınları, 1999), s.60.).

<sup>162</sup> Bu terim ilk defa Le Monde gazetesinin kurucusu olan Hubert Beuve-Méry tarafından 1959 yılında kullanılmıştır (Nur Uluşahin, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-Başkanlık’tan İki Başlı Yürütme Yapılanması’na” **AÜHFD** Cilt no 52, Sayı no 2: 199-233 (2003), s.201). Öğretide sistemin, iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, parlamento-başkanlık cumhuriyeti, parlamenter benzeri, yarı-başkanlık hükûmeti ve başbakancı başkanlık olarak adlandırıldığı belirten Linz, bu çeşitliliğe işaret ederek, aslında terminolojik sıkıntıya/belirsizliğe de vurgu yapmıştır (Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?,” **The Failure of Presidential Democracy** Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s.48.).

<sup>163</sup> Robert Elgie, “The Politics of Semi Presidentialism,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.4-5.

<sup>164</sup> Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.161.



aslında başkanlık makamına yöneliktir. Bu nedenle adlandırmayı yarı-parlamentarizm olarak algılamak doğru olmayacaktır.<sup>165</sup>

Duverger'nin temel ölçütlerini belirlediği yarı-başkanlık hükûmet sistemi;

- Devlet başkanının, halk tarafından doğrudan ve genel oyla seçildiği,
- Devlet başkanının anayasa tarafından kendisine tanınmış önemli yetkilerle donatıldığı,
- Yasama erkinin güvenine dayanan ve düşürülmediği sürece görevde kalan bir hükûmetin bulunduğu, üç esasa dayanmaktadır.<sup>166</sup>

Sartori ise yürütme yetkisinin devlet başkanı ile hükûmet arasındaki paylaşımına vurgu yaparak, bu özelliğe bağlı üç belirleyici koşul getirmektedir. Buna göre;

- Devlet başkanı yasama organından bağımsız olmakla birlikte, tek başına ya da doğrudan hükûmet etme yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla iradesini hükûmet aracılığıyla açıklayabilmektedir.
- Başbakan ve hükûmeti ise yasama erkinin güvenine dayanmaları bakımından devlet başkanından bağımsızdırlar. Bu nedenle yasama çoğunluğunun desteğine muhtaçtırlar.
- Yürütmenin ikili yapısı, özerklik potansiyellerini korumaları koşuluyla, her iki kanadın birbirine karşı yürütme erki içinde farklı dengelere ve değişken üstünlüklere sahip olması olanağını tanır.<sup>167</sup>

Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerin bazı belirleyici özelliklerini kendi içinde toplayarak birleştirdiği için karma bir yapıya sahiptir. Sistem, meşruiyeti halkın seçimine ve/veya tercihiine dayanan devlet başkanı ile yine halk tarafından seçilen yasama erki ve onun içinden çıkarak güvenine muhtaç olan hükûmet arasındaki görüş benzerliği/ayrılığı dengesine göre biçimlendirilmiştir.<sup>168</sup> Ancak terminolojik anlamdaki belirsizlik sorunu, sistemin karakteristik tanımlanmasında da

<sup>165</sup> Elgie, 1999, **a.g.m.**, s.5.

<sup>166</sup> Maurice Duverger, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükûmeti," Çev.: Mehmet Turhan **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar** Der.: Mehmet Turhan (Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz), s.69

<sup>167</sup> Sartori, **a.g.e.**, 1997, s.174.

<sup>168</sup> Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme** (İstanbul: İBÜ Yayını, 2002), s.92-93

görülmektedir. Duverger'nin tanımı, sistemin karma bir yapıya sahip olduğunu işaret etmekte iken; öğretide buna katılmayan ciddi karşı çıkışlar da mevcuttur.

Lijphart, sistemin başkanlık ve parlamenter sistemlerin bir sentezi olmadığını, daha çok belirtilen bu iki sistem arasında gidip-gelen bir yapıya sahip olduğunu savunmaktadır.<sup>169</sup> Beyme çok daha değişik bir değerlendirmeye yarı-başkanlık sistemini parlamenter sistemin bir alt tipi olarak görmektedir. Siyasal bilimciye göre; yarı-başkanlık sisteminde pür parlamentarizmden farklı olarak devlet başkanı da siyasal olarak sorumluluğa sahiptir. Dolayısıyla yasama organıyla birlikte ikili bir sorumluluk söz konusudur. Bu özellik de tek başına sistemi farklılaştırmayacaktır. Beyme, önemli kabul ettiği girdiler yardımıyla oluşturduğu tipoloji çalışmasında, hükûmet sistemlerini parlamenter ve başkanlık olarak iki ana başlığa indirgemiş ve yarı-başkanlık sistemini de pür parlamentarizmle birlikte parlamenter sistemin bir alt görünümü olarak kabul etmiştir. Çift başlı yürütme, kolektif sorumluluk, güvensizlik oyuyla hükûmetin düşmesi, yasama organının yürütme organınca feshi özelliklerinde neredeyse birebir örtüşen benzerlik Beyme'yi, yarı-başkanlığı parlamentarizmin bir alt tipi olarak görmeye sevk etmiştir. Ayrıca sistem, birçok özelliği ile başkanlık sisteminden oldukça uzak bir noktadadır. Bütün bu veriler ışığında siyasal bilimci sistemi özgün ve yeni bulmamakta, aksine yürütmedeki devlet başkanı kanadının güçlendirilmesi yönünde yapılan farklılaşmaların varlığına karşın, apayrı bir sistem olarak algılamamakta ve karma olduğu savına da itiraz etmektedir.<sup>170</sup>

Hague, Harrop ve Breslin'e ise, Fransa'nın tam anlamıyla karma bir hükûmet sistemine sahip olduğunu savunmaktadırlar. Başkan ve başbakan arasında bölünen ikili bir önderlik durumu vardır. Bu yapı içinde başbakan ve hükûmet yasama erkine hesap vermektedirler. Ayrıca, devlet başkanının bu siyasal sistemde yöneten bir unsurdur. Başkan, başbakanı belirler ve hükûmet toplantılarına katıldığı gibi bakanlarla da sıklıkla birebir temas hâlinindedir. Özellikle savunma ve dış ilişkilere dair siyasetin geliştirilmesinde ve yürütülmesinde başkanın egemen ve yönlendirici bir konumu

---

<sup>169</sup> Linz, 1994, **a.g.m.**, s.48.

<sup>170</sup> Beyme, **a.g.e.**, s.14.

bulunmaktadır. Bu karşılıklı ilişkiler dengesinde sistem, doğal olarak karma bir nitelik göstermektedir.<sup>171</sup>

Shugart da yarı-başkanlığı karma bir sistem olarak nitelemektedir. Bu nitelemeyi başkanlık ve parlamenter sistemlerin özelliklerini esas alarak yaptığı karşılaştırma üzerine kurmaktadır. Ona göre, sistemlerin kaynağı ve sürdürülebilme olasılıkları, karakteristik belirleme açısından kilit kavramları oluşturur. Parlamenter sistemde sistemin kaynağı ve sürdürülebilmesi yasama organına bağlıdır. Bu nedenle yasama-yürütme ilişkisinde bir kaynaşıklık/birleşiklik durumu söz konusudur. Başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki “ayrılık ilkesine” dayanmaktadır. Bu noktada yarı-başkanlık sistemi her iki hükûmet sisteminin belirleyici özelliklerini bir araya getiren karma bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Shugart, halk tarafından seçilen ve törensel yetkilerden daha fazlasına sahip başkan ile yasamanın güvenine bağımlı, ama başkandan bağımsız hükûmetten oluşan ikili yürütme yapısına dikkat çekerek kaynaşıklık/birleşiklik ve ayrılık ilkelerinin aynı hükûmet çatısı içinde varlıklarını sürdürdüklerini işaret etmektedir. Ayrıca Lijphart’ın yaklaşımını eleştiren Shugart’a göre; yarı-başkanlık sistemi diğer iki saf hükûmet sisteminin arasında gidip gelen bir model de değildir. Sistemin böyle bir yapıya sahipmiş gibi görünmesinin ardındaki neden saf sistemlerin kurumsal yapılanmasından çok uygulama sonuçlarıdır. Shugart, aynı anayasal yapının bazen başkanlık bazen de parlamenter sistem gibi işleyebilmesini başka türlü açıklanamayacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla da bu koşullar ve sonuçlar çerçevesinde yarı-başkanlık sisteminin her zaman için, her iki saf hükûmet sisteminin bir karması olduğunu vurgulamaktadır.<sup>172</sup>

### 3.1.2. Yarı-Başkanlık Sisteminde Uygulama ve Sonuçları

Duverger yarı-başkanlık sisteminin uygulandığında üç tipin ortaya çıktığını iddia etmektedir. Siyasal bilimciye göre; Avusturya, İrlanda ve İzlanda sistemin işleyişinde,

<sup>171</sup> Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics An Introduction** (Third edition. London: The Macmillan Press, 1992), s.318.

<sup>172</sup> Matthew Soberg Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns,” <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf>. E.T.20.12.2005.

devlet başkanının siyasal gerçeklikteki yetkilerinin, anayasal yetkilerinin altında kaldığı ülkelerdir. Sistem bu ülkelerde neredeyse parlamentarizm gibi işlemektedir. Fransa ise başkanın tam yetkili bulunduğu ve siyasal sistemde etkili/belirleyici olduğu tek ülke olarak göze çarpmaktadır. Finlandiya, Portekiz ve Weimar Cumhuriyeti dönemindeki Almanya’da ise başkan ve hükûmet ilişkileri düşünüldüğünde dengeli bir yarı-başkanlık sistemi oluşturulmuştur.<sup>173</sup> 1982’de Portekiz’de ve 2000’de Finlandiya’da gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile özellikle devlet başkanının yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiş ve bu ülkelerdeki yarı-başkanlık sistemi uygulamaları büyük ölçüde parlamenter sistem karakteristiğine bürünmüştür.<sup>174</sup>

Elgie, bu çeşitliliği daha da ayrıntılı bir hâle getirmiş ve kendi tipolojisini, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de katarak zenginleştirmiştir. Siyasal bilimciye göre; Avusturya, Bulgaristan, İzlanda, İrlanda ve Slovenya’da yarı-başkanlık sisteminin kabulünden beri egemen siyasal karakter başbakan olagelmıştır. Rusya’da ise bu siyasal aktör başkandır. Buna karşın, Finlandiya ve Portekiz’de başkanların sahip olduğu güç, zaman içinde başbakanlara kaymıştır. Fransa, Litvanya, Polonya, Romanya ve Ukrayna’da başkan ve başbakan arasında belli bir denge vardır ki; bu durum beraberinde siyasal aktörlerin sürekli olarak bir baskın karakter ortaya koymalarına imkân tanımamaktadır.<sup>175</sup> Ancak 1989 itibarıyla Orta ve Doğu Avrupa’daki birçok ülke yarı-başkanlık sistemine geçilmiş olmakla birlikte, Komünizm sonrası ülkelerden

<sup>173</sup> Duverger, Tarihsiz, **a.g.m.**, s. 71,74,78. Beyme, Duverger’nin, sınıflandırmasını yasama çoğunluğu ve halk tarafından seçilen başkan arasındaki ilişkide ve kurumsal gerçeklik ile anayasal norm çerçevesine oturttuğunu saptamaktadır (Beyme, **a.g.e.**, s.12.).

<sup>174</sup> Onar, 2005, **a.g.m.**, s.82-83. 1983, 1987, 1991 ve en son 2000 yılındaki anayasa değişikliklerinden sonra Finlandiya’da aşamalı biçimde başkanın yetkileri azaltılarak, daraltılmıştır. Böylece Finlandiya uygulaması, “başkanlı parlamenter” hatta bazı siyasal bilimcilere göre “parlamenter” sisteme dönüşmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. (İlker Gökhan Şen, “1919’Dan 2000’E Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler,” **DEÜHFD** Cilt no 7, Sayı no 2: 227-264, (2005), s.253-261.).

<sup>175</sup> Robert Elgie, “Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.286. Schleiter ve Jones ise, Elgie’den farklı olarak Ukrayna’yı ayırmaktadırlar. Siyasal bilimcilere göre; Rusya başkanı gibi Ukrayna başkanı da sistem içinde daha güçlü ve baskın bir karaktere sahiptir. Bu yüzden, birbirine yakın uygulama sonuçları veren diğer Batı Avrupa örneklerinden farklı olarak Rusya ve Ukrayna oldukça güçlü başkanlık yetkilerinin bulunduğu yarı-başkanlık uygulamalarıdır (Petra Schleiter and Edward Morgan Jones, “Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?,” <http://government.politics.ox.ac.uk/materials> E.T.20.12.2005.).

Arnavutluk ve sonradan yarı-başkanlık sistemini bırakan Moldavya, parlamenter sistemi tercih etmişlerdir.<sup>176</sup>

Başkanlık ve parlamenter sistem ile yarı-başkanlık arasında bir karşılaştırma yaparak, başbakanı-başkanlık ve başkanı-parlamenter sistem olarak ikili bir ayrıma daha giden ve bu ikili ayrımı netleştirmeye çalışan Shugart, özellikle hükûmetin kurulması, devamlılığı, azli ve hesap verebilirliği noktasında bir çözümleme yapmaktadır. Siyasal bilimciye göre; parlamenter sistemde hükûmeti oluşturan, devamlılığını sağlayan ve gerektiğinde düşüren yasama organı iken; başkanlık sisteminde tek belirleyici başkanın kişiliğindeki yürütmedir. Ancak yarı-başkanlık sisteminde oluşturan/seçen ve azleden/düşüren makam aynı değildir. Shugart, sistemin kendi içindeki ayrımında bu ilişkilerin farklılık arz ettiğini iddia etmektedir. Ona göre, başbakanı-başkanlık sisteminde başkan, hükûmetin oluşumunda etkilidir. Önem sıralamasında ikincil konumda kalabilen hükûmetin azli ise yasama çoğunluğunun yetkisindedir. Eğer başkan ve yasama çoğunluğu aynı dünya görüşüne sahipse ve başkan fiilen partisinin başkanı ise sistem, Fransa'da -sıklıkla- olduğu gibi başkanlık sistemi karakterinde işlemektedir. Ancak ikinci koşul/önerme gerçekleşmezse sistem Avusturya örneğindeki hâliyle daha parlamenter sistem karakteri taşıyacaktır.<sup>177</sup>

Tipik bir başkanlı-parlamenter sistemde ise başkanın hükûmeti belirleme/seçme yetkisinin yanında azletme/düşürme olanağı da vardır. Yarı-başkanlığın bu biçimi başkanlık sistemini andırmaktadır. Ancak sistem yine de yarı-başkanlık olarak kabul edilmelidir. Çünkü başkanın hükûmeti azil işleminde yasama çoğunluğu ile uyumu gerekir. Hatta başkanın azletmeyi tercih etmemesine karşın yasama çoğunluğu hükûmeti düşürebilmektedir. Dolayısıyla yasama organının belirleyiciliği söz konusudur. Sistemin bu tipi başkanlığa yaklaşıyor gibi gözükse de yarı-başkanlık kalıpları içinde kalmaya devam etmektedir.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Shugart, **a.g.m.**, E.T. 20.12.2005.

<sup>177</sup> **Aynı**, E.T. 20.12.2005.

<sup>178</sup> **Aynı**, E.T. 20.12.2005.

Yarı-başkanlık sisteminin uygulaması ve uygulama çeşitliliği açısından yapılan ayrıntılı bir çalışma da Schleiter ile Jones’a aittir. Özellikle hükûmetin kurulmasında ve görevden alınmasında, sistemin iktidar odakları olarak gördükleri başkan ve yasama organının konumlanmalarını önemseyen yazarlara göre, “başkan etkili” ya da “yasama etkili” olmak üzere hükûmetin iki tip biçimlendirilmesi söz konusudur. Eğer başkan, yasama organı içinde iktidar partisinin ya da koalisyonunun desteğini elde edebilirse, hükûmet üzerinde geniş bir etkiye sahip olabilecektir. Kekkonen’in iktidarındaki Finlandiya ve Eanes dönemindeki Portekiz bunun en somut örneklerini oluşturmaktadır. Ancak başkanın yasama çoğunluğu ile ilişkilerinde uyumun sağlanamaması, hükûmetin iki kanadını, farklı dünya görüşlerine sahip olarak “birlikte yaşama” durumunda bırakacaktır. Fransa bu deneyimleri yaşayan ve yarı- başkanlıkla yönetilen bir ülkedir.<sup>179</sup>

Schleiter ve Jones, yarı-başkanlık sistemlerinde hükûmet çatısının oluşturulmasına yönelik çok çeşitli olasılıkların anayasal kurallar içinde yer aldığını işaret etmektedirler. Bu kuralların tanıdığı yetkiler dâhilinde başkanlara, hükûmetin yapısını etkilemek olanağı da tanınmıştır. Bu çerçevede yazarlar, Fransa, Portekiz, Rusya, Ukrayna ve 2000 yılına kadar Finlandiya başkanlarının herhangi bir sınırlama ile karşılaşmaksızın başbakan adayı gösterebildiğini, buna karşın Bulgaristan, İrlanda, Slovenya, 2000 sonrası Finlandiya ve Hırvatistan başkanlarının ise ancak yasama organının üzerinde anlaştığı bir adayı başbakan olarak belirleyebildiklerini vurgulamaktadırlar. Bununla birlikte bütün yarı-başkanlık sistemlerinde yasama organına hükûmeti onaylama/ma yetkisi verildiğini ifade etmektedirler. İki iktidar odağının, hükûmetin oluşumunda anlaşamamalarının sonucunda doğabilecek bunalımın aşılmasına ilişkin olarak başkana tanınan en etkili araç fesih mekanizmasıdır. Çünkü yasama organının bu yapısıyla başkanla uyumlu olabilmesi mümkün gözükmemektedir.<sup>180</sup>

Yarı-başkanlık sistemlerinde hükûmetlerin, başkan ve yasama organı arasındaki kurumsal yapıda gerçekleştirilen müzakere/pazarlık sürecinin bir sonucu olarak

<sup>179</sup> Schleiter and Jones, **a.g.m.**, E.T. 20.12.2005. Fransa’da Mitterand’ın 1986-1988 ile 1993-1995 yılları arasında ve Chirac’ın da 1997 seçimleri sonrasında karşılaştığı siyasal tablo, birlikte yaşama durumunun somut örneklerini oluşturmaktadır (Yazıcı, 2002, **a.g.e.**, s.100.).

<sup>180</sup> Schleiter and Jones, **a.g.m.**, E.T. 20.12.2005.

oluştugu saptamasına dikkat çeken Schleiter ve Jones, bu süreçte başkanların sahip oldukları yasama ve hükûmete ilişkin yetkilerini kullanmak suretiyle, başkanlık etkisi altında teknokrat bir hükûmet kurmayı yeğleyeceklerini ifade etmektedirler. Siyasal bir kimliğe sahip hükûmetlerin, teknokrat olanlardan çok daha güçlü ve etkili olacağını vurgulayan yazarlar, devlet başkanlarının kendi denetim ve yönlendirmesi altındaki teknokrat bir hükûmetle daha rahat çalışacaklarını işaret etmektedirler. Bunun için de gerekirse hükûmetin azli veya yasama organının feshi yetkilerini kullanmaktan çekinmeyeceklerdir. Başkanların tercih edecekleri hükûmet yapısına ulaşabilmelerinde kullanabilecekleri bir diğer yol -veto yetkisini, yasama girişimini, kararname çıkarma yetkisini de içeren- genişletilmiş yasama yetkilerinin varlığıdır. Bu yetkiler, başkana, hükûmet üzerindeki etkiye ilişkin yapılan müzakere/pazarlık sürecinde çok daha güçlü bir konum sağlarlar.<sup>181</sup>

Yasama çoğunluğunun mecliste belirlediği andan itibaren yasama organının güvensizlik oyuyla hükûmeti düşürebilmesi yetkisine sahip olması söz konusudur. Dolayısıyla yasama çoğunluğunun belirlediği bir yasama organının, başkanın oluşturduğu teknokrat bir hükûmet yapısına razı olması olağan değildir. Bu yüzden teknokrat hükûmetler sıklıkla kutuplaşmış ve çok parçalı, bir diğer deyişle yasama çoğunluğunun belirmediği meclis yapılarında ortaya çıkarlar. Ancak yasama kompozisyonu çok parçalı olsa da teknokrat hükûmetler hemen ilk planda düşünülen seçeneği oluşturmazlar. Genelde seçim sonrası ilk altı aylık dönem hükûmetin karakteristik yapısı açısından büyük önem taşımaktadır. Bu dönemde siyasal kimlikli tek parti hükûmetleri kurulmaya çalışılır. Eğer bu girişimler de sonuç alınamazsa ve kurulan koalisyon hükûmet/hükûmetleri başarısızlığa uğrarsa, erkler arasında ciddi uyuşmazlıklar belirebilir ya da ani siyasal bunalımlara yol açabilir ki; bu durumda, yeni bir seçim gündeme gelir. Erken seçime kadar olan dönemde teknokrat hükûmetlerin kurulması tercih edilir. Hükûmet yapısının niteliği etkileyen bir diğer hâl de önceki hükûmetin yapısı ve siyasal başarımıdır. Çünkü gerek başkan gerekse de yasama organı gerçekleştirdikleri müzakere/pazarlık sürecinde, yeni hükûmetin kendileri açısından artılarını ve eksilerini, yani siyasal maliyetini hesap ederler. Bu nedenle bir önceki

<sup>181</sup> De Gaulle'ün 1962 ve 1968'de, Mitterand'ın da 1981 ve 1988'de kendi siyasal görüşlerine yakın yasama çoğunluğu ve dolayısıyla hükûmet oluşturabilmek için başvurdukları fesih kurumu, bu yetkinin başkanı ne kadar güçlendirdiğini göstermesi bakımından önemlidir (Ayni, E.T. 20.12.2005.).

başarılı hükûmet yapısı, onların yaklaşımlarını etkileyecektir. Çünkü farklı bir seçenek oluşturarak, siyasal risk almak istemeyeceklerdir. Dolayısıyla teknokrat hükûmetler büyük olasılıkla başarılı teknokrat hükûmetlerin ardından gelebileceklerdir.<sup>182</sup>

Schleiter ve Jones'a göre; yasama organının çok parçalı olup olmaması hükûmetin üzerindeki başkanlık etkisinin dozunu da belirlemektedir. Çok parçalılık parlamenter sistemlerde hükûmet bunalımı üretmeye yol açarken; yarı-başkanlık sistemlerinde bir esneklik olarak kabul edilmektedir. Bu esnek yapı içinde oluşturulan teknokrat hükûmetler, seçmenlerin temsili ve etkin yürütme için, hükûmet bunalımlarına tercih edilmektedir. Yazarlar, yarı-başkanlık sistemlerinde temsil ve yürütme bakımından ayrı meşruluklara sahip başkan ve yasama organını başarılı bulmaktadırlar. Söz konusu esnek yapılanmanın, oturmuş demokrasilerde önemli bir artı oluşturacağını savunmaktadırlar. Ancak siyasal ve ekonomik geçişler yaşayan, kutuplaşmış ya da genç demokrasiler açısından bu yapılanmanın açmazları da beraberinde getireceğini görmezden gelmemektedirler. Çünkü seçim ve parti sistemleri hızla değişen bu demokrasilerde, hükûmetin belirlenmesi yetkisinin, yasama organının zayıf ya da bölünmüş bir çoğunlukla toplanması halinde, başkanlık makamına kayacağını saptamaktadırlar. Dolayısıyla, demokratik kurumları ve olgunluğu kökleşmemiş ülkelerde, iktidar odağının yer değiştirmesi ciddi sıkıntılar yaratabilecektir.<sup>183</sup>

### 3.1.3. Yarı-Başkanlık Sistemi Üzerinden Geliştirilen Tartışmalar

Geçen yüzyılın son çeyreğinde büyük dalgalanmalar geçiren dünya siyaseti, bunun sonucu olarak yeni bir demokratikleşme hareketine ve dolayısıyla hükûmet sistemlerinde klasik başkanlık-parlamenter ayrımının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu yetersizliğin farkında olan siyasal bilimcilerden Shugart, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki değişimin yol açtığı erkler arası ilişkilerin farklı yapılanışını, oluşturduğu hükûmet sistemleri tipolojisi ile karşılamaya çalışmıştır. Shugart, demokratik anayasal sistemleri beşli bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Buna göre;

---

<sup>182</sup> Aynı, E.T. 20.12.2005.

<sup>183</sup> Aynı, E.T. 20.12.2005.



- Saf başkanlık sistemi (Pure presidential)
- Başbakanlı başkanlık sistemi (Premier-presidential)
- Başkanlı parlamenter sistem (President-parliamentary)
- Başkanlı parlamenter sistem (Parliamentary with president)
- Saf parlamenter sistem (Pure parliamentary).<sup>184</sup>

Siyasal bilimci tipolojisini iki ölçüte dayandırmaktadır. Bu ölçütlerden ilki devlet başkanının göreve getirilmesiyle ilgili olan “meşruluk” olgusudur. Meşruluk aslında devlet başkanının yetkilerinin anlam ifade etmesi bakımından önem arz etmektedir. Çünkü devlet başkanı meşruiyet argümanı sayesinde siyasal sistem içinde daha belirleyici olabilecektir. İkinci ölçüt ise “etkinlik” kavramıdır. Etkinlik ise devlet başkanının sahip olduğu yetkiler ve bu yetkiler ile siyasal yaşamda edindiği güç ile ilintilidir. Her iki ölçüt çerçevesinde Shugart, devlet başkanının en güçlü olduğu hükûmet sisteminden, en zayıf olanına doğru, devlet başkanının hukuki ve siyasal gücü ile bunun sağladığı etkinliğe göre bir sıralama yapmıştır.<sup>185</sup>

Yarı-başkanlık sistemini, “başbakanlı-başkanlık” nitelemesiyle başkanlık sisteminden sonra en güçlü ikinci hükûmet sistemi olarak gören Shugart, Duverger’in klasik tanımında getirmiş olduğu ölçütleri eleştirmektedir. Öncelikle halk tarafından doğrudan seçilen başkanın aynı zamanda hükûmet başkanı olmadığını ileri sürerek, aynı siyasal sistem içinde hükûmet ve devlet başkanlığını birbirinden farklı makamların temsil ettiği ikili bir yürütme erkinin varlığına işaret etmektedir. Ayrıca başkanın sahip olacağı güçlü yetkiler ölçütü bakımından da yarı-başkanlık sistemlerindeki başkanların, başkanlık sistemindeki başkanlardan farklı olarak mutlaka yasama yetkilerine sahip olmadığını, ancak yarı-başkanlık sistemlerinde başkanların tipik olarak fesih yetkisine sahip bulunduğunu belirtmektedir. “Veto”, “tek başına kararname çıkarabilme” gibi yasama yetkileri ile hükûmetin kurulması ve bakanların belirlenmesine ilişkin diğer yetkilerin bazı yarı başkanlık sistemlerinde başkana tanınması söz konusudur. Bununla

<sup>184</sup> Matthew Soberg Shugart, “Of President And Parliaments,” **East European Constitutional Review** Vol. 2, No 1:30-32, (Winter 1993), s.30. Shugart’ın sınıflandırmasının Türkçe’ye aktarılmasında, Erdal Onar’ın “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?” adlı çalışmasındaki terimsel kullanım tercih edilmiştir.

<sup>185</sup> Yücel, 2003, **a.g.m.**, s.344.

birlikte siyasal bilimci, başkana, bakanları tek başına yapacağı bir işlemle görevden alma yetkisinin tanınması hâlinde, sistemin yarı-başkanlık kalıpları dışına çıkacağını vurgulamaktadır. Shugart, yarı-başkanlık sisteminin tanımını meydana getiren, hükûmetin meclise olan bağımlılığı ölçütünü, yürütme erkinin sahip olduğu birçok yetki dolayısıyla kendi içinde çeliştiğini ifade etmektedir.<sup>186</sup>

Shugart'ın başkanlık yetkilerine yönelik eleştirisinin somut bir örneğini bugün Rusya Federasyonunun anayasal yapısı ve hükûmet sistemi içinde görmekteyiz. Yasama organının yasama işlevine ve yürütmenin denetlenmesine yönelik onca yetkisine karşın, Rusya Federasyonu devlet başkanı, sahip olduğu güçlü yetkiler sayesinde siyasal sistemin egemen aktörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle başkanın sahip olduğu veto, yasama organının feshi, kararname çıkarabilme gibi yasama yetkileri ile atama yetkilerindeki kapsam genişliği düşünüldüğünde Rusya'daki hükûmet modeli, tipik yarı-başkanlık sisteminin kalıplarını zorlamaktadır. Çünkü başkanın, hukuken sadece “istifa” ve “görevi yapamayacak olması” hâllerinde başbakanı azledebilme yetkisine sahip olacağı düzenlenmiş olmasına karşın, Yeltsin döneminde bu düzenlemeye uyulmaksızın, başbakanların ve bakanların, başkanın girişimiyle görevden alınmaları, yasama-yürütme ve yürütmenin her iki kanadı arasında başkanın konumunu daha üst bir noktaya taşımıştır.<sup>187</sup>

Yarı-başkanlık sisteminin türevsel yapısı ve kabul edildiği ülkelerde, başkanlık ve parlamenter sistemler kadar tek biçim bir uygulamanın ortaya konamaması, sistem üzerindeki tartışmaların bitmemesine yol açmaktadır. Doğrudan halkoyuyla seçilen başkan ve yasama organı ile onun güvenine dayanan hükûmetin oluşturduğu yürütme erkinin ikili yapısı ve siyasal yapının belirleyici siyasal aktörleri olan başkan ve başbakana anayasal olarak farklı düzeylerde yetkiler tanınması, sistemin sınıflandırılmasındaki belirsizliğin sürmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla Fransa

<sup>186</sup> Shugart and Carey, *a.g.e.*, s.23-24.

<sup>187</sup> Başkanın, insan haklarını, özgürlüklerini, devlet egemenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü koruyacak olması; iç ve dış siyasetin temel ilkelerini belirleyerek, erkler arasındaki işlevsel uyum ve eşgüdümü sağlaması diğer yasama ve atama yetkileriyle birleştiğinde ona, siyasal sistem içinde çok büyük bir güç ve yetkilerinin kapsamını genişletebilecek meşruiyeti kazandırmaktadır. Dolayısıyla siyasal sistemin bu biçimde yapılanması, başkana mutlak bir güç ve otorite sağlarken aynı zamanda hükûmet sistemini de tipik bir yarı-başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaktadır (Şen, 2004, *a.g.e.*, s.124,125,129.).

merkezli bir tasnif yapıldığında, yarı-başkanlık olarak nitelenen bazı ülkelerin hükûmet sistemleri üzerinde tartışma yapılmaktadır.

Duverger'nin sistemin tanımlamasını yaparken verdiği örneklerden biri olan Avusturya hükûmet sistemi, bu tartışmanın tipik örneklerindendir. Öyle ki; Avusturya uygulaması birçok siyasal bilimci tarafından bir yarı-başkanlık uygulaması olarak görülmemektedir. Linz, İrlanda ve Finlandiya ile birlikte Avusturya'yı parlamenter sistem içinde kabul ederken; Sartori, Avusturya devlet başkanlarının yetkilerinin “kâğıt üzerinde kaldığını” ifade etmektedir. Stepan ve Skach sistemin “de facto” olarak yarı-başkanlık biçiminde işlemediğini, siyasal uygulamanın parlamenter sistem biçiminde uygulandığını işaret etmektedir. Lijphart ise daha da ileri giderek, Avusturya'nın karakteristik anlamda bir parlamenter sisteme sahip olduğuna işaret etmektedir. Avusturya hükûmet sisteminin yarı-başkanlıktan ziyade parlamenter sisteme olan yakınlığı, kendisini özellikle siyasal yetkilerin dağılımında göstermektedir. Öyle ki, bu noktada, başkanlık seçiminden çok yasama organı seçimleri ön plana çıkmakta ve hükûmetlerin oluşumu, başkanlık seçimlerinin aksine yasama organı seçimleri ertesinde belli olmaktadır. Hükûmetin kurulmasında siyasal partiler belirleyici olmakta, başkanın bu sürece katkısı formaliteden öteye gitmemektedir. Avusturya uygulamasında, başkanlar savaş sonrası dönemde sahip oldukları güçlü yetkileri pek kullanmamışlardır.<sup>188</sup> Sistem içinde başkanın hükûmet ve yasama organı karşısında

<sup>188</sup> Anayasal olarak başkana önemli yetkiler tanınmış olmakla birlikte bunların kullanımında sınırlamalar da getirilmiştir. Kanunların çıkarılmasında, başkanın bu sürece katılımı öngörülmesine rağmen mutlaka hükûmetin ya da ilgili bakanın tasarısı şart koşulmuştur. Anayasa da buna ilişkin açıklık bulunmayan hâllerde ise başkanın yasama faaliyetinde bulunabilmesi yine şansöyenin ya da ilgili bakanın karşı-imzasına tabi kılınmıştır. Ayrıca başkanlık makamı yetkilerini, idaresi altındaki bürokrasi eliyle kullanmaktadır. Dolayısıyla başkanlık kaynakları hükûmet bütçesinin bir parçasını oluşturur. Bu açıdan bakıldığında, başkanlar hükûmetin ve yasama organının insafına kalmış durumdadırlar. Hükûmetin oluşumunda başbakanı belirlemek açısından herhangi bir sınırlaması olmayan başkanlar yine de güvenoyu alamayacak şansölye atamaları yapmaktan kaçınırlar. Dolayısıyla yasama organındaki çoğunluğu dikkate alarak hareket ettiklerinden bu yetkiyi de bir belirleyicilik unsuru biçiminde kullanamazlar. Hükûmetin başkan tarafından görevden alınabilmesi de savaş sonrası dönemde hiç kullanılmamış bir yetkidir. Bakanları azletme yetkisine de sahip olan başkan, uygulama da bunu her zaman için başbakanın talebi üzerine gerçekleştirmektedir. Başkan, yasama organının feshine yönelik yetkiye de sahip olmakla birlikte, bu yetkisini, ancak hükûmetin önerisi üzerine kullanabilmektedir. Ayrıca yasama organı aynı gerekçeyle sadece bir kez feshedilebilmektedir. Başkanın hükûmet oluşturabilme ve görevden alabilme yetkileri düşünüldüğünde, her iki sınırlamanın da çok etkili olamayacağı açıktır. Anayasa, başkanların devleti uluslararası ilişkilerde temsil etme yetkisine sahip olduğunu vurgulamıştır. Sivil ve askeri bürokrasi ile yargı makamlarına atama yapma yetkisine sahip kılınan başkan bu yetkisini hükûmet kanadından gelen öneriler üzerine kullanabilmektedir. Ancak bu önerileri reddetme hakkına da sahiptir. Ayrıca yasama organının kabul ettiği kanunların yürürlüğe girebilmesi için başkanın imzasının bulunması gerekliliğine ilişkin yetki anayasal olarak var olmakla

daha geri planda kaldığı benzer bir diğer uygulama İrlanda’da görülmektedir. Öyle ki, Shugart ve Carey İrlanda uygulamasında başkanın Bulgaristan<sup>189</sup> başkanından bile, daha az ve etkisiz yetkilere sahip olduğunu ileri sürmektedir. Sartori ise özellikle başkanın

---

birlikte, bu yetkinin kullanımına yönelik farklı yorumlar söz konusudur. Ancak hâkim yorum, başkanın bu yetkisi yasama faaliyetinin üzerinde bir veto yetkisi anlamındadır, çünkü kanunların içeriğine bakarak onaylamama durumu ortaya çıkacaktır. Oysa içerik incelemesine ilişkin yetki, başvurulması hâlinde Anayasa Mahkemesine aittir. Dolayısıyla başkan kanunların içerik olarak anayasa uygunluğunu değil ama kanunlaşma sürecindeki anayasal gereklilikleri onaylama yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kapsamını da meclisin toplanma ve karar alma yeter sayılarına ulaşp ulaşmadığını denetlemek oluşturmaktadır. Önemli sayılabilecek bir diğer yetki başlığını da olağanüstü dönemlerdeki yetkililerdir. Başkan, ulusal meclisin toplantı hâlinde olmadığı dönemlerde, telafisi mümkün olmayan kamusal zararların önlenmesi amacıyla kanun değişikliği yapabilen kararnameler çıkarabilir. Ancak bu yetkinin kullanımı da ciddi sınırlamalar ile çevrilmiştir. Öyle ki, bu kararnamelerin çıkarılabilmesi için ulusal meclis ile hükûmetin önerisine bağımlıdır ve kararnamelerin çıkarılmasında hükûmetin karşı imzasına ihtiyacı olduğu gibi, kararnameler dört hafta içinde ulusal mecliste oylanmak zorundadır. Bu yüzden, başkan tarafından tek başına ve kolayca uygulanabilir bir yetki olmaktan çıkmıştır (Wolfgang C. Müller, “Austria,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.22-23,28-29,34.,36-38.).

<sup>189</sup> Bulgaristan, Büyük Ulusal Meclisi’nin 1991 yılında kabul ettiği anayasa ile yarı-başkanlık sistemini kabul etmiştir. Oysa Bulgaristan Anayasasında devlet biçiminin parlamenter hükûmet sistemiyle yönetilen bir cumhuriyet olduğu vurgusu yapılmaktadır. Başkanın beş yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören siyasal yapıya karşın, Bulgaristan anayasa koyucusu bu hükûmle ortaya çıkabilecek kuşkuları gidermek istemiştir. Ancak yürütmenin ayrı ayrı meşruiyetlere sahip iki başlı yapısı ve başkanlık yetkileri, sistemi parlamenter kalıplardan uzaklaştırmaktadır. Yine de kurumsal yapı incelendiğinde; güçlü ve hâkim bir başbakan tarafından ısrarla siyaset sahnesinin arkasına çekilmeye çalışılan bir başkanlık modeli geliştirilmiştir. Öyle ki, başkanın anayasal yetkileri belli çerçevede ve sınırlı olarak düzenlenmiştir. Hükûmetin oluşumunda başkanın yetkisi, yasama organında temsil edilen partilere danışarak, onlardan hükûmeti kurabilecek olana bu görevi vermesi biçimindedir. Ancak hükûmet yedi gün içinde kurulamazsa başkan, görevi en çok milletvekiline sahip ikinci parti grubuna verecektir. Aynı sürede hükûmet yine kurulamazsa, başkan yasama organındaki küçük partilerden birine üçüncü ve son kez bu görevi verecektir. Hükûmeti kurmaya yönelik son girişim de başarısızlıkla sonuçlınırsa başkan, geçici bir hükûmet tayin edip, seçim takvimini belirleyerek, yasama organını feshedecektir. Ancak, Bulgaristan Anayasası başkana, başka herhangi bir koşul altında fesih yetkisi tanımamıştır. Hükûmetin kurulmasında başkanın konumu, aslında danışma süreci sırasında yasama organındaki siyasal partileri uzlaştırmak ve gerginlikleri azaltmaktır. Hükûmet kurulduktan ve yasama organı tarafından başbakan ve bakanlar seçildikten sonra, hükûmet üyelerinin başkan tarafından görevden alınmaları söz konusu değildir. Yasama yetkileri, açısından da başkan çok zayıf bırakılmıştır. Kararname çıkarmaktan yoksun bırakıldığı gibi anayasa tarafından kanun tasarısı hazırlamasına da izin verilmemiştir. Ayrıca Ulusal Meclis’in üye tam sayısının salt çoğunluğu ile rahatlıkla aşılabilen bir veto yetkisine sahiptir. Özellikle çoğunluğa dayanan hükûmetler ile geniş koalisyon hükûmetlerinde, başkanın vetosunu anlamlı kılacak meclis desteğini bulmak daha da zorlaşmaktadır. Atamalar ve görevden almalar bakımından da sınırlı yetkilere sahip olan başkan, askeri kuvvetlerin başı olmakla, yüksek komuta kademesini atayabilmekte ve fakat başta elçiler olmak üzere önemli konumdaki diplomatik mevki atama ve görevden almalarla hükûmet önerisine gereksinim duymaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin 12 üyesinden 4’ünü atayabilen başkan, ulusa seslenebilmekte, fakat referanduma gidememektedir. Ayrıca Ulusal Meclis’in toplantı halinde olmadığı ve toplanamayacağı durumlarda olağanüstü hâl ilânında bulunabilmekle birlikte, bu durumun dışında, olağanüstü hâl ilânı istemesi hâlinde son kararı verme yetkisi yasama organındadır. Başkanlık ayrıcalıkları kapsamında çıkarılabileceği kararnameler için bile hükûmetin karşı-imzasına ihtiyaç duyduğu başkan, yine de pür sembolik yetkilerle donatılmış sayılamaz. Dolayısıyla zayıf bir yarı-başkanlık sisteminden bahsetmek daha doğru olacaktır. Çünkü bu hâliyle sistemi parlamenter kalıplar içinde kabul etmek de güçtür (Venelin I. Ganey, “Bulgaria,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.124-125,127-129.) Her ne kadar yetkileri itibarıyla zayıf bir başkan portresi çizilmiş olsa da bu unsurlarıyla ele alındığında, Bulgaristan yarı-başkanlığının İrlanda uygulamasından epey güçlü olduğunu kabul etmek gereklidir.

sahip olduğu ve gerçekten çok küçük yetkilerle, İrlanda'nın, bir yarı-başkanlıktan çok, parlamenter sisteme sahip olduğuna işaret etmektedir. Bu durum, başkanı, sistem içinde belirleyici unsur/aktör olmaktan çıkarmakta ve sistemin, bir parlamenter sistem gibi yasama organı ve onun güvenine dayanan hükûmet ekseninde işlemesine yol açmaktadır. İrlanda demokrasisi, uygulanan orantılı temsil sistemine, yazılı bir anayasanın varlığına, anayasa yargısına ve sıkça görülen koalisyon hükûmeti deneyimlerine karşın, büyük ölçüde Westminster modeline dayanmaktadır. Bu yapıda, siyasal süreçteki merkezi rol hükûmete aittir. Başkan, halk tarafından doğrudan seçilmekle birlikte, yürütme yetkileriyle ve “veto”, “kanun girişimi” ile “bütçeye ilişkin” yasama yetkileriyle de donatılmamıştır. Hükûmetin oluşturulmasında da herhangi bir rolü yoktur. Bu nedenle yetkileri inisiyatif almaktan çok denetime ilişkindir. Kanunların yargısal denetimi için Anayasa Mahkemesine başvurabilme ve başbakanın yasama organını fesih kararını engelleyebilme yetkileri dışında törensel yetkilere sahiptir. Bu yetkilerden ikincisi sonuçları itibariyle önemli siyasal etkiler doğurabilecek bir içeriği haiz olmakla birlikte, İrlanda Başkanları, 1944, 1982, 1989 ve 1994 yıllarında gerçekleşen başbakan feshi olaylarında engelleyici bir karar almaktan sürekli kaçınmışlardır.<sup>190</sup>

Duverger'nin yapıları itibariyle zayıf birer yarı-başkanlık olarak nitelediği ülkelerden en ilginç örneği İzlanda uygulaması oluşturmaktadır. Anayasal olarak hiç azımsanmayacak yetkilerle donatılmış olmasına karşın başkan, siyasal sistemin dışında yer almakta ve bir parlamenter sistemin devlet başkanı gibi siyasal anlamda edilgen

<sup>190</sup> Michael, Gallagher, “Republic of Ireland,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.104,109-110,115-116. Başkanın yetkisizliği karşısında, büyük oranda yasama ve hükûmet arasında cereyan eden siyasal ilişkiler noktasında hükûmetin daha ağırlıklı bir yeri vardır. Öyle ki, bütün kanunlar hükûmet tasarısı olarak kanunlaşır ve hükûmetin tavsiyesi yani bir yerde onayı olmadan, Dáil'in gelir ve giderlere ilişkin düzenleme yapabileceğine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca hükûmetin oluşturulmasında, sürdürülmesinde ve görevden alınmasında yasama organının bir rolü olmakla birlikte, bu çok büyük bir rol değildir. Çünkü seçmenler yasama organını meydana getirirken hükûmet tercihlerini büyük ölçüde yasama organına yansıtmaktadırlar. Özellikle çoğunluğa sahip tek parti hükûmetlerinde, koalisyon yapacakları müzakere ile belirlenen partilerin hükûmetleri karşısında yasama organının etkinliği oldukça azalmaktadır. Çok partili koalisyon hükûmetleri ve özellikle azınlık hükûmetlerinde ise bu etkinlik artabilmekte, yasama organı hükûmet karşısında belirleyici olabilmektedir. Hükûmetin düşürülebilmesi bakımından söz konusu olan bu yasama baskısı 1982 ve 1992 Kasım aylarında toplam iki kez hükûmetin düşürülmesine yol açsa da hükûmetler yasama organında kendilerine karşı bir güvensizliği sezdiklerinde, güvenoylaması yerine seçimi tercih etmişlerdir. Bütün bu unsurlar bir araya getirildiğinden sistemin yarı-başkanlıktan önemli boyutta uzaklaştığı, parlamenter bir sistem gibi işlediği görülmektedir (Paul Mitchell, “Divided Government in Ireland,” **Divided Government in Comparative Perspective** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 2001), s.184-185.).

kalmayı yeğlemektedir. İzlanda uygulamasında sistemin asıl belirleyici unsurları yasama organı ve onun güvenine dayalı olarak kurulan hükûmettir. Genelde birbirine üstünlük kuramayan iki ya da üç partiden kurulu hükûmetler, koalisyon partilerinin müzakereleri ile ulaştıkları oydaşma sonunda kararlarını alarak siyaset üretirler. Bu siyasal yapı içinde başkanlar, geniş kapsamlı yetkilerine karşın oldukça etkisiz ve ikinci planda kalmaktadırlar. İskandinav ülkelerinin aksine azınlık hükûmetlerinin çok sık rastlanmadığı, aşırı çok parçalı olmayan yasama organı ve hükûmetler karşında başkanların bu konumu da devam etmektedir. Azınlık veya çok parçalı koalisyon hükûmetlerinin bulunması hâlinde, başkanın siyasal manevra alanının genişleme olasılığı artacaktır. Bu genişlemede, halk tarafından doğrudan seçilmenin sağladığı meşruiyet ile anayasal olarak sahip olunan ciddi yetkilerin kullanımı ve bunlara bağlı olarak hassas dengeler üzerine kurulu hükûmetin zayıf yapısı etkili olacaktır.<sup>191</sup>

Elgie, demokrasiye yeni geçen ve tercihini yarı-başkanlık sisteminden kullanan Doğu Avrupa ülkelerini de içine alacak biçimde yeni bir sınıflama yapmaya çalışmıştır. Yürütmeyi meydana getiren başkan ve başbakanın, birbirlerine karşı olan konumlarına odaklanan siyasal bilimci, hükûmet sistemi içinde hangi siyasal aktörün, diğerine karşı üstün ya da baskın bir karakter taşıdığına yanıt bulma çabasına girişmiştir. Buna göre; Avusturya, Bulgaristan, İzlanda, İrlanda ve Slovenya uygulamalarında sistemin başından itibaren başbakan, Rusya Federasyonunda ise tam tersi olarak başkan baskın karakter olarak kurgulanmıştır. Başkan ve başbakan arasındaki bu üstünlük durumu, bazı uygulamalarda sistemin işleyişi içinde yer değiştirmiştir. Finlandiya’da önceleri başkanın sahip olduğu belirleyicilik zamanla başbakana kayarken; Portekiz’de bu kayış

<sup>191</sup> Anayasal yetkilendirme incelendiğinde önemli yasama yetkilerinin, yasama organı “Althingi” ile başkanlık makamı arasında bölüştürüldüğünü görmek mümkündür. Öyle ki; başkan, yasama organını toplantıya çağırarak, toplantısı ertelemek ve seçim takvimini belirlemek koşuluyla feshetmek yetkilerine sahiptir. Bununla birlikte, bakanları atayabilme, bakanlık sayısına ve görev bölüşümlerine karar verebilmektedir. Diğer yabancı devletlerle anlaşma akdetme yetkisine sahip olduğu gibi yasama organına kanun tasarısı sunma yetkisine de sahiptir. Ayrıca yaptığı yürütme işlemlerinden dolayı kanuni olarak bakanlar sorumludur. Bu yüzden olağan koşullarda başkanlık yetkilerini, hükûmetin bakanları kullanmaktadır. İzlanda hukuk sisteminde normların anayasa uygunluğunu denetleme mekanizması olmadığından başkanın bu yönde yetkisi de bulunmamaktadır. Bu denetim her bir dava için temyiz mahkemesi tarafından yapılabilir. Başkanın, yürütme işlemlerine yönelik olarak bakanların karşı-imzalarını reddetme yetkisi de bulunmaktadır. Ancak bugüne kadar hiçbir başkan bu önemli sonuçlar doğuracak yetkiyi kullanmamıştır. Çünkü aksi halde, başkanlık makamı ile hükûmet ve dolayısıyla yasama organı karşı karşıya gelecek ve aralarında bir anayasal bunalım doğacaktır. Bütün bu girdiler ışığında Duverger’in başkanlık yetkileri ve siyasal uygulama arasındaki aşikar zıtlık saptamasına katılmamak mümkün değildir (Gunnar Helgi Kristinsson, “Iceland,” **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.87-88,90-91,102.).

başkanın lehine gerçekleşmiştir. Siyasal bilimci, ne başkanın ne de başbakanın hâkim olmadığı daha çok dengeli bir başkan-başbakan ilişkisinin görüldüğü üçüncü bir ayrım yapmış, Fransa, Litvanya, Polonya, Romanya uygulamalarını buna örnek göstermiştir.<sup>192</sup> Uygulama farklılığı, sistemi kabul eden ülkelerin yarı-başkanlıkla yönetilmediği anlamına gelmese de kendi içinde ayrı bir sınıflandırma yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin Fransa<sup>193</sup> ile 2000 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar ki Finlandiya<sup>194</sup> uygulamasının birbirinden oldukça farklı olması bu savı destekleyen sonuçları kendi içlerinde barındırmaktadır.

<sup>192</sup> Elgie, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering," **a.g.m.**, 1999, s.283-286.

<sup>193</sup> İki başlı yürütme olarak karakterize edilen Fransa V. Cumhuriyetinde başkan ve başbakan, sistemin en önemli siyasal aktörleridir. Başkanın dış ilişkiler ve savunma siyasetindeki belirleyiciliğinin yanında başbakan hükümet siyasetinin belirlenmesinde, idare ve istihbarat alanlarında geniş yetkilere sahiptir. Bu hizmet alanları olmaksızın siyaset üretme ve yapma süreci gerçekleştiremeyeceğinden başbakanlar sistem içindeki birçok stratejik pozisyonla ilgilenir. Dolayısıyla başbakan ve hükümet, kamusal siyasetin ve halkın günlük ihtiyaçlarının giderilmesiyle yoğun biçimde uğraşmak durumunda kalırlar. Bu aşamada hangi siyasal aktörün sistem içinde daha baskın ve etkin olduğunu söyleyebilmek aslında büyük ölçüde içinde bulunulan siyasal koşullara bağlıdır. Çünkü başbakanın atanması, Ulusal Meclisin feshedilebilmesi, kanunların yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri gönderilmesi, Anayasa Konseyinin üç üyesinin, bazı önemli sivil ve askeri makamlara atama yapabilmesi, uluslararası antlaşmaların müzakeresini ve onaylamasını yapabilmesi ve olağanüstü hâllerde kanun koyucu konumunda olabilmesi bakımından başkan güçlü anayasal yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkileri, özellikle kendisiyle aynı ideolojik görüşe sahip yasama çoğunluğu içinden çıkan hükümetlerin varlığında daha çok hissedilmektedir. Başkanın, başbakan ve hükümet karşısındaki bu siyasal koşutluktan kaynaklanan üstünlüğü "bir arada yaşama" dönemlerinde dengelenmektedir. Çünkü önemli yetkiler sahip olmakla birlikte başkanın gölgesinde kalan başbakan, bu dönemlerde başkana muhalif bir yasama çoğunluğunun içinden çıktığı için yasama organının güvenine dayanarak, kendi siyasetini oluşturmakta ve hatta başkana dayatma olanağına sahip olmaktadır (Robert Elgie, "France," **Semi-Presidentialism in Europe** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.68-70,73,75.).

<sup>194</sup> 1919-2000 yılları arasında Finlandiya'da uygulanan yarı-başkanlık sistemi bile kendi içinde farklı dönemlere ayrılmaktadır. Başkanlar, hükümeti atamak, kanun tasarısı sunmak, kanunları onaylamak, kararname çıkarmak, dış siyaseti belirlemek ve yürütmek, yüksek mahkeme hâkimleri ile sivil ve askeri yüksek bürokrat atamalarını yapmak, yasama organını feshedebilmek ve yasama organını olağanüstü toplantıya çağırma yetkileri, "açık büfe" (buffet table) tarzında ve istekleri ölçüsünde kullanmışlardır. 1917-1939 yılları arasındaki I. Cumhuriyet Döneminde parti sisteminin parçalı/bölünmüş ve kutuplaşmış olmasından dolayı etkinliği düşük koalisyon hükümetleri kurulmakta ve hükümetler zayıf, istikrarsız ve kısa ömürlüydü. Parlamenter muhalefet karşısında etkisiz kalan azınlık hükümetlerinin zayıflığı ve istikrarsızlığı, yürütmenin bir parçası olarak, devlet başkanlarını, ayrıcalıklarını oldukça etkin biçimde kullanmak zorunda bırakmaktaydı. 1939-1945 yılları arasındaki savaş döneminde hükümetler bütün partilerin katılımıyla ya da nitelikli çoğunluğu ile oluştuğundan, siyasal kararların alınması merkezileşmişti. Başkan ve oluşturulan savaş hükümeti güdülecek siyaseti birlikte belirlemekteydiler. II. Dünya Savaşı'nın bitimi ile 1982 yılı arasındaki II. Cumhuriyet döneminde uygulanan yarı-başkanlık, artık başkanlık karakterinin daha ağır bastığı bir dönem olmuştur. Öyle ki; koalisyon hükümetlerinin varlığını koruması ve dış siyasetin beklenmedik koşulları güçlü bir başkanlığı gerektirmiştir. Özellikle Kekkonen'in başkanlığı döneminde Sovyetler Birliği'ne karşı sürdürülen hassas denge siyaseti, başkanı, bir yandan dış ilişkilerde tek karar alıcı konuma getirirken, diğer yandan başkanlar bu dönemde, yetkilerini hükümetleri denetlemek için kullanmışlardır. 1982 yılı ile başlayan parlamenterleşme süreci özellikle 2000 yılına kadar aşama aşama devam etmiş ve yarı-başkanlık sisteminin temel özellikleri bu süreçte kaybolmaya başlamıştır. Sonunda 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Finlandiya'daki hükümet sistemi büyük ölçüde parlamenter sistem özelliklerine kavuşturulmuştur. Her ne kadar Başkan

Rusya Federasyonunu, yarı-başkanlık sistemi içinde değerlendiren Elgie'nin aksine Fish, bir süper başkanlık olarak tanımlamaktadır. Siyasal bilimciye göre; Rus siyasal sisteminin görece zayıf bir yasama organı ve olağanüstü yetkilere sahip çok güçlü bir başkan ekseninde kurulmuş olması, sistemi bir süper başkanlık noktasına taşımaktadır. Öyle ki, başkanın kararnameler çıkarmak yoluyla yasama, hükûmetin kompozisyonunu belirleme ve yürütme organını yasamanın denetiminden uzak tutabilme yetkilerine sahip olması, ne kadar güçlü olduğunun bir göstergesidir. Ayrıca batı demokrasilerindeki benzerlerinden daha geniş ölçüde, çok yönlü ve katmanlı bürokratik yapı üzerinde yaygın bir üstünlüğü ve nüfuzu bulunmaktadır. Fish, özellikle yasama organı ile başkan arasındaki karşılıklı çatışma sonucunda kutuplaşmış ve kilitlenmiş, âdeta felç olmuş, hükûmet yapısının uluslararası toplumda sahip olunan ekonomik ve siyasal konumu sarstığını ve bunun giderilmesi içinde çok güçlü bir yürütme otoritesine gereksinim duyulduğuna işaret etmektedir. Bu savını desteklemek isteyen siyasal bilimci, Rus halkının, güçlü bir başkanlık makamı ile yetkilerin tek elde toplanacağına ve hükûmet kararlılığı ile etkinliğinin gerçekleşebileceğine inandığını vurgulamaktadır. Süper başkanlığın yalnızca Rusya'da görülen bir siyasal sistem olmadığını belirten Fish, Sovyet Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığına kavuşan Birlik üyesi ülkeler ve bölgeler ile Latin Amerika ülkelerinde bu sistemin uygulandığını iddia etmektedir. Siyasal bilimci, süper başkanlığın, muhalefet partilerinin serbestçe örgütlenmesi, başkanın da rahatça eleştirilmesini içeren sivil, siyasal ve örgütsel hakların bulunması, açık ve düzenli seçimlerin yapılması halinde, otokratik siyasal sistemlerden ayrılarak, başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemler gibi demokratik bir siyasal sistem olarak kabul edilebileceğini savunmaktadır.<sup>195</sup> Siyasal bilimcinin işaret ettiği ölçütler çerçevesinde demokratik bir

---

hâlâ doğrudan halk tarafından seçiliyorsa da sahip olduğu bütün önemli ve sistem içinde onu belirleyici kılacak yetkileri ya kaldırılmış ya da sınırlandırılmış durumdadır (Heikki Paloheimo, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," **Divided Government in Comparative Perspective** Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 2001), s.86-88,91,95.).

<sup>195</sup> Fish, belirttiği koşullar dâhilinde süper başkanlığı demokratik bir hükûmet sistemi olarak algılamakla birlikte; sistemin, başta bireysel ve siyasal haklar bakımından yürütme daha doğrusu başkanlık makamı lehine ciddi tuzaklarla donatıldığını da ifade etmektedir. Kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin de hiçbir şeyi elde edemediği sistem, başkanın sahip olduğu olağanüstü yetkiler, siyasal ve hukuksal denetimsizlik ile birleştiğinde demokratik yapı için gereken siyasal zeminin güçlenmesini ve kökleşmesini engellemektedir. Özellikle yasama organının yürütme organını denetleyememesi, saydamlığı ortadan kaldırdığı gibi başta başkan olmak üzere yürütme erkinin yetkilerinin kötüye kullanımına imkân tanımaktadır. Öte yandan kitle iletişim araçlarında tekelleşmeye gidilmeye çalışılması, siyasal bir yönlendirmeye yol açacağından bir diğer eleştiriye açık noktayı oluşturmaktadır. Başkan



hükûmet sistemine sahip olabilmesindeki yaşamsal unsurların başında, güçlü devlet-hukuk devleti ilişkisinde hangisinin siyasal sisteme hâkim olacağı ile ilintilidir. Çünkü özellikle Putin döneminde Rus tarihine ve geleneklerine atıf yapılarak, güçlü devletin tercih edileceği ve bunun sağlanması yönünde hukukun düzenleyici, disipline edici boyutunun kullanılacağı vurgusu yapılmıştır. Bu aşamada toplumsal ve siyasal muhalefetin demokratik yapı içinde faaliyet gösterebilmesinin ve özellikle temel hak ve özgürlüklerinin güvencesi durumundaki Anayasa Mahkemesinin sistem içindeki işleyişi ve etkinliğine bakmak gereklidir. Mahkemenin etkinliğinin çözümlemesi yapıldığında görülecektir ki, Rus uygulamasında, Anayasa Mahkemesinin sistem içindeki işlevi etkisizleşmekte ve dolayısıyla başkan merkezli bir devlet yönetiminin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Fish'in Rus hükûmet sistemi için yapmış olduğu “demokratik nitelik” öngörüsü bu hâliyle iyimserlik etiketini üzerinde taşıyacaktır.<sup>196</sup>

Yarı-başkanlık sistemine yeni bir açılım getiren Shugart ve Carey'nin beşli ayrımı özünde, Elgie'nin üçlü ayrımından farklı bir sonuca ulaşmamıza neden olmamaktadır. Shugart ve Carey'nin sınıflandırılmasında yer alan saf başkanlık ve saf parlamenter hükûmet sistemlerini bir kenara bıraktığımızda kalan üç sistem, Elgie'nin anayasal yetkiler üzerinden kurduğu yarı-başkanlık sistemi çeşitlemesiyle büyük ölçüde örtüşmektedir. Çünkü Elgie, yasama-yürütme ilişkisinde başkan, hükûmet ve yasama organı üçgeninde cereyan eden bağıntıları kurarken, başkanın daha güçlü ya da zayıf olduğu veyahut yürütme organının ikinci kanadıyla daha dengeli bir ilişki içinde

---

aleyhine impeachment yetkisinin kullanımı için yasama meclislerinin, özel komisyonların, Yüksek Mahkemenin ve Anayasa Mahkemesinin oldukça karışık, hızlı ve işbirliği gerektiren işlemlerde bulunmaları gerekir ki; bu, gerçekleşmesi çok zor bir süreç olduğundan, başkanın görevinden alınması neredeyse imkânsızdır. Siyasal bilimci yine de sistemin demokratik sayılabilecek bir hükûmet modeline sahip olduğuna işaret etmektedir (M. Steven Fish, “The Pitfalls of Russian Superpresidentialism,” *Current History* Vol. 96, No 612: 326-330 (October 1997), s.326,27,29).

<sup>196</sup> Yeltsin'in organize suçların önlenmesine ilişkin olarak 1994 yılında çıkardığı kararnamenin Anayasa Mahkemesince temel hak ve özgürlüklere aykırılığını saptamasına karşın, Yeltsin söz konusu kararnameyi ancak 1997 yılında yürürlükten kaldırmıştır. Başkanın sistem içindeki ağırlığını arttıran bir diğer olay Çeçenistan sorunu ile ortaya çıkmıştır. Başkanın 1994 yılında çıkardığı ve Çeçenistan'a müdahaleyi ve temel hak ve özgürlükleri sınırlandırmaya yönelik bir olağanüstü hâl rejimini öngören kararnamesiyle ilgilidir. Anayasa olağanüstü hal ilânında başkanın bu iradesini mutlaka Federal Konseyin onayına sunmasını öngörmüşken; başkan, kararnameyi Konsey'e sunmadan harekete geçmiştir. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesine başvuran Duma ve Konsey, kararnamenin iptalini istemişlerdir. Ancak Anayasa Mahkemesi, ülke düzeni ve bütünlüğünün tehlikeye düştüğü dönemlerde başkanın, olağanüstü hal ilân etmeden de bu tür bir kararnameyi çıkarabileceğine karar vererek istemi reddetmiştir. Böylelikle sistem içindeki asıl belirleyici siyasal aktörün başkan olduğunu da ilân etmiştir (İ.Gökhan Şen, “Rusya Federasyonu'nda Demokrasi, Hukuk Devleti ve İnsan Haklarının Güncel Sorunları,” *MÜHFD* Sayı no 2: 123-164, (2005), s.138-140,145-147.).

bulunduğunu işaret etmektedir. Başkanın, hükûmet karşısındaki konumlanmasını ve hükûmetin içinden çıktığı ve güvenine dayandığı yasama organı ile kendi işbirliği ya da iktidar olma ilişkisini de sorgulamaktadır. Shugart ve Carey'nin beşli ayrımında, bu sorgulamanın özde aynı ve fakat biçimsel olarak farklı bir türü karşımıza çıkmaktadır. Özellikle “başbakancı-başkanlık” sisteminin, yarı-başkanlık sisteminde başkanın belirleyiciliğinin vurgulandığı bir ifadelendirme olduğu göze çarparken; bu iktidar olma ağırlığının kademe kademe yasama organına kaydığı “başkancı-parlamenter” ve “başkanlı-parlamenter” ayrımına gidildiği görülmektedir. Shugart ve Carey bu sınıflandırma girişimini yaparken her üç ayrım da ikili bir meşruiyet öngörmüşler ve fakat başbakanın başta anayasal yetkileri olmak üzere, çeşitli nedenlerle sistem içindeki ağırlığının git gide azaldığı ve parlamenter sisteme yaklaştığı bir sınıflandırma öngörmüşlerdir. Dolayısıyla Duverger'nin çerçevesini çizdiği yarı-başkanlık sisteminin pek dışına çıkmaksızın, daha çok ülke hükûmet sistemini kapsayan bir ayrım çabasında bulunmuşlardır.

### 3.2. Sartori'nin Dönüşümlü Başkanlık Sistemi

Başkanlık ve parlamenter sistemlerinde belirleyici siyasal aktörün tekliğine işaret ederek, bunu bir aracın motoruna benzeten Sartori, her iki sistemin potansiyel aksaklıklarının ortaya çıkmasından doğacak sıkıntıları aşmak üzere bir sistem denemesine girişmiştir. Hatta yarı-başkanlık sisteminin çift iktidar odaklı yapısının diğer iki sisteme göre daha avantajlı olduğunu ileri sürmekle birlikte, yarı-başkanlık sistemindeki ayrı meşruluklara sahip başkan ve yasama organının, aynı anda ve fakat birbirlerine karşı faaliyetler içinde olmasını ciddi bir açmaz olarak nitelendirmektedir.<sup>197</sup> Sartori, hükûmetin istikrarlı, etkin ve sorumlu işleyebilmesi için kurmaya çalıştığı bu yeni sistemde, amaca üç yapısal düzenleme ile ulaşılabileceğini savunmaktadır. Siyasal bilimcinin kurgusunda öncelik yasama organına aittir ve meclis, yasama dönemi dört yılsa bir, beş yılsa iki hükûmeti iktidara taşıma hakkına sahiptir. Bu dönem içinde parlamentarizmin kuralları işleyecektir. Hükûmet/hükûmetler başarısız olursa, yeni bir seçim olmaksızın, yasama döneminin geriye kalan kısmı için devreye güçlü bir

---

<sup>197</sup> Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.199.

başkanlık mekanizması girecektir. Bu noktadan sonra yasama organının sistem içindeki rolü ve etkisi azaltılarak, denetim işlevine indirgenecektir.<sup>198</sup>

Dönüşümlü başkanlık sisteminde Sartori'nin öncelikli tercihinin istikrarlı parlamenter sistem olduğu açıktır. Siyasal bilimci, parlamenter sistemin tıkanması hâlinde doğabilecek belirsizliği, ara dönem olarak kabul ettiği güçlü bir başkanlık mekanizmasıyla önleme çabasıdadır. Parlamenterizmin yaratacağı istikrarsız hükûmet yapısının, güçlü başkanlık sistemi ile aşılabileceğini savunmaktadır.<sup>199</sup> Sistemin, siyasal risk almama konusunda elverişli olduğunu savunan Sartori, hükûmet bunalımlarını ortadan kaldırmak için kullanılan erken seçim ve yasama organının feshi araçlarının, siyasal ortamı gereksiz yere ve aşırı ölçüde gereceğini ifade etmektedir. Bu gerginliğin ve iniş çıkışların, sorunları çözmeyeceğine inanan Sartori, mevcut sistemin yerini, yine meşru ve demokratik bir diğer sisteme bırakmasıyla, yumuşak geçişin sağlanarak, sorunların daha az maliyetle ve garantili biçimde çözülebileceğine inanmaktadır.<sup>200</sup>

Sartori'nin geliştirdiği ve uygulanma imkânı henüz bulunmayan önerisi hakkında Valadés bir dizi değerlendirmeler yapmıştır. Yazar, sistemin bazı yapay olasılıkların oluşmasına yol açabileceğini ifade etmiştir. Buna göre,;

- Yasama organı içinden çıkan ve siyasal destek açısından zayıf bir hükûmetin siyasal konumunu sürekli kılabilme ve başkan tarafından baskı altında kalmamak için yasama erkiyle müzakere/pazarlık etmesi söz konusudur.
- Parlamenter sistemden, başkanlık sistemine geçiş hâlinde başkana, dengelenmesi güç bir konum ve yetkilerin aktarılması ihtimal dâhilindedir. Bu geçiş, başkanlık sistemine otoriter bir karakter de kazandırabilir.

<sup>198</sup> Başkanlık mekanizmasının seçenek olarak devreye girmesi, mevcut seçilmiş bir başkanın göreve başlamasıyla mümkündür. Bu sisteme göre; yasama organıyla birlikte aynı süre için bir başkanlık seçimi de yapılır. Öncelik parlamenter işleyişte olduğundan, aynı anda seçilen başkan, ihtiyaç ortaya çıkmadıkça göreve başlayamaz. Bunun anlamı başkanın yedek bir meşrulukla sırasını beklemesidir ki; parlamenter seçeneğin tıkanmaması hâlinde başkanlık mekanizması hiç devreye girmeyecektir (Aynı, s.201-202.).

<sup>199</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.202.

<sup>200</sup> Sartori, İtalya'nın 1968-1987 yılları arasında yaşadığı ve hükûmet bunalımlarının aşılamadığı beş erken seçimi ve yasama organının 1930-1933 arasında dört kez feshedilmesiyle Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşünü hızlandıran olayları örnek göstererek bu siyasal verimsizliğe dikkat çekmeye çalışmıştır (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.204-205.).

- Siyasal katılaşmayı meşrulaştırmak amacıyla, siyasal güçlerin/aktörlerin parlamenter sistemin başarısızlığı için çaba sarf etmeleri de her an için gündemdedir. Dolayısıyla dönüşümlü başkanlıkta, yasama ile yürütme arasındaki en büyük sıkıntılardan birini de yasama ile aynı anda ve süre için meşruluğa sahip başkanın, parlamenter sistemi işlemez hâle getirmek üzere hareket etmesidir. Böylece başkan, başkanlık dönemini başlatarak yetkilerini arttırabilecek ve sistemin tek hâkimi olabilecektir.
- Parlamenter sistemin başarısızlığını takiben devreye giren başkanlık seçeneğinin ne zaman son bulacağı da ayrı bir sorundur. Çünkü arızalı olduğu için yerini başkanlık sistemine bırakan parlamenter sistem yeniden işler hâle getirildiğinde, başkanlık sistemi ile yer değiştirmenin zamanlaması ve yöntemi muğlâk gözükmektedir.
- Parlamenter sistemin başarısızlığına kimin, hangi ölçütlere göre karar vereceği ve yetkiler konusunda fikir uyuşmazlığı çıkması ve çıktıktan sonra da bunu çözecek hukuki mekanizma eksikliği, sistemin eleştirilen bir başka yönünü oluşturmaktadır.<sup>201</sup>

Uluşahin, sistemin uygulanmasında önceliğin başkanlık sistemine verilmesi gerekliliğini savunmaktadır. Çünkü başkanlık sisteminin tıkanması hâlinde, tıkanıklığı aşmak üzere devreye girecek olan parlamenter sistemin yapısının buna daha yakın olacağını ifade etmektedir. Oysa başkanlık sisteminin tıkanması, siyasal sistemin istikrarsızlığına; parlamenter sistemin tıkanması ise hükûmet istikrarsızlığına yol açacaktır.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup>Jorge Carpizo, “Mexico: Presidential or Parliamentarian System?,” <http://info8.juridicas.unam.mx/cont/3/arc/arc2.htm> E.T. 07.02.2006.

<sup>202</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s. 204.

## İKİNCİ BÖLÜM

### PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÇABALARI

#### 1. PARLAMENTER SİSTEMİN ELEŞTİRİSİ

##### 1.1. Parlamenter Sistemde İstikrar-Etkinlik Denklemi: Bir Çıkmaz ve Beklenti Sorunu

###### 1.1.1. Sorunun Ortaya Konuşu

İstikrar kavramı<sup>203</sup>, siyaset bilimi terminolojisinde siyasal iktidarın sürekliliği/devamlılığına ilişkin olarak kullanılmaktadır. Hükûmet sistemlerinin incelenmesine yönelik çalışmalarda mutlaka değinilen konulardan biri olan istikrar sorunu, parlamenter hükûmet sistemine yöneltilecek eleştirilerin başında gelmektedir. Ancak istikrar/istikrarsızlık tanısı, parlamenter sistemin temel verilerinin farklı okunuşlarına göre değişik biçimlerde konabilmektedir. Bu noktada istikrar kavramının algılanışı da önem taşımaktadır. Dolayısıyla öncelikle neyin ya da kimin istikrarı sorusunun aydınlatılması gerekmektedir.

Siyasal istikrarın değerlendirilmesinde, demokratik siyasal sistemin istikrarı, hükûmet istikrarını da içine alan daha geniş bir kavram olarak karşımıza çıkar ve hükûmet istikrarı için çatışmasız siyasal yapının varlığı açısından bir zeminin oluşmasını sağlar. Ancak istikrarlı demokrasi hükûmet istikrarının mutlak koşulu da değildir. Öyle ki demokratik siyasal sistem bütün kurumlarıyla bir ülkede pekişmiş<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Aynı kararda ya da biçimde sürekliliği ve kararlılığı ifade eden istikrar kavramı, “yerleşme”, “oturma” ve “denge” anlamlarını da içinde barındıran bir sözcüktür (Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük 1 A-J** (Sekizinci baskı. Ankara, 1988), s.1108.

<sup>204</sup> Demokratik pekişmeye ilişkin olarak Linz ve Stepan üç ana ölçüt öngörmüşlerdir. Ülkenin önemli ulusal, toplumsal, ekonomik, siyasal ve kurumsal aktörlerinin demokratik olmayan bir siyasal sistem özlemi içinde hareket etmeyerek, ülke kaynaklarının harcanmasına neden olacak davranışlardan uzak durması ve tavırsal olarak toplumsal, örgütlü bir demokratik inancın ortaya konarak, demokrasi karşıtı akımların izole edilmesi ile pekişmenin davranışsal ve tavırsal boyutları oluşturulacaktır. Ayrıca hukuk devleti ilkesi çerçevesinde gerek hükûmetin gerekse de hükûmet dışı iktidar odaklarının ülkenin her

olsa da seçim sistemi, siyasal partilerin yapısı ve yasama organındaki dağılım gibi çeşitli etmenler, çatışmasız demokratik ortamda istikrarsız hükûmetler zincirinin ortaya çıkmasına yol açabilir. Dolayısıyla hükûmet istikrarına geçmeden önce, istikrarlı demokrasinin niteliklerinin belirlenmesi, sorunsalın daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

İstikrarlı siyasal sistemden bahsedebilmek için gerekli ön koşul, sistemin demokratik olmasıdır. Demokratiklik özelliği, siyasal karar alma ve oluşturma mekanizmasının, büyük ölçüde demokratik bir sürece ve bu sürecin en önemli ayağını oluşturan seçim aşamasının da iktidar ile siyaset arasında gerçekleşen âdil bir yarışmaya dayanmasına bağlıdır. Bunun anlamı siyasal sistemin tümüyle demokratik yapılarla donatılması ve işletilmesidir. Demokratik siyasal sistemin istikrarı ise “devamlılık”, “karar almada etkinlik” ve “gerçeğe uygunluk” koşullarının bir arada bulunmasını gerektirir.<sup>205</sup> Ancak yapılacak olan değerlendirmede meşruluk girdisinin ihmâl edilmesi, eleştirinin ya da konacak olan tanının sağlıklı olmasını engeller. Bu yüzdendir ki; demokratik sistemlerde “meşruiyet” ve “etkinlik” kavramları, istikrar/istikrarsızlık

---

yerinde, ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünü demokratik yapı içinde şekillenen kanunlar, hukuki süreçler ve kurumlar ile çözüleceğine inanarak bunlara tabi olması ve alışkanlık haline getirmesi pekişmenin anayasal temelini hazırlayacaktır. Demokratik bir yapıyı tercih eden devletin bu esaslar dâhilinde işlevsel hâle geleceğini savunan yazarlar, demokratik pekişmişliğin gerçekleşmesinde bağlantılı ve birbirini güçlendiren beş koşulu zorunlu görmektedirler. Bu koşulları; 1) Özgür ve canlı bir sivil toplumun yaratılması, 2) Belli ölçülerde özerk ve dikkate alınan bir siyasal toplumun bulunması, 3) Yurttaşların temel hak ve özgürlükleri ile bu çerçevede bağımsız bir dernek yaşamına sahip olmaları, 4) Demokratik hükûmetin kullanabileceği işlevsel bir bürokrasinin varlığı ve 5) Kurumsallaşmış bir ekonomik toplumsal tabanın oluşturulması olarak özetlemektedirler (Ergun Özbudun, **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller** Çev.: Ali Resul Usul (İstanbul: Doğan Kitapçılık, 2003), s.10-11.).

<sup>205</sup> Demokratik siyasal sistemin istikrarına ilişkin üç temel niteliğin daha anlaşılır hâle gelmesi bazı ek kavramların açıklanmasına bağlıdır. Bu çerçevede “devamlılık” niteliğinin süreklilik ve kalıcılığı ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Ancak bu sürekliliğin rastlantısal olmayan, yerleşik toplumsal ve siyasal koşullara dayanması gerekir. Dolayısıyla bu koşullara sahip siyasal yapının dayanıklılık göstermesi, sistemin istikrarı açısından önemli olan sürekliliği destekler. İstikrarın belirleyici diğer bir unsurunu oluşturan “etkinlik” ise, siyasal düzenin hareket edebilme kapasitesi ile ilgilidir. Siyasal düzen içinde iktidarın, kendi ortak siyasal amaçlarını gerçekleştirmek ya da farklılaşan siyasal koşullara bu amaçları uyarlamak üzere karar verebilmesini/eylemde bulunabilmesini ifade etmektedir. “Gerçeğe uygunluk” demokratik siyasal sistemin varlığının maddi olarak gerçekleşmesidir. Yoksa iktidarın birtakım yardımcı kuruluşlara ya da azınlığa bırakılmasıyla biçimsel dayanıklılık gerçekleştiriliyorsa, demokratik siyasal sistemin istikrarı konusunda birebir uygunluk sağlanmamış olacaktır. Dolayısıyla demokratik sistem istikrarı, sistemin zorlama koşul ve unsurlarla değil de kendi kurumlarıyla kesintiye uğramaksızın işlemesi anlamına gelmektedir (Harry Eckstein, “Bir İstikrarlı Demokrasi Teorisi,” Çev.: Ergun Özbudun. **AÜHFD** Cilt no 24, Sayı no 1-4: 39-96, (1967), s.42-43.).

sorununun tanımlanmasında belirleyen ve böylelikle de tamamlayan bir işlev görmektedir.

Meşruluk, demokratik sistemin toplum için en uygun siyasal yapı olduğu inancının yaratılması ve bu inancın sürdürülmesini ifade eder. Siyasal sistemin yönetilenler tarafından geniş ölçüde meşru kabul edilmesi, toplumu siyasal, kültürel, toplumsal, ekonomik vb. nedenlerle bölen sorunların ortadan kaldırılması yollarıyla ilintilidir. Demokratik siyasal sistemin istikrarı açısından önemli bir yere sahip olan meşruluk, özellikle kitle iletişim araçlarının ortaya çıkması ve insanların farklı değerler etrafında toplanmasından kaynaklanan çatışmalar sonucunda, çeşitli değişim bunalımlarına yol açmıştır. Temelinde yeni bir toplumsal yapıya geçiş olan meşruiyet bunalımları iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerden ilki mevcut tutucu kurumların konumlarının yapısal değişim tehdidiyle karşı karşıya kalması halidir. İkincisi ise, toplumun yapısal değişimi evresinde, var olan ya da yeni beliren toplumsal grupların/sınıfların kendi tercihlerine uygun olarak talepte bulunmaları ve böylece siyasal sisteme eklemlenme girişimlerinin başarısızlığa uğraması durumudur.<sup>206</sup>

Demokratik siyasal yapının istikrarını güçlendiren bir diğer olgu, sistemin “etkin” biçimde işlemesiyle ilgilidir. Etkinlik, demokratik yapıyı oluşturan kurumların belirlenen amaca(lara) yönelik olarak başarılı biçimde faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir. Bu amaç(lar), kurulan demokrasinin kesintiye uğramaksızın yaşatılması ve halkın yönetime katılımının çeşitli yollarla arttırılmasıdır. Böylece bir yandan farklı merkezlerden siyasi tercihlerin üretilmesi anlamına gelen siyasal çoğulculuk yaygınlaştırılırken; öte yandan yönetime katılım arttırılmış olacaktır. Çoğulcu ve katılımcı yapılanmanın sürekliliği ve derinliği, demokratik sistemin etkin işlediğinin de bir göstergesidir.

Lipset, etkinliği, siyasal sistem içinde, nüfusun büyük çoğunluğu ile toplumun önde gelen güçlü gruplarının tatmini olarak görmektedir. İstikrar olgusunun ölçütleri konumundaki etkinlik ve meşruluk kavramları ile ekonomik gelişme arasında bir

<sup>206</sup> Seymour Martin Lipset. **Siyasal İnsan**. Çev.: Mete Tunçay (Ankara: Teori Yayınları, 1986), s.59-60.

bağlantı kurmakta ve bu çerçevede endüstri ve genel olarak ekonomi alanında başarılı olan ulusların, siyasal sıkıntıyı en az düzeyde yaşadıkları sonucuna varmaktadır.<sup>207</sup>

Demokratik siyasal yapının istikrarlı olmasını, sistemin işletildiği toplumdaki sosyo-ekonomik yapıyla ilişkilendiren görüşlerin doğruluk paylarına karşın, istikrar olgusunu tek başına açıklayabilmesi zor gözükmemektedir. Çünkü sosyo-ekonomik kuramda, kurumların yapısal ve işlevsel yönlerine ağırlık verilmektedir. Oysa demokratik istikrarı koruyan ve sürdüren sivil gelenekler, kurum ve süreçleri ifade eden sosyo-kültürel koşullar ile demokratik yapının varlığı için önem taşıyan demokratik olma/olmama noktasında belirleyici konumdaki siyasal kurumların, güçlerin, gerilimli siyasal ilişkileri ve dengeleri ihmâl edilmiştir. Sosyo-ekonomik kuramın daha etkin hâle getirilmesi ve yetkinleştirilmesi için, Dahl, Vanhanen, Huntington, Diamond, Eisenstadt ve Lipset gibi siyasal bilimcilerin katkılarıyla geliştirilen “standart model” kuramı ise, işleyen demokrasinin dört esasa sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu esaslar dört maddede özetlenebilir:

- Yürütme gücünü bölen ya da tarafsızlığını sağlayan ve bunun temini için de etkin bir sivil denetim mekanizmasının varlığı,
- İktidar kaynaklarının dengeli biçimde dağıtıldığı çağdaş, dinamik ve çoğulcu bir siyasal yapının yer aldığı toplum modelinin kurulması,
- Çatışmaların çözümünde kurallara bağlı kalarak hareket eden, uzlaşmaya yatkın ve otorite baskısı ile hareket etmeyen sekülerleşmiş bir siyasal kültürün oluşturulması,

<sup>207</sup> Meşruluk ile etkinlik ölçütleri çerçevesinde demokratik istikrarı yorumlayan Lipset’e göre; sistem açısından meşruluğun ve etkinliğin yüksek olduğu toplumlarda istikrarlı bir siyasal yapı varken; tam aksi durumdaki toplumlarda sistem istikrarsız ve yıkılmaya mahkûmdur. Buna karşın meşruluğunu korumakla birlikte etkinliği azalan yönetimlerde toplum demokrat yapısını korumaktadır. Ancak etkinliği yüksek olmakla birlikte, gayrimeşru hâle gelen yönetimlerde demokratik istikrar, etkinliğini yitiren fakat meşruluğunu koruyan ülkelerden daha az istikrarlı bir çizgi izlemektedir (Aynı, s.59,63,64.). Sosyo-ekonomi ve siyasal istikrar arasındaki bağıntıyı, ulus ne kadar zenginse, demokrasinin istikrarlı olarak sürme şansı da o kadar yüksek olur biçiminde kuran Lipset’e, istikrarlı bir demokratik siyasal yapının oluşturulmasına ilişkin şu temel koşulları gerekli görmektedir;

- 1) Kapitalist bir pazar ekonomisinde görece yüksek düzeyde bir sosyo-ekonomik gelişme (özellikle ekonomik gelişme, kitlesel iletişim, sanayileşme, eğitim durumu ve kentleşme göstergeleriyle ölçülmüştür.),
- 2) Büyüyen ve gelişen bir orta sınıf ve büyük ölçüde sosyal ve ekonomik güvenliğe sahip bir alt tabaka,
- 3) Çeşitli yükselme fırsatlarına sahip görece açık bir sınıfsal yapı (dikey hareketlilik),
- 4) Vatandaşların birliklere ve derneklere katılmalarının son derece gelişmiş olması,
- 5) Görece yüksek bir eğitim düzeyi,
- 6) Görece eşitlikçi bir değerler sistemi (Manfred G. Schmidt. **Demokrasi Kuramlarına Giriş** Çev.: M. Emin Köktaş (Ankara: Vadi Yayınları, 2001), s.284.).



- Demokratik yapının oluşumu ve sürdürülmesini destekleyecek biçimde dış ilişkiler kurulması ya da buna yönelik siyasal bağımlılıklar içinde yer alınmasıdır.<sup>208</sup>

Demokratik siyasal yaşamın oluşturulması ve korunarak sürdürülmesinin farklılık gösterdiğini vurgulayan Diamond, meşruiyet-etkinlik ilişkisini demokrasinin paradokslarından biri olarak görmektedir. Yönetilenlerin rızasına dayanan demokratik sistemin varlığı ve istikrarı daha çok meşruluğa bağlı olduğundan, bu noktada etkinlik, meşruluğa feda edilebilmektedir. Şöyle ki; ahlaki ve duygusal esaslara dayanan meşruluk, sistemin sosyal ve ekonomik sorunlarla etkin biçimde ilgilenip ilgilenmemesi ve bunun sonucu olarak da düzen ve adaleti gerçekleştirip gerçekleştirmemesi ile bağlantılıdır. Etkin olmayan demokratik yönetim bir süre sonra meşruiyetini de yitireceğinden, kavramsal paradoks bu aşamada ortaya çıkar. Öyle ki; demokratik sistem rıza temelli meşruluğa dayanmaktadır ve seçimle iktidara gelen siyasetçiler meşruiyeti yitirmemek için etkinliği sağlayacak gerekli ve rasyonel önlemleri ve tercihleri yapmaktan kaçınabileceklerdir. Böylece halkın istemediği ve beğenmediği bir siyaseti yapmak yerine, daha popülist bir yol izlemeyi yeğleyeceklerdir.<sup>209</sup>

İstikrar olgusu, demokratik siyasal sistemin oturmuşluğu içinde yer alan hükûmet dayanıklılığını da işaret etmektedir. Sorunsal, parlamenter hükûmet sisteminin değerlendirilmesi açısından bir ölçüt olarak kullanılacağı için, hükûmet istikrarı, işleyiş başarımına ve sürekliliğine bağımlı olarak da gelişen bir kavramdır. Bu yüzden sistemin işleyişi sonucunda ortaya çıkan devamlılık/dayanıklılık ve etkinlik verilerinin çözümlenmesi, istikrara yönelik eleştirinin ana hatlarını oluşturmaktadır. İçerik

<sup>208</sup> Aynı, s.289-90,97-98.

<sup>209</sup> Siyasal bilimci, meşruiyet-etkinlik çelişkisinin yanında demokratik siyasal yapının özünde yatan ve iktidara ulaşmak için olmazsa olmaz konumdaki kurumsallaşmış bir yarışmanın ve siyasal çekişmenin, toplumsal barış korunarak belli sınırlar içinde yapılması gerekliliğini ifade etmektedir. Anlaşmazlık-oydaşma gerilimi sonucunda oluşacak bölünmelerin oydaşmayla giderilememesi hâli, demokratik sistem istikrarına da olumsuz yansımaktadır. Bir diğer çelişkiyi ise sistemin hareket yeteneğine ilişkin sorunsal oluşturmaktadır. Sistem, gelişmeler karşısında durağan olmadan, çabuk ve kararlı biçimde davranabilmelidir. Bu açıdan bakıldığında, toplumsal grupların istemlerine demokratik yönetimin gösterdiği tepki ön plana çıkmaktadır. Bu grupların taleplerinin karşılanması söz konusu olduğu gibi bunlara direnebilmesi ve gerektiğinde gruplar arasında aracılık yapabilmesi, siyasal kurumlarının ve genelde sistemin hareket yeteneğine ilişkindir. Bunda gösterilen başarı, hareket yeteneğini ve dolayısıyla demokratik sistemin devamlılığı ve dayanıklılığı açısından önem taşımaktadır (Larry Diamond, “Demokrasinin Üç Paradoksu,” Çev.: Mehmet Turhan, **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.128-129.).

farklılıklarına rağmen, karşılıklı etkileşimleri dolayısıyla her iki kavramın birlikte ele alınmaları daha verimli bir sonucun alınmasını sağlayacaktır.

İstikrarlı demokrasi ile hükûmet istikrarını birbirinden ayıran Sartori'ye göre; istikrarlı hükûmet yalnızca hükûmetin görevde kalma süresi ile ilgilidir ve sürenin uzunluğu her zaman için hükûmetin etkin olduğu anlamına gelmemektedir. Görevde kalma süresini, etkinlik açısından kolaylaştırıcı ve fakat yetersiz bir koşul olarak gören siyasal bilimciye göre; hükûmet, görev süresini uzatmasına karşın yönetme yeteneğine sahip olmayabilir. Parlamenter sistemlerde sık görülen koalisyon hükûmetleri çeşitli dengeleri gözeterek iktidar ömrünü uzatsa da bu, onun etkin olacağı anlamına gelmez. Sartori “etkin” ve “aktivist” hükûmet ayrımına değinerek, bu iki kavramın da aynı anlama gelmediğini vurgulamaktadır. Çünkü etkin hükûmet, planladığı siyasal hedeflere ulaşma noktasında yeterlilik gösterirken; aktivist hükûmetin ise sorunların çözümündeki bütün hareketliliğine karşın sadece iş bitirici olduğu varsayılır.<sup>210</sup>

Parlamenter sistemin yapısı gereği, yasama organından kaynaklanan ve onun güvenine dayanan hükûmetlerin, bu güveni koruma ve devam ettirme kaygısını ifade eden hükûmet istikrarı, parlamentarizme getirilen temel eleştiri olmuştur. Parlamenter sistemin hükûmet istikrarını değerlendiren Linz'e göre; istikrar/istikrarsızlık sorunsalının belginleştirilmesinde sistemin kendine özgü kurumsal nitelikleri gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle sorumluluk-iktidar ilişkisinde öne çıkan başbakanın makamsal varlığı ve bu varlığın güçlü ve disiplinli partilere dayanacak olması, sorumlu ve istikrarlı hükûmetlerin kurulmasına ve sürekliliğine yol açacaktır. Bu yapılanma, bir siyasal parçalanma yaşanmaması halinde, gerçek anlamda bir partiler yarışmasını da teşvik edecektir. Bu unsurlar, hükûmet istikrarını güçlendirmekle birlikte, parlamenter sistemin ciddi bunalımlarla karşılaşma olasılığını ortadan kaldırmamaktadır. Dolayısıyla, siyaset önderlerinin yönetme başarısı, güvenilirliği, iktidarlarının sınırlarını

<sup>210</sup> Görev süresindeki kısıtlığın yarattığı istikrarsız yapının, bürokrasideki personel devamlılığı korunarak örtülü bir istikrar durumu oluşacağı görüşüne de katılmayan Sartori, personel istikrarının da yanılığlara yol açacağını işaret etmektedir. Siyasal bilimciye göre; personel istikrarı, kişinin çalışma başarısı ya da kendine ait kişisel özelliklerden kaynaklanmamakta, tam tersine içinde bulunduğu siyasal ilişkiler ağının doğurduğu denge düzeninin ve siyasal manevraların bir sonucu olmaktadır. Görünüşteki bu istikrarın siyasal sistem başta olmak üzere hükûmet istikrarına bir katkısı da olmayacaktır (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.150-153.)

ihlâl etmemeleri, siyasal yapı üzerinde gerekli ve yeterli oydaşmaya ulaşılması da sistemin istikrarını destekleyen etmenler olarak önem kazanmaktadır.<sup>211</sup>

Linz'in, parlamenter hükûmet sisteminin, istikrarlı bir demokratik yapının oluşturulması ve sürdürülmesi bakımından daha uygun olduğuna ilişkin görüşünün bir ön kabul olarak algılanmasını, saptamanın doğruluğu açısından riskli bulan siyasal bilimciler de vardır. Horowitz, Linz'in başkanlık sistemini hedef alarak parlamenter sistemin daha avantajlı bir yapıya sahip olmasını çeşitli açılardan eleştirmektedir. Siyasal bilimciye göre, Linz'in iddialarını desteklemek üzere kullandığı örnekler genellikle Güney Amerika ülkelerini kapsamaktadır. Oysa sömürgecilik sonrası Asya ve Afrika ülkeleri konu alınsaydı, parlamentarizm, istikrarsızlığın baş sorumlusu olacaktı. Yazar, parlamenter sistemde kazananlar ile kaybedenler arasında kutuplaşma olmadığı gibi oluşturulan koalisyon hükûmetleri ile yasama içinde hükûmet-muhalefet işbirliğinin sağlanabilmesiyle kutuplaşmanın önüne geçilebileceği iddiasına karşı çıkmaktadır. Siyasal bilimci başkanlık sisteminin katı erkler ayrılığına dayanan genel yapısından ve başkanlık seçimindeki ya "hep" ya "hiç" mantığından dolayı sistemin kutuplaşacağına inanmamakta ve başkanlık sisteminin içyapısının öngördüğü işleyişin kutuplaşmaya yol açmadığını ileri sürerek bu teze karşı çıkmaktadır. Horowitz'e göre; başkanlık sistemlerinde yasama organı içinde hükûmet ve muhalefet arasında işbirliği kurulabilmektedir. Disiplinsiz parti anlayışının yarattığı kaynaşık parti yapısı bu sonucun ortaya çıkmasındaki temel etmendir. Özellikle başkanın seçimini de etkileyen federal yapılanma, siyasal partilerin biçimlenmesini etkilemektedir. Dolayısıyla bu durum sadece tek bir kurum ele alınarak, sistemin bütününe kötü olduğu sonucuna ulaşılmaması gerektiğini göstermektedir.<sup>212</sup>

Horowitz, Linz'in başkanlık seçimine yönelik tespitini de eleştirel bir bakışla değerlendirmiştir. Siyasal bilimci, Linz'in, başkanın sahip olduğu anayasal yetkilerle kendini çok güçlü hissedeceği ve ortaya çıkan ilk hükûmet bunalımının, bir anayasa hatta sistem bunalımına dönüşebileceği, buna karşın parlamenter sistemde ise

<sup>211</sup> Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri," Çev.: Ergun Özbudun, **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.159-60.

<sup>212</sup> Donald L. Horowitz, "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak," Çev.: Levent Köker, **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.161-63.

doğabilecek olası bunalımların kilitlenme meydana gelmeden aşılabileceği yönündeki öngörüsünün temelinde seçim tarzının yattığını belirtmektedir. Horowitz, özellikle bölünmüş toplumlar da başkanın, en geniş meşruluk desteğine ulaşılmasını sağlayacak bir seçim sistemiyle seçilmesi hâlinde, Linz'in eleştirisinin aşılabileceğini savunmaktadır. Dolayısıyla seçim tarzının mutlaka basit çoğunluk ya da mutlak çoğunluklu ballota esasına dayanması gerekmemektedir.<sup>213</sup>

Lipset ise Linz'in tezini eleştiren Horowitz'in açıklamalarına yakın olmakla birlikte, konuya değişik açılardan yaklaşmaktadır. Öncelikle, anayasal değişkenlerin sonucu olarak ortaya çıkan hükûmet sistemlerinin, daha karmaşık bir siyasal olgu ile karşı karşıya olunduğuna işaret etmektedir. Başkanın sabit görev süreci boyunca, impeachment dışında, yasama organı tarafından görevden alınamaması ve özellikle ABD örneğinde disiplinsiz bir parti anlayışına sahip olunması, sistemi görünüşte istikrarlı kılmaktadır. Ancak kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin hiçbir şey elde edemediği bir seçim sistemi, kaybeden seçmen grup/gruplarını siyasal sistemin dışına itme sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ciddi bir seçmen kitlesinin kendini ifade ve temsil edememesi anlamına gelir ki; seçimlerin doğurduğu siyasal yapı, önemli toplumsal gerginlikleri de beraberinde getirmiş olmaktadır. Ayrıca, başarısızlığı hâlinde başkan, sahip olduğu yetkiler ve otorite açısından sorgulanarak reddedilebilme gibi bir sonuçla da karşılaşabilir. Bütün bu çıkarımlar, başkanlık sisteminin istikrarsız bir model olarak nitelenmesine yol açabilmektedir. Yetkileri üzerinde toplayan başkanın, sorgulanır hâle gelmesi ister istemez yürütmeyi ve partileri zayıflatan bir etkiye de yol açar. Buna karşın değişik koşulların bir araya gelmesi halinde, parlamenter sistemin hükûmet istikrarına sahip olması mümkündür. Öyle ki; disiplinli siyasal partilerin oluşturduğu yasama organında, çoğunluğu elde etmiş bir başbakan, otorite bakımından başkandan daha güçlü olabilir. Bu sonuç beraberinde hükûmet dayanıklılığını da getirir. Çünkü bu yapıdaki yasama organları, muhalefetin bütün varlığına karşın, hükûmetin güttüğü siyaseti destekleyerek uzun soluklu bir istikrarı da temin etmiş olur. Ancak yürütme organının sürekli olarak koalisyon hükûmetlerinden meydana geldiği yasama

<sup>213</sup> Linz'in eleştirisinin, üçüncü partileri dışarıda bırakan seçim sisteminin yarattığı çoğunlukçu parlamenter dağılımının yanlışlığı ve kazanan-kaybeden ayrışmasından kaynaklanan keskin muhalefet-hükûmet ilişkisinin temelsizliğine dayandığını vurgulayan Horowitz'e göre; Linz'in tezinin özünü, çoğunlukçu seçim sistemine karşı çıkış ve uzlaşmacı bir kimliğe sahip koalisyon parlamentarizmi oluşturmaktadır (Ayni, s.163-64,67.).

organlarında, yürütme zayıflarken yasama etkisi arttırmakta ve parlamenter hükûmetler güçsüzleşmektedir.<sup>214</sup>

Linz, iddiasının kurumsal temellere dayandığını ileri sürerek bu eleştirilere karşı çıkmıştır. Öyle ki; kendi tezinde, hükûmet sistemlerinin genel sonuçlarına ve çıktıklarına yoğunlaşılması gerektiğini vurgulamaktadır. Linz, başkanlık sisteminde, kaybedenin siyasal sisteme bağlanmasını engelleyen seçim sonuçlarının bir benzerinin parlamenter sistemlerde de görülebileceğini belirtirken; aynı zamanda, orantılı temsilin uygulandığı örneklerde, bu durumla karşılaşma sıklığının düşük bir olasılık olduğu saptamasını da yapmaktadır. Siyasal bilimci, sabit görev süresi ile göreceli olarak hükûmet istikrarının sağlandığı başkanlık modellerinde etkinliğin, istikrarla bağıntılı olarak gerçekleşeceği görüşünde değildir. Özellikle plebisiter ya da popülist bir siyasal kampanya sonucunda seçilen başkanların, rasyonel davranmak uğruna, yarattıkları beklentileri karşılayamadıklarını, yetersiz ve etkin olmayan bir yürütmeyi oluşturduklarını ifade etmektedir. Yeni seçimlere girilirken, halk desteğinin azalması olgusunun eklenmesiyle

<sup>214</sup> Lipset, başkanlık ve parlamentarizm esaslı istikrar tartışmasında ekonomik ve kültürel etkenlerin gözardı edilmemesi gerektiğini ısrarla ifade etmektedir. Özellikle zengin, Protestan ve Anglo-Sakson siyasal kültürden gelen toplumlarda demokratik yapı ve hükûmet istikrarının daha uzun ömürlü olduğunu; buna karşın çok az gelişmiş ülkeler bir yana, nispeten daha yoksul ve Katolik toplumlarda istikrarlı demokrasilere daha az rastlanıldığını saptamaktadır. Ancak siyasal bilimci, parlamenter sisteme geçmiş olan Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi Protestan olmayan Akdeniz ülkeleri ile daha yarışmacı seçim sistemlerine sahip ve başkanlık sistemleri ile yönetilen Katolik Güney Amerika ülkelerinin istikrar konusunda mesafe kat ettiklerini de belirtmektedir (Seymour Martin Lipset, “Siyasal Kültürün Merkeziliği,” Çev.: Levent Köker, **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.169-71.). Eckstein ise, siyasal katılma sisteminden başka din ve ekonomik gelişmişliğin demokratik istikrarı etkilediğini kabul etmekle birlikte; Katolik inancın aşırı dogmatik ve siyasetle ideolojik uzlaşmaz yapısının istikrarsızlığa yol açacağına ilişkin saptamanın mutlak olmadığını belirtmektedir. Çünkü istikrarlarıyla dikkat çeken demokrasilerin Protestan ülkeler olmasına karşın, Avustralya, Kanada, İsviçre ve ABD gibi ciddi bir Katolik nüfusa sahip ülkeler ile nüfusunun neredeyse tamamı Katolik olan İrlanda’da işleyen istikrarlı demokrasilerin bulunması, istikrarlı demokrasi ile Katolik inancı arasında kurulmaya çalışılan bağlaşılmayı zayıflatmaktadır. Katolik mezhebi yapısı gereğince otoriter ve son derece güçlü psikolojik yapıtımlara sahip olması nedeniyle demokratik yapıyı pekiştirici özellik göstermese de, istikrarsızlığın oluşumunda “hükûmet sisteminin içeriği” ve “toplumdaki dernek yaşamının canlılığıyla” yakından ilinti bulunmaktadır. Siyasal bilimci, ekonomik gelişmişliği de toplum içindeki otorite kalıplarının uyumunu ve hükûmet sistemindeki dengeyi etkilediği ölçüde bir girdi olarak kabul etmektedir. Sadece gelişme düzeyinin değil, aynı zamanda ekonomik gelişme hızının da demokratik istikrar/istikrarsızlık olgusunu etkileyeceğini işaret eden Eckstein’e göre; hızlı sanayileşme toplumsal düzeni sarstığı gibi hükûmet sistemiyle toplumsal yapı arasında ihmâl edilmeyecek gerginlikler yaratabilecektir. Bu da istikrarsız bir siyasal sistemin yaratılmasına yol açacaktır. Ancak ekonomik gelişmişlik her zaman için aynı sonucu doğurmaz. Öyle ki; İngiltere, ABD, Kanada, İsviçre, İsveç gibi istikrarlı demokrasilerin aynı zamanda gelişmiş ülkeler oldukları da bir gerçektir. Dolayısıyla bu aşamada önemli nokta ekonomik gelişmenin toplumla ve siyasal sistemle uyumlu biçimde ve hızla gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bu sağlanabilirse, ekonomik gelişme ile istikrarlı demokrasi arasında olumlu bir bağlaşıma kurmak mümkündür (Eckstein, **a.g.m.**, s.79-81,85-87.).

bu etkin olmayan yürütme daha da pekişme eğilimi gösterecektir. Linz, istikrarın ve etkinliğin değerlendirilmesi yapılırken; parlamenter-başkanlık sistemlerinin kurumsal karşılaştırılmasının mutlak doğrularından kaçınılması gerektiğini savunmaktadır. Özellikle, seçim sistemi, parti disiplini gibi çeşitli kurumsal girdilerin hükûmet sistemlerini istikrarlı/istikrarsız ve/veya etkin/etkin olamayan bir hâle dönüştürebileceğini kabul etmekte ve bu değerlendirmede, parlamenter sistemi, başkanlık sistemine göre daha avantajlı görmektedir.<sup>215</sup>

Parlamenter sistemde, oransal seçim sisteminin de katkısıyla, sıklıkla çok partili yasama organları ve koalisyon hükûmetleri söz konusu olmaktadır. Böylece hükûmetlerin görev süresi kısaltmakta ve bu durum da hükûmet istikrarsızlığı tanısının konmasına neden olmaktadır. Hükûmet dayanıklılığının azlığı, daralan süre zarfında, yürütmenin etkin olamayacağı varsayımını gündeme getirmektedir. İki kavram arasında yakın bir ilişki bulunsa da hükûmet istikrarı ile hükûmetin işlerliği ve verimliliğini ifade eden etkinlik olgusu arasına ayırıcı bir çizginin konması da gereklidir. Çünkü her istikrarlı hükûmet etkin, her etkin hükûmet de istikrarlı olmayabilecektir. Başkanlık sisteminde başkanın sabit görev süresi ve güçlü anayasalar yetkilere sahip olması sistemin, istikrarlı ve etkin olduğu sonucuna ulaşırsa da kişisel yetersizlikler, görünüşte var olan hükûmet dayanıklılığına karşın, demokratik sistemi etkin ve istikrarlı olmaktan uzaklaştırabilecektir. Dolayısıyla, başkanlık sistemindeki istikrarsızlık sorunu daha çok yürütme organının etkin olamamasından kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemde ise etkin olamama sorunu, sistem içindeki çıkış yolları/mekanizmalar ya da siyasal kilitlenmeleri açan düzelticiler sayesinde büyümeden çözülebilmektedir. Böylece, hükûmet istikrarsızlığı, demokratik istikrarı olumsuz anlamda daha az etkilemektedir. Parlamenter sistemde hükûmetlerin görev süresi bakımından istikrarsız oluşları, mutlaka etkin olamayacakları anlamına da gelmeyecektir. Oysa başkanlık sisteminde sabit görev süresi içinde etkin olamayan bir başkan, bir süre sonra demokratik sistemi istikrarsızlığa

<sup>215</sup> Lipset'in ekonomik, toplumsal, tarihsel ve kültürel etkenli anlayışını, demokratik yapının istikrarı açısından önemseyen ve yadsınmaması gerektiğini işaret eden Linz, bu etkenlerin gerek siyasal sistem gerekse de hükûmet istikrarı anlamında, siyasal kurumlar üzerinde etkisi olduğunu kabul etmektedir. Sosyo-ekonomik yapının dönüşümünün, yapılacak kurumsal düzenlemelerle birden gerçekleştirilemeyeceğini ifade eden siyasal bilimci, Lipset'in yasama çoğunluğuna dayanan hükûmetlerin başbakanlarının, başkanlardan daha güçlü olacağına ilişkin tespitini de kendi tezini dolaylı olarak destekleyen bir gözlem olarak algılamaktadır (Juan J. Linz, "Parlâmentarizmin Erdemleri," Çev.: Levent Köker, **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.177,181,182.).

sürükleyebilecektir. Bu aşamada hükûmet istikrarsızlığı ile demokratik sistem istikrarsızlığı arasında bir seçimin yapılması sorunu ortaya çıkar ki; ilkinin tercihi, hem demokratik yapıyı tehlikeye sokmamayı hem de uzun vadede uzlaşmacı demokratik kültürün geliştirilmesini sağlayacaktır.

Parlamente hükûmet sisteminin en sıkıntılı sorunlarını oluşturan istikrar ve etkinlik, aynı zamanda görecelik içeren kavramlardır. Sistemin eleştirisinin yapılması noktasında, bütünsel bir algılamının geliştirilmesi gerekmekte ve belirleyici kurumsal girdileri oluşturan siyasal parti yapılarının, seçim sistemlerinin, yasama organındaki sandalye dağılımının yarattığı hükûmet görünümünün, istikrar ve etkinlik beklentisi üzerindeki sonuçları dikkatle incelenmelidir.

### **1.1.2. Siyasal Partilerin Yapılanışı**

#### **1.1.2.1. Siyasal Parti Kavramı**

İstikrarsızlık ve etkin olmama eleştirisinin netleştirilmesinde öne çıkan kurumsal aktör siyasal partilerdir. Demokrasinin olmazsa olmaz ilkelerini oluşturan siyasal “katılımcılık” ve “çoğulculuğun” gündelik yaşamdan, yönetim katmanlarına geçişini sağlayan partiler, temsili demokrasinin bir uygulanma modelini oluşturan parlamente sistemde, halk iradesinin yasama organına yansımalarını sağlayan başlıca siyasal kanalları oluşturmaktadırlar. Parlamentarizmin işlevsel olarak doğru okunmasında bu kadar yaşamsal bir noktada bulunan siyasal partilerin içyapıları, demokratik sistemdeki yer alışlarını ve dolayısıyla hükûmet sisteminin oluşumunu, işleyişini, sürekliliğini ve görev süresi boyunca gösterdiği başarıyı doğrudan etkilemektedir. Bu yüzden istikrar ve etkinlik tartışması, tam anlamıyla bir partiler demokrasisini ifade eden parlamente sistem açısından önem kazanmaktadır.

Fransızca kökenli olan ve Osmanlıca’da “fıkra” Türkçe’de “bölüm, parça” anlamında kullanılan “parti” sözcüğü, kamu otoritesiyle ilişkili güncel düşünceleri ve/veya ortak amaçları kastetmek amacıyla, birçok siyasal bilim terimi gibi farklı anlamlara gelecek biçimde, “hizip”, “çıkar grubu”, “cemiyyet” gibi kavramlarla zaman

zaman yer değiştirerek kullanılmıştır.<sup>216</sup> Siyasal partilere ilişkin terimsel zenginlik terminolojik anlam kaymalarına yol açsa da asıl sıkıntı siyasal parti kavramının ne olduğu üzerinde toplanmıştır. Siyasal parti kavramını farklı yönleriyle ele alan çeşitli tanımlama girişimleri bu sıkıntının bariz göstergesini oluşturmaktadır.

Payaslıoğlu, siyasal partileri bir ülkede siyasal iktidarı elde etmek yoluyla kendi düşünce ve çıkarlarını gerçekleştirmek amacıyla örgütlenen ve demokratik siyasal sistem içinde faaliyet gösteren insan toplulukları olarak tanımlamaktadır.<sup>217</sup> Kapani ise “seçim” ve “serbest yarışma” gibi demokratik sistemi vurgulayan unsurların temel alındığı tanımlamaların, totaliter ve otoriter siyasal sistemlerdeki partileri dışlayacağından, bu tanımlama girişimlerinin toplumsal gerçeklere uymayacağını ifade etmektedir. Bu yüzdendir ki; siyasal partilerin belli bir program çerçevesinde toplanan, siyasal iktidarı bütünüyle ya da kısmen elde etmek amacı güden ve süreklilik arz eden bir örgüt yapısına dayalı kuruluşlar olarak belirlemek, farklı parti tiplerini içine alan, kapsayıcı işlevsel bir tanım denemesi olacaktır.<sup>218</sup> Kapani’nin kapsayıcı tanımlamasına katılan Özbudun da siyasal partileri, halkın desteğini sağlayarak, devlet mekanizmasını ve bu yolla siyasal iktidarı elde etmeye veya elde ettiği iktidarı sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı örgüte sahip insan toplulukları olarak görmektedir.<sup>219</sup> J.S. Coleman ise siyasal partileri, tek başlarına, bir koalisyon içinde ya da diğer benzer partilerle seçim rekabeti yaparak, mevcut ya da olası egemen bir devletin hükûmetinin siyaseti ve üyeleri üzerinde, hukuki kontrolü elde etmek ve/veya sürdürmek amacını açıklayan, resmi biçimde örgütlenmiş topluluklar biçiminde tanımlamaktadır.<sup>220</sup> La Palombara ve Weiner, yaptıkları tanımlama girişimlerinde diğer toplumsal kuruluşlar ile siyasal

<sup>216</sup> Ali Yaşar Sarıbay, **Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler** (Bursa: Alfa Yayınları, 2001), s.4.

<sup>217</sup> Arif T. Payaslıoğlu, **Siyasi Partiler** (Ankara: AÜSBF Yayını, 1952), s.13.

<sup>218</sup> Kapani, 2001, **a.g.e.**, s.160. Benzer bir tanımlı Kışlalı yapmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Ahmet Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi** (Dokuzuncu baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2002), s.261.). Tunaya, siyasal parti tanımında “normal seçim yolu” ifadesini kullanarak çoğulcu bir siyasal sistem yapısına vurgu yapmaktadır. Siyasal bilimci, partileri diğer örgütlü toplumsal kuruluşlardan ayıran iki unsura da işaret etmektedir. Buna göre; siyasal partiler, her zaman için devleti yönetme iddiası ve programına sahiptirler. Bunun doğal sonucu olarak da iktidar kurumlarının işleyişine ve karar alma mekanizmalarına katılmak yoluyla siyasal iktidarı ele geçirme yönünde hareket ederler (Tunaya, **a.g.e.**, s.354.).

<sup>219</sup> Ergun Özbudun, **Siyasi Partiler** (Dördüncü bası. Ankara: AÜHF Yayını, 1983),s.4.

<sup>220</sup> James Jupp, **Political Parties** (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1968),s.4.



partilerin birbirinden farklarını ortaya koymaya çalışmışlardır. Ayrıca, “kanunilik” unsurunu tanımlama çalışmalarına katarak, siyasal parti algılamasını hukuki yapı içindeki hareketler olarak değerlendirmişlerdir.<sup>221</sup> “Örgütlülük”, “bir program doğrultusunda siyasal iktidarı ele geçirme”, “insan topluluğu olma” gibi tanımlama çabalarındaki bazı ortak unsurların varlığına karşın, siyasal partiler hakkında üzerinde oydaşılan tek bir tanım yoktur.

Toplumun temel yapısındaki sınıfsal değişim, siyasal partilerin ortaya çıkışları ve nitelikleri açısından belirleyici olmuştur. Önceleri aristokrasi ve burjuvazi arasındaki siyasal mücadeleye, daha sonradan feodal bağımlılıklarından kurtulan köylüler ile sanayi devrimi ile ortaya çıkan işçiler de katılmışlardır. Bu aşamada burjuva sınıfı, bütün yurttaşlara oy hakkının tanınması konusunda, işçi sınıfının da desteğini kazanarak, seçim kanunlarında kendi istediği değişiklikleri gerçekleştirmiştir. Bu sürecin sonunda, işçi sınıfının desteğini de alarak yönetime gelmiş ve ekonomik iktidarını, siyasal iktidarla pekiştirmiştir. Siyasal partinin bu işlevi görmesi, aristokrasi ve burjuvaziden farklı olarak daha çok kişiyi seslenen işçi sınıfını, sıkı bir örgüt yapısı içinde, seçim dönemleri dışında da bütün bir ülkeyi kapsayan ve kavrayan bir parti modeline yöneltmiştir.<sup>222</sup>

Aristokrasi-burjuvazi ve burjuvazi-işçi sınıfları arasındaki siyasal mücadele, öncelikle kadro partilerinin daha sonra da kitle partilerinin oluşumuna yol açmıştır. Duverger, bu ayrımı sayısal olmaktan çok toplumsal ve siyasal bir alt yapı farklılığına dayandırmaktadır. Siyasal partilerin geçirdiği evrim düşünüldüğünde ilk ortaya çıkan parti modeli, seçimlerde gerekli hazırlığın yapılabilmesi ve kampanyayı yürüterek, adaylarla teması gerçekleştiren ve dar bir grubu öngören kadro partileri olmuşlardır. Kadro partilerinde önemli olan adı, itibarı, maddi kaynakları ve seçmenleri yönlendirme konusunda, örgütlenme yeteneği ile partiyi sürükleyecek seçkin üyeler topluluğunun

<sup>221</sup> La Palombara ve Weiner bir siyasal partinin dört ana unsuru bünyesinde barındırdığını belirtmektedirler. Buna göre siyasal partiler; 1) Sürekli bir örgütsel yapıya sahiptirler, 2) Örgütsel yapıları hem yerel hem de ulusal düzeyde yaygınlaşmıştır, 3) Tek başlarına ya da bir koalisyon içinde yer alarak, siyasal iktidarı ele geçirmeye çalışırlar, 4) Seçmenler yoluyla toplumun desteğini kazanma çabasını sarf ederler (Murat Yanık, **Parti İçi Demokrasi, Parti Disiplini, Lider Sultası, Partilerde Oligarşik Yapı, Siyasal Yozlaşma, e-Demokrasi, e-Devlet, e-Parti** (İstanbul: Beta Yayınları, 2002), s.8.).

<sup>222</sup> Doğu Perinçek, **Anayasa ve Partiler Rejimi, Türkiye’de Siyasal Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması** (Üçüncü baskı. İstanbul: Kaynak Yayınları, 1985), s.25.

varlığıdır. Kitle partileri ise her zaman için seçmenlere seslenen, siyasal devşirme yoluyla kendi yönetici sınıfını yetiştirerek, bir anlamda üyelerini kendi öz maddesi ve faaliyet alanı olarak gören partilerdir. Kitle partileri, seçim dâhil, bütün giderlerini üye ödentileri ile karşılayan, böylelikle gerekli finansmanını kapitalist yollardan ziyade demokratik kaynaklarla elde etmeyi yeğlemişlerdir. Bu tercih aynı zamanda kitle partileri üzerinde oluşabilecek bir mali bağımlılığı da engellemiş olmaktadır. Siyasal bilimcinin artık klasikleşen ayrımının hükûmet istikrarı açısından temel önemi, parti modellerinin içyapısı bakımındandır. Özellikle burjuvazinin partileri olarak adlandırabileceğimiz kadro partilerinde, kolektif örgütlenme ve eylem tercih edilmediğinden gevşek bir parti içi yapılanma kurulurken; işçi sınıfının partileri olarak ortaya çıkan kitle partileri, toplumsal yığınların ilgisini çekmek için çok daha disiplinli bir yapılanmaya gitmişlerdir.<sup>223</sup>

Hükûmetin kurulmasında ve görev süresi anlamında istikrarının sağlanmasında ciddi bir paya sahip olan bu tarihsel ayrım, parti disiplini ve dolayısıyla parlamenter sistemde hükûmeti ayakta tutacak siyasal irade bakımından önem arz eder. Parlamenter sistemde, partiler açısından disiplin kurumu ön plana çıkmaktadır. Özellikle yasama çoğunluğunu elde etmiş siyasal partinin, kurduğu bir hükûmeti tutarlı ve devamlı biçimde desteklememesi hükûmetin istikrarsızlığına yol açacaktır. Çünkü disiplinsiz parti yapısı, hükûmeti meydana getiren parti/partilerin meclis gruplarının her an bu desteklerini çekmeleri sonucunu doğuracaktır ki; tamamen yasamanın güvenine dayanan hükûmet/hükûmetler düşebilecek ya da en azından etkin olamayacaklardır. Çünkü hükûmetin etkin olabilmesi, yapacağı yerinde ve gerekli icraatlara bağlıdır. Bunu da yasama organındaki çoğunluğuna dayanarak çıkaracağı kanunlar ve diğer yasama işlemleri ile gerçekleştirebilecektir. Dolayısıyla, parti disiplini hükûmetin istikrar ve etkinlik anlamındaki en güçlü silahı ya da başka açıdan bakıldığında en zayıf yanını oluşturur.

<sup>223</sup> Komünist, Faşist ve Nasyonal Sosyalist partilerin kadro partilerinin ötesinde kitleye açılarak, burjuva sınıfının genel parti tercihini değiştiren açılımını “mümin-parti” biçiminde üçüncü bir model olarak tartışan siyasal bilimci, yine de bu partilerin “en bilinçli ve/veya sadık” üyelerinin dışında oldukça geniş bir üye çevresine sahip olmasını ve herkese seslenen, disiplinli parti örgütlenmelerini dikkate alarak kitle partisi kategorisine dâhil etmiştir (Maurice Duverger, **Siyasi Partiler** Çev.: Ergun Özbudun, (Dördüncü basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), s.57,106,107,109,115.).

Tarihsel süreç içinde ortaya çıkan ve gelişme gösteren siyasal partiler gördükleri işlevler<sup>224</sup> kapsamında geniş anlamda siyasal katılımın ve temsili demokrasinin en belirleyici aracı olurken; dar anlamda hükûmet sistemlerinin biçimlendirilmesindeki etkili siyasal aktörler olmuşlardır. Erkler ayrılığı kuramının benimseniş tercihinine göre, siyasal partiler de sistemin genel yapısı içerisinde biçimlenmektedir. Parti disiplini ve parti içi demokrasi olarak iki ana konuda değerlendirebileceğimiz bu yapılanışı, yalnızca kurumsal girdilere bağlamak, eksik ve sonuçları itibariyle hatalı sonuçların elde edilmesine yol açabilecektir. Dolayısıyla, bulunduğu ülkenin toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik ve hukuksal koşullarında belirlenen parti disiplini ve parti içi demokrasi olguları parlamenter sistemin egemen olduğu bir sistemde hükûmet istikrarını ve etkinliğini doğrudan etkileyecektir.

### 1.1.2.2. Parti Disiplini-Parti İçi Demokrasi Gerilimi

Parti içi disiplin ve demokrasi kavramlarının bir arada bulunma/bulunmama olasılığına göre biçimlenen parti içi yapılanmalar, özellikle parlamenter sistemlerde hükûmet istikrarını derinden etkileyen bir gerilim ilişkisidir. Kadro partisinden kitle partisine uzanan gelişim çizgisi içinde siyasal partiler yapısal olarak ciddi bir değişime uğramışlardır. Günümüzde, ana hedefleri siyasal iktidara ulaşmak olan partilerin neredeyse tümü<sup>225</sup> örgütsel anlamda disiplinli siyasal yapılanmalardır. Bu aşamada parti

<sup>224</sup> Ülkelerin, sosyo-ekonomik, kültürel ve ideolojik uygulama farklılıklarına rağmen, siyasal partilerin temel işlevi, toplumla siyasal iktidar arasında köprü olmak ve siyasal katılımın aracılığını yapmak olmuştur (Esat Öz, **Türkiye’de Tek-Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım (1923-1945)** (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1992), s.27.). Çok işlevli örgütlenmeler olan siyasal partilerin temel faaliyetleri kamusal tercihlerin yansıtılmasıdır. Bu çerçevede, adayların belirlenerek, seçmenlere tanıtılması ve gerekli giderlerin karşılanması suretiyle seçimlerin yapılması, farklı çıkar ve düşünceleri, oluşturduğu dünya görüşü içinde uzlaştırarak, birleştirmesi, kamu siyasetini kanalize etmesi, gerek kamuyu gerekse de kendi partililerini eğitmesi ve bunun sonucunda siyaset önderlerini yetiştirmesi, seçmenlere başka bir hükûmet seçeneği sunarak, hükûmetin oluşumunda, iktidar sürecinde ve muhalefet konumunda, yasama-yürütme ilişkisi içinde icraat, eleştiri ve denetim işlevlerini yerine getirirler (Henry B. Mayo, **Demokratik Teoriye Giriş** Çev.: Emre Kongar (Ankara: TSİD Yayını, 1964), s.124.).

<sup>225</sup> Başkanlık sistemindeki çifte meşruiyetin doğal sonucu olarak sabit bir görev süresi için iktidara gelen yürütme organının istikrarı bakımından disiplin olgusu ikincil bir öneme sahiptir. Başkan yasama organındaki siyasal partilerin güvenine dayanmaksızın iktidardaki varlığını koruyabildiğinden, partinin örgütsel anlamda disiplinli olması/olmaması hükûmet dayanıklılığını zedeleyecek bir unsur olarak karşımıza çıkmaz. Ancak etkinlik açısından aynı ikincilliği ifade etmek söz konusu değildir. ABD örneğinde bütçe kanunu dışında başkanın kanunların çıkarılması bakımından yasama organına muhtaç olması, siyasal partisine hâkim olmasını gerektirecektir. Fakat bugün için disiplinsiz bir örgütlenme modeli ile şekillenen Demokrat ve Cumhuriyetçi Partilerin temsilcilerinin zaman zaman diğer partili

disiplininin ne ölçüde parti demokrasisi ile bağdaşabileceği, hem disiplinli hem de demokratik olan bir partinin, hükûmet dayanıklılığına ve etkinliğine ne ölçüde etkide bulunacağını belirlenmesi gerekmektedir.

ABD siyasal partilerinin gevşek yapıli örgütlenmesine karşın, İngiliz siyasal parti yapılanmasında disiplinli bir partileşme modeli ortaya çıkmıştır.<sup>226</sup> Bu partileşme modelinin ilk örneklerini oluşturan Liberal (Whig) ve Muhafazakâr (Tory) partilerin kendi içlerindeki güçlü dayanışmadan kaynaklanan partisel tutarlılık, oy hakkının kapsamını genişleten 1832 ve 1867 seçim reformuna ilişkin kanunların kabulüyle bugünkü anlamıyla parti disiplinine dönüşmüştür. Reform kanunlarına kadar ki dönemde, Avam Kamarasında yer alan ve örgütsel anlamda daha gevşek ve oynak aristokratik klikler durumundaki Liberal ve Muhafazakâr gruplar, geniş seçmen kitlesini örgütleyerek, yön verebilmek için yasama organı dışında ve yaygın olarak sürekli faaliyet gösteren parti örgütleri kurmaya kendilerini zorunlu hissetmişlerdir. Böylece ilk uygulamalarını İngiltere’de gördüğümüz parti disiplini olgusu, 19. yy. sonlarından itibaren Sosyalist partiler tarafından da benimsenerek daha tutarlı ve ayrıntılı bir sistem haline getirilmiştir.<sup>227</sup>

Parti disiplini parti yöneticilerinin seçmenleri, parti üyeleri ve yasama organındaki temsilcileri üzerinde sahip olduğu otoriteyi ifade ederken; disiplinsiz partilerde esas, otorite değil serbestîdir. Bunun sonucu olarak da partiler, seçmenlerine ve partililerine

---

başkan lehinde kararlara katılmaları, Amerikan siyasal kültürünün yarattığı bir istikrar-etkinlik dengesini de beraberinde getirmiştir.

<sup>226</sup> İngiliz bakanların, yasama organı üyelerine rüşvet vermek suretiyle destek sağlamaları, bir süre sonra yarı resmi bir nitelik kazanmış ve bu akçalı işleri düzenlemek üzere 1714 yılında “Siyasal Hazine Sekreterliği” kurulmuştur. Sekreterlik hükûmet görevlerine yapılacak atamaları da bir tür siyasal rüşvet biçiminde kullanmaya başladıktan sonra önem kazanmış ve “Patronaj Sekreterliği” olarak anılmıştır. Hükûmet görevlerini çoğunluk partisi üyelerine dağıtmaya başlayan Patronaj Sekreteri’nin, bu görevlendirmeleri parti üyelerinin oy ve konuşmalarını izleyerek yapmaya başlaması, beraberinde üyelerin sıkı biçimde gözlemlenmesi ve bunun sonucunda da disiplin olgusunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Azınlık partisi de benzer yollarla kendi üyelerini bir arada tutmaya çalışarak, parti disiplininin kurumsallaşmasına yardımcı olmuştur. İngiliz siyasal kültüründe, tazıları bir arada tutmakla görevli ve eli kamçılı adama benzetilen Sekreterler, bu benzetme dolayısıyla “The Whip” olarak adlandırılmışlardır. Yasama ahlâkının giderek düzelmesi ve rüşvetin yarı-resmi bir kurum olmaktan çıkmasına rağmen parti disiplini ve Whip kurumu varlığını korumaktadır (Duverger, 1993, a.g.e., s.19.).

<sup>227</sup> Ergun Özbudun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini** (Ankara: AÜHF Yayını, 1968), s.47-49.

alabildiğince hareket esnekliği tanımaktadır.<sup>228</sup> Parti disiplininin dar kapsamlı olarak tanımlanması da mümkündür. Buna göre; disiplin, üyelerin parti tüzüğünde belirtilen ilkelere, parti örgütüne alınan kararlara ve partinin felsefesini oluşturan siyasal öğretisine uymayı/bağlılığı ifade etmektedir. Demokratik sistemlerde seçimler yoluyla yasama organına bazı temsilcilerini sokan partiler, üyelerinin yasama organı içindeki oylamalarda, partinin aldığı kararlar ve verdiği talimatlar doğrultusunda hareket ederek oy kullanmalarını beklerler.<sup>229</sup>

Sartori, partilerin yasama organı içindeki oy disiplini, partinin tek başına ya da başka partilerle iktidara gelmesi bakımından önemsemektedir. Çünkü oy disiplini, hükûmetin kurulmasında ve sürdürülmesinde gerekli olan güvenoyunun, dolayısıyla da parlamenter uyumun bir parçasını oluşturmaktadır. İdeolojik ve dinsel referanslı inanç partilerinde kendiliğinden ortaya çıkan partisel tutarlılık ve onun sonucu olan parti disiplini, farklı temeller üzerine kurulu partilerde zorlama ve cezadan kaynaklanabilmektedir. Parti disiplini, parti genel merkezlerinin dayatması, partisel tutarlılığın sonucu, partinin iktidar avantajını kullanmak isteği ve disiplinli partiler karşısında varlığını sürdürebilmek gereksinimi nedenlerine dayandıran Sartori, bu kaynakların bir arada, hatta birbirine karışarak mevcut olabileceğini belirtmektedir.<sup>230</sup>

Parti disiplini, içerik bakımından “parti tutarlılığı”/“parti birliği” kavramlarıyla benzeştiği için bir anlam karışıklığı ortaya çıkmaktadır. Bu noktada “tutarlılık” parti

<sup>228</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye’de Siyasi Partiler 1859-1952** (İkinci baskı. İstanbul: Arba Yayınları, 1995), s.16-17.

<sup>229</sup> Payaşıoğlu, **a.g.e.**, s.44. Demokratik toplumlardaki parti disiplini anlayışının, totaliter toplumlardan farklı olarak daha yumuşak bir nitelik göstermesine karşın, bu esnek yaklaşım meclis grupları için geçerli olmamaktadır. Çünkü iktidara gelebilmeyi ya da iktidarda daha fazla söz sahibi olabilmeyi amaçlayan siyasal partiler, sınıfsal temelli bile olsalar, seçmenlerinin ve taşra örgütünde yer alan üyelerinin, parti programına ve felsefesine çok aykırı olmayan farklı düşünce ve hareketlerini bu amaca ulaşmak için hoş görebilmektedirler. Ayrıca, taşra örgütlenmesinde partinin genel siyasal yaklaşımına aykırı tutumların ve düşüncelerin saptanmasındaki güçlük, disiplin anlayışının meclis grubu kadar katı olmasını engellemektedir. Bunun dışında seçim dönemlerinde önem kazanan taşra örgütlerinin ve onlar kanalıyla seçmenlerin, partiden soğutulmaması ve siyasal kültürü koyu bir merkeziyete dayanmayan ülkelerde, parti yöneticilerinin taşra örgütleri üzerinde otoritelerini işletmekten kaçınmaları, parti disiplinin özellikle meclis grubunda yoğunlaşmasına yol açmaktadır (İlter Turan, “Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler,” **İÜİFM** Cilt no 28, Sayı no 1-4: 79-102, (Ekim 1968-Eylül 1969), s.80-82.).

<sup>230</sup> Oy disiplini, parti içi demokrasiyi dışlayan bir kavram olarak görmeyen Sartori, parti içi karar alma mekanizmalarının ve sürecinin demokratik olması kaydıyla, siyasal parti çizgisinin tutarlı biçimde savunulmasını istikrarlı bir hükûmetin varlık koşulu olarak görmektedir (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.242,244,245,247.).

üyelerinin, parti amaçlarını gerçekleştirmek üzere birlik hâlinde ve aynı doğrultuda hareket etmesini ifade ederken; “disiplin”, parti önder(ler)inin emirlerinin tam olarak partililerce kabul edilmesini ve yerine getirilmesini, ayrıca bunu sağlayabilmesi için parti başkanı ve yetkili makamlarına gerekli zorlayıcı yöntem ve mekanizmaların tanınması anlamına gelmektedir. Tanımsal olarak belli ölçülerde örtüşmekle beraber, parti disiplinine göre parti tutarlılığı daha geniş/üst bir kavramdır. Çünkü parti disiplini, tutarlılığın kaynaklarından biri olarak yaptırım gücüne bağlanmış emir-itaat ilişkisine dayanmaktadır. Oysa bir partide tutarlılığın sağlanabilmesi yalnızca disiplinden kaynaklanmayabilir. Öyle ki, partililer arasındaki görüş ve duygu birliği ile dayanışma ve oydaşma, bu tutarlılığı sağlayabilen diğer kaynakları oluşturmaktadır.<sup>231</sup>

Parti disiplini salt hukuki-siyasal bir kurum olmaktan öte; toplumsal ve kültürel dinamiklerin katkısıyla oluşmuş bir kurumdur. Öyle ki, partilerin örgütsel gücünü ifade eden “parti yapısı”, seçim sisteminin, devlet yapısının ve erkler ayrılığının biçimlendirdiği “hükûmet modeli”, siyasal kutuplaşmasının etkilediği “toplumsal yapı” ve toplumun siyasal tercihleri ile bu tercihlerin yaşama aktarılmasındaki sürekliliğin yarattığı “siyasal kültür” parti disiplininin oluşumundaki belirleyici etmenlerdir.<sup>232</sup> Parti iç yapılanmasını doğrudan biçimlendiren disiplin olgusu, içinde bulunan siyasal sistemin ve sistemin doğal uzantısını meydana getiren hükûmetin istikrarını ve etkinliğini de dolaylı olarak etkilemektedir.

Parti disiplini, parlamenter sistemde, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi belirginleştiren önemli bir unsurdur. Çünkü yasama çoğunluğuna sahip parti aynı zamanda hükûmeti oluşturarak, güvenoyu alabilecek parti olduğundan, yasama ve yürütme erklerine aynı siyasal partinin hâkim olması kaçınılmazdır. Dolayısıyla görece mevcut olan erkler ayrılığı, parlamenter yapıda zayıflamakta ve aynı siyasal partinin iradesinde birleşmektedir. Bu aşamada siyasal partinin disiplinli olması beraberinde, hükûmet istikrarını ve bu istikrara dayanan etkin bir hükûmet yapısını doğurabilecektir. Bu yüzden parti disiplini ile siyasal sistem arasında sıkı bir bağıntı bulunmaktadır. Oysa parlamenter sistem için geçerli olan bu önerme başkanlık hükûmet sistemi açısından

<sup>231</sup> Özbudun, 1968, **a.g.e.**, s.2-3.

<sup>232</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. (**Aynı**, s.107-180.).

söylenemez. Katı erkler ayrılığına dayanması nedeniyle, siyasal partilerin disiplinli olup olmaması, sistemin işletilmesinde belirleyici olamayacaktır.<sup>233</sup>

Parlamentar sistemdeki parti disiplini ile hükûmet istikrarı-etkinliği arasındaki bu dolaylı etkileşim, seçmen ve temsilciler arasındaki çelişkinin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçimlerde seçmenin oy verdiği adayın siyasal parti tarafından belirlenmesi, temsilcinin iradesini sınırlandıracaktır. Dar anlamıyla, parti merkez yönetiminin direktiflerine, partinin siyasal görüşlerine, programına ve tüzüğüne uygun biçimde hareket etme zorunluluğunu ifade eden parti disiplini içindeki temsilciler, sınırlı bir irade serbestisine sahip olacaklardır. Böylece, yasama organında partiyi temsil eden parlamenterlerin partiden atılma gibi yaptırımları göze alamaması sonucunda sağlanan parti içi disiplin dayanışması ve tutarlılığı, hükûmet istikrarını ve etkinliğini dolaylı da olsa etkileyecektir. Çünkü disiplin mekanizması ile temsilcilerden partinin istediği doğrultuda oy kullanmaları istenecek ve büyük ölçüde de başarıya ulaşacaktır.<sup>234</sup>

Parti yapılanmasının bir ayağını oluşturan disiplin kurumunun, parti içi demokrasi ile olan ilişkisinde karşılıklı etkileşimi aynı zamanda hükûmet sistemi ve daha genel perspektifte siyasal sistem açısından istikrar ve etkinlik sorunsallarını belirlemektedir. Bu noktada parti içi disiplin, parti demokrasisini nasıl etkileyecektir? Parti demokrasisinin varlığı ve ne ölçüde işletilebildiği sorunları, parti tutarlılığının sağlanması kanalıyla oluşturulan disiplin ve demokrasi arasındaki siyasal denge, hükûmet/siyasal sistem istikrarı/istikrarsızlığı ve etkinliği/etkin olamaması sonuçlarının oluşumundaki dolaylı girdilerden bir diğerini meydana getirmektedir.

<sup>233</sup> Georges Vedel, “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi,” Çev.: T. Timur AÜSBFD Cilt no 15, Sayı no 3: 49-67, (Eylül 1960), s.55-67.

<sup>234</sup> Şenol Durgun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü** (Ankara: Nobel Yayınları, 1999), s.36-37. Disiplin kurumu parti örgütü içinde koyu bir merkezi yapı oluşturmaktadır. Bu merkezîyetçi yapılanmanın sonucunda; bir yandan seçim dönemlerinde seçmenlerinden partiye oy vermelerini istemekte ve adayların belirlenmesinde kendi organlarını yetkili kılmakta iken; öte yandan üyelerinin parti tüzük ve programına uygun hareket etmesini neredeyse zorunlu kılmaktadır. Çünkü aykırılık hâlinde üyelerin partiden ihracı ile cezalandırılabilmesi imkânı parti organlarına tanınmıştır. Özellikle daha göz önünde bulunmaları nedeniyle disiplin mekanizması yasama grubu üzerinde daha yoğun ölçüde işletilmektedir (Mustafa Koçak, **Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları** (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2002), s.53-54.).

Demokratik siyasal sistemlerin vazgeçilmez unsurlarını oluşturan siyasal partilerin kendi bünyelerinde demokratik bir yapıya sahip olmaları, partiler demokrasisi açısından önem taşımaktadır. Bir süreci ifade eden parti içi demokrasi olgusu, parti örgütlerinin hukuki düzenlemeler çerçevesinde, demokratik esaslara uygun olarak yapılandırılarak, oligarşik eğilim ve baskıların ortadan kaldırılmasını ifade eder. Bu süreçte, parti önderi/önderlerinin, örgütün, organların ve adayların belirlenmesi ve karara bağlanması mekanizmasının, parti örgütünün en alt kademelerinden, en üst noktasına doğru demokratik usuller çerçevesinde işletilmesi gerekir.<sup>235</sup>

Siyasal partilerin, kadro partilerinden-kitle partilerine<sup>236</sup> doğru geçirdikleri gelişim çizgisi içinde yapısal dönüşümleri, gevşek örgütlenme modelinden, katı disiplinli bir örgüt yapısına doğru evrilmiştir. Siyasal süreç, parti örgütlenmesinde bürokratik bir kastın meydana gelmesine neden olmuştur. Böylece parti içi demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecek oligarşik eğilimler ile bu eğilimlerin partiler üzerinde oluşturacağı baskı ortamı yaratılmıştır.

Siyasal partilerdeki oligarşik eğilimlerin oluşumunu, toplumsal girdiler çerçevesinde değerlendiren Michels'e göre; örgüt ve örgütlenme başlı başına oligarşik bir eğilim demektir. Bunu "Oligarşinin Tunç Kanunu" olarak niteleyen siyasal bilimci, aristokrat ve burjuva sınıfının oluşturduğu kadro partilerinde olduğu gibi proleter sınıfın katı disipline dayalı kitle partilerinde de bu eğilimin kaçınılmaz olacağını vurgulamaktadır. Çünkü toplumun çoğunluğunu meydana getiren proleter sınıf, ekonomik anlamda zayıftır ve onun siyasal mücadelesindeki en güçlü silahı ortaya koyacağı enerjidir. Bu zorunluluk, beraberinde örgütlenmeyi getirmektedir. Ayrıca devasa büyüklükteki kitlelerin doğrudan, sağlıklı kararlar alabilmesi ve bu kararları

<sup>235</sup> Suavi Tuncay, **Parti İçi Demokrasi ve Türkiye** (Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz), s.51-52. Sürekli tartışma konusu hâline getirilen parti disiplini, önder sultanı ve parti içi oligarşik yapılanmanın dışında da parti içi demokrasiyi etkileyen ve bir anlamda gerçekleşmesini sağlayan etmenler söz konusudur. Partinin örgütlenme modeli, üye kayıtları, parti içi seçimler, aday belirleme, kurultaylar, baskı grupları, medya, siyasal yozlaşma, düşünsel, kültürel siyasal yapı ve hukuki düzenlemeler gerçekleşme ya da gerçekleşmeme koşulları olarak değerlendirme dışında bırakılmamalıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Yanık, 2002, **a.g.e.**, s.125-185).

<sup>236</sup> Kitle partilerinin siyasal hedefleri gereğince ülkenin her yerinde ve her zaman aktif hâlde bulunma gereksinimi duymaları, canlı ve disiplinli bir örgüt yapısını zorunlu kılmıştır. Bu durum da ister istemez örgütlerin altlık-üstlük ilişkisine dayalı bir yapıda biçimlendirilmesine yol açmıştır (Kudret Bosuter, **Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi** (Ankara: Yayınevi belirtilmemiştir, 1969), s.9.).



uygulayabilmesi teknik ve idari bakımdan mümkün değildir. Bu yüzden temsili bir yönetim zorunlu hâle gelmektedir. Michels, örgütlenmenin ve parti içindeki iradenin temsili suretiyle devri konusunda, Rousseau'ya göndermede bulunarak kitlenin, sahip olduğu egemenlik yetkisini kendi eliyle azınlığa terk ettiğini, böylece parti içindeki bir azınlığın, çoğunluğu yönlendirerek, yönettiğini ifade etmektedir. Siyasal bilimciye göre; tam da bu noktada, oligarşik eğilim, örgüt bürokrasisinin karmaşıklığı ölçüsünde ortaya çıkarak, baskısını hissettirmektedir.<sup>237</sup>

Michels bu eğilimin tek kaynağının örgüt olmadığını, aynı zamanda parti önderinin ve diğer parti yöneticilerinin bu oligarşik yapının bir parçası olduğunu da işaret etmektedir. Durumu, teknik, idari, psikolojik ve entelektüel etmenlerle açıklamaya çalışır. Öyle ki, siyasal yaşamda zaman içinde bir gereksinim hâline gelen örgütlülük, partiler açısından önderlik kurumunu da dayatmıştır. Tarihsel gelişim, örgütlü kalabalıkların gündelik yaşamlarını sürdürürken, onların çıkarlarını, ihtiyaçlarını, istemlerini ve düşüncelerini dile getirerek, savunacak bir önderin/önderlerin ortaya çıkmasını zorunlu hâle getirmiştir. Hatta siyasal önderlerin bu yolda zaman zaman hapsedilmeleri ve/veya sürgüne gönderilmeleri bile söz konusu olmuştur ki, bu durum, kitlenin öndere vefa duymasını ve bağlanmasını sağlamıştır. Ayrıca siyasal bir kişilik olarak ortaya çıkan önder/önderlerin yönetsel ve hitabet becerileri başta olmak üzere, karizmatik güçlerini belirleyen fiziksel özellikleri, siyasal itibarlarını sağlamlaştırmış ve kitlenin psikolojik olarak öndere gereksinim duymasına yol açmıştır. Bütün bunların yanında, önderin sahip olduğu ekonomik, tarihsel, geleneksel ve eğitsel olumlulukların toplamını ifade eden entelektüel üstünlük, kitle-önder ilişkisini meydana getirmiştir. Böylece bir yanda her geçen gün artan örgüt bürokrasisi diğer yanda önder

<sup>237</sup> Robert Michels, **Political Parties, A Sociological Study of the Emergence of Leadership, The Psychology of Power, and the Oligarchic Tendencies of Organization** Translated: Eden & Cedar Paul (New York: Dover Publications, Inc., 1959), s.21-37. Michels ile benzer görüşlere sahip, elitist yaklaşımın temsilcileri olarak bilinen Pareto, Mosca ve Burnham'ın oligarşik eğilimlerin parti içi demokrasiyi ortadan kaldıracağına yönelik iddialarına karşı çıkan Mayo'ya göre; bu yalnızca doğrudan demokrasi açısından zedeleyici bir etki gösterebilir. Oysa, günümüz siyasal yaşamının bir gerçeği olarak, fiziksel imkânsızlıkların sonucu ortaya çıkan temsili demokrasi bakımından örgütlenme ve parti içi bürokrasi olumsuz bir unsur meydana getirmezler (Mayo, **a.g.e.**, s.228-229.).

ve diğer yöneticiler etkin ve belirleyici bir azınlık olarak çoğunluk üzerinde hâkim olmayı başarmışlar ve bunu sürdürebilmişlerdir.<sup>238</sup>

Oligarşik yapılanmanın hâkim olduğu ve parti içi disiplinin bu anlamda örgüt bürokrasisi ve parti önderi ile çevresinin baskı aracı hâline geldiği partiler, hızla demokratik olmaktan uzaklaşır ki; bu durum, disiplin-demokrasi dengesinin, ikincisinin aleyhine bozulmasına ve istikrar ve etkinlik sorunlarının ortaya çıkmasına yol açar. Disiplin kurumu bu aşamada, demokratik parti yapılanması açısından önem kazanmaktadır. Çünkü kitle partilerinin tümünde kaçınılmaz biçimde ortaya çıkan örgütsel bürokratik yapının eleştirel yaklaşım ve açılımlara izin vermemesi hâlinde, söz konusu parti içi denge kaybedilerek, ilk planda partinin, sonraki aşamada partiler sistemi ile hükûmetin istikrarı ve etkinliği olumsuz yönde etkilenecektir.

Siyasal partilerin demokratik yapılanması ile hükûmet istikrarı ve etkinliği arasında dolaylı olarak kurulan ilişki, parlamenter sistemlerde hükûmete gelen partinin/partilerin iradelerinin, iktidara gelmeleriyle aynı zamanda devlet iradesini oluşturmaları yönündedir.<sup>239</sup> Dolayısıyla parti içindeki kararların oluşumunda demokratik yapılanmanın zayıflığından kaynaklanan meşruiyet yoksunluğu hükûmet istikrarı ve etkinliğini aynı ölçüde azaltacaktır. Parti içi demokrasi ile parti disiplini birbirleriyle çelişen ya da bir anlamda birbirlerini zayıflatan kavramlar olarak gözükmektedir. Öyle ki; parti içi demokrasinin işletilmesi, parti disiplinini zedeler bir partisel profile yol açacağı sonucuna ulaşılsa da bu karşılıklı ilişkiye, ancak meşruiyet girdisinin dâhil edilmesi hâlinde gerçekçi bir yaklaşıma ulaşmak mümkün olacaktır.

Demokratik yapılanma aslında disiplin olgusunu destekleyen/besleyen bir etkeni oluşturmaktadır. Çünkü parti üyelerinin demokratik usullerle belirlediği delegelerin, ulusal düzeyde yapılan parti kurultaylarında genel başkan ve diğer organları belirleyeceklerdir. Böylece gelişen iç yapılanma, parti önderine ve yönetici kadrolara

<sup>238</sup> Özellikle parti içinde gelecek vaat eden yeni ve genç siyasetçilerin, mevcut parti önderinin ve ona bağlı parti içi bürokrasinin hedefi hâline gelmesi, partiyi düşünsel anlamda zenginleştirecek farklı açılımlara olanak tanımayan siyasal kıskançlık ve verimsizlik olgusu bu oligarşik baskının en somut örneğini oluşturmaktadır (Michels, **a.g.e.**, s.49-80.).

<sup>239</sup> Perinçek, **a.g.e.**, s.140.

dayanan yaygın güven ve inanç doğrultusunda biçimleneceğinden, örgüt içi tutarlılığı ve partililerin alınan kararlara uygun hareket etmesini ifade eden disiplinin sağlanmasını kolaylaştıracaktır.<sup>240</sup>

Parti içi demokrasi ve parti disiplini arasındaki zamana, siyasal kültüre, hukuki yapıya ve toplumsal dokuya göre biçimlenen ilişki her zaman aynı sonucu vermeyebilir. Her iki olgunun bir arada bulunduğu partilerin oluşturduğu siyasal iklimlerde, demokratik sistem açısından olumlu sonuçların elde edilmesi mümkün olduğu gibi özellikle disiplinin öne çıktığı partisel yapılanmaların egemen olduğu sistemlerde göreceli istikrara ve etkinliğe aldanmamak gereklidir. Meşruiyete dayanmayan disiplin, hükûmet istikrarının ve etkinliğinin her an çökmesine yol açabilecektir. Çünkü parti içi disiplinin “tahakküm aracı”<sup>241</sup> olmasının doğuracağı ters etkiler, yalnızca parti içi demokrasiyi olumsuz etkilemeyecektir, aynı zamanda hükûmeti kuran partinin/partilerin meşruiyet zeminine dayanan istikrarını ve dolayısıyla etkinliğini zedeleyerek, hükûmetin arkasındaki meclis çoğunluğunu zayıflatacak ve hatta hükûmetin düşmesine yol açabilecektir.

Parti disiplini ve parti içi demokrasi arasındaki ilişkinin bir gerilim hattına dönüştürülmemesi gerekmektedir.<sup>242</sup> Aksi durum başta siyasal partilerin kendi

---

<sup>240</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.342.

<sup>241</sup> Parti içi disiplinin bir tahakküm aracı olarak, totaliter nitelikte ya da oligarşik eğilimleri içinde barındıran bir parti yapılanmasına yol açmaması için bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Özellikle belirlenen disiplin alanının sınırları demokratik esaslara uygun olmalıdır. Dolayısıyla partililerin mesleki, dinsel, entelektüel, estetik ve ailevi yaşamlarının disiplin aracılığıyla parti organlarının denetimine sokulmaması önemlidir. Hukuki anlamdaki bu alan tespiti yanında disipline aykırı faaliyette bulunan üyelere çok yoğun şiddetle tepki gösterilmemesi, kişinin kendini savunabilmesine olanak tanınması gereklidir. Aksi hâlde demokratik bir yapılanmadan bahsetmek mümkün olmaz. Bir diğer önlem, disiplin mekanizmasının nesnel ölçütlere bağlanması ve keyfi yaklaşımlara izin verilmeden ilgili disiplin sürecinin işletilmesinin sağlanmasıdır. Bunun anlamı disiplin kovuşturmasının nasıl isteneceği, kovuşturmayı hangi organın ne şekilde yapacağı ve verilecek kararlara nasıl itiraz edilebileceğinin herkes tarafından kabul edilebilir, âdil ve yansız ölçütlere dayanmasıdır (Bosuter, **a.g.e.**, s.111-112.).

<sup>242</sup> Disiplin olgusunu, ast-üst ilişkisi çerçevesinde parti üyelerinin yöneticilere karşı uymak zorunda oldukları cezai işlemler ve haysiyet kurulları olarak algılamak, kavramı çok dar ve eksik yorumlamak sonucunu doğuracaktır. Zaten parti üyeleri ile yöneticileri arasında karşılıklı ilişkide sorumluluk ilkesinin varlığı, disiplin kurumu içinde bulunmaktadır ve bu ilkenin doğal sonucu olarak siyasal partiler tutarlı bir bütünlük çerçevesinde bir görev ve sorumluluk bilinciyle çalışmaktadır. Dolayısıyla parti disiplini ast-üst ilişkisi düzeyine indirgenmemelidir. Aksi hâlde parti, işgücünü, mesaisini ve emeğini sözleşme ile ücret karşılığında belli bir kurum ya da kuruluşa tahsis eden kişi/kişiler topluluğundan ibaret bir yapıya bürünür ki; bu yapılanma, tamamen iradi ve parasız olan gönüllü katılım örgütleri olan siyasal partilerin oluşumuna aykırıdır (Tuncay, **a.g.e.**, s.82-83.).

içyapılarındaki dengeyi bozacak, ardından da partiler demokrasisinin gelişimine ağır bir darbe vuracaktır. Çünkü parti disiplini ile parti içi demokrasi arasındaki ilişki birbirini destekleyen ve canlandırarak etkinleştiren bir hâle bürünmezse disiplin sultanı altında meşruiyet kaybına uğranılacak ya da parti temel felsefesine aykırı biçimde ortaya atılan taban tabana zıt fikirlerle, partinin siyasal ağırlığı, istikrarı ve etkinliği zedelenecektir. Parti disiplininin yaratacağı görece tutarlılıkla hükûmet istikrarı sağlansa da aynı siyasal görüş içinde yeni açılımlara izin vermeyen, yoğun disiplin baskısının yaratacağı verimsizlik ile etkin olmayan bir hükûmet uygulaması doğuracaktır. Ayrıca partililer ile parti organları arasındaki karşılıklı güvene ve hoşgörüyeye dayanmayan partisel ilişki, karşılaşılabilecek ilk siyasal bunalım anında ciddi zafiyete uğrayarak, tutarlılığın yitirilmesine ve dolayısıyla parti disiplinin çözülerek istikrarın da zedelenmesine yol açacaktır. Çünkü parlamenter sistemde yasama organındaki partili temsilcilerin çoğunluğunun güvenoyuna dayanan ve hükûmeti oluşturan partinin ve milletvekillerinin önderine duyduğu inancı, güveni yitirmesi, beraberinde iktidara taşıdığı partisini desteklemeyerek hükûmetin düşmesine neden olacaktır. Disiplin- demokrasi geriliminin yaratacağı bu ikilem, gerçekleşme sıklığı çok olmamakla birlikte, hükûmet istikrarını bozacak bir etki göstermeye açıktır.

### **1.1.3. Seçim Sisteminin Hükûmet İstikrarı ve Etkinliği Üzerindeki Etkisi**

#### **1.1.3.1. Seçim Sistemi Kavramı**

Siyasal yapıların meşruiyet temelini oluşturan seçimler, siyasal partilerin varlığına anlam kazandıran, çağdaş demokratik siyasal yapıların olmazsa olma kurumlarından biridir. Belirli aralıklarla yapılan seçimler olmazsa, siyasal partilerin asıl ve nihai amacını oluşturan iktidarı elde ederek, yöneten makamına ulaşmaları imkânsız hâle gelecektir. Seçim olgusunun bu yaşamsallığı yanında, yapılan seçimlerin niteliği ve doğuracağı siyasal sonuçlar da büyük önem taşımaktadır. Çünkü uygulanan seçim sistemi, yönetilenlerin karar alma mekanizmalarına hangi ölçüde katılabileceklerini belirlediği gibi farklı odaklardan siyasal tercihlerin ortaya konması ve değişik siyaset tarzlarının gelişmesine yön verecektir. Böylelikle seçimler, bireylerin partiler aracılığı ile yöneten-yönetilen ilişkisine dâhil olmalarını sağlayacaklardır. Dolayısıyla seçim

sistemleri, demokratik siyasal yapı tanımının iki temel unsurunu meydana getiren “siyasal katılım” ve “siyasal çoğulculuk” açısından üzerinde durulması gereken bir konuyu oluşturlar.

Seçim ve temsil kavramlarının üzerine bina edilen günümüz temsili demokrasileri bakımından, seçime katılma, hiçbir biçimde tek başına siyasal katılımın gerçekleştiği süreci/siyasal bölgeyi ifade etmez. Bir yönüyle, bireyin özgür iradesiyle, isteyerek harekete geçmesini ifade eden siyasal katılım sürecinde, kişi kendine egemen olmakta ve çevresini algılayarak kendini yetiştirmektedir.<sup>243</sup> Ancak siyasal tarihteki uzun mücadelelerin bir sonucu olarak yetişkinler için elde edilen “genel ve eşit oy hakkının”<sup>244</sup> siyasal katılmanın tek aracı olarak kabul etmek mümkün değildir. Gelişen toplumsal yapı, siyasal katılımın karmaşıklaşan ve çeşitlenen bir nitelik kazanmasına yol açmıştır. Bir siyasal davranış olan siyasal katılma, insan davranışlarının etkilendiği ve etkilediği toplumsal düzen içinde biçimlenmektedir. Dolayısıyla siyasal katılım sadece bir etkenle ya da girdiyle açıklanabilecek bir kavram ve değer değildir. Bu yüzdendir ki, sosyo-ekonomik, psikolojik ve siyasal değişkenlerin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.<sup>245</sup> Siyasal katılım kavramı, toplumsal yapı içindeki siyasal faaliyet

<sup>243</sup> Sartori, 1996, **a.g.e.**, s.122,124.

<sup>244</sup> Liberal siyasal düşüncenin temel kavramlarından birini meydana getiren ve dolayısıyla eski düzenin tutucu kalıplarını kıran eşitlik ilkesi, özellikle 18. yy. itibarıyla akılcı ve laik bir felsefi düşünsel yapı üzerinde kurgulanmıştır. Sosyo-ekonomik değişikliklerin dramatik boyutta değişiklik göstermesi, siyasal yaşamda dinin etkisini azaltmış, öte yandan toplum içinde kişinin sahip olduğu mevki ve ünvana göre değerlendirilmesi anlayışı yerini, insanın kişiliği hakkındaki soyut düşünceye bırakmaya başlamıştır. Böylelikle kişi, başlı başına bir amacı ifade eden, onur sahibi ve maddi varlığının üstünde değeri olduğuna inanılan bir özne olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu kabul, beraberinde insanın, insan olmasından kaynaklanan ve doğuştan var olduğu kabul edilen dokunulamaz bazı haklara sahip olduğu görüşünün ortaya çıkmasına yol açmıştır ki; bunun siyasal yaşamdaki yansıması, toprak mülkiyeti karşısında güçlenen ticari servet sahibi burjuva sınıfının, siyasal özgürlük ve eşitlik için yaptıkları mücadelede kendini göstermiştir. Siyasal sistem içinde kendine yer açarak, söz sahibi olmaya çalışan burjuva sınıfı, iktidarın kimsenin malı olmadığını savunarak, eski düzenin bütün monarşik ayrıcalıklarına karşı gelmeye başlamıştır. Bu aşamada gerçek iktidarın bütün vatandaşların eşit biçimde katılabilecekleri oylama ile belirlenebileceğini savunmuştur. Genel oy anlayışı, diğer bir deyişle seçme hakkının demokratlaşması düşüncesi bu siyasal atmosfer içinde gelişmeye başlamıştır. Ancak yine de seçme hakkının siyasal eşitliğini özetleyen, “tek kişi, tek oy ve tek değer” uygulaması, örneğin İngiltere’de 19. yy.’ın sonlarında kabul edilebilmiştir. Öncelikle yetişkin erkekler için öngörülen genel oy ilkesinin kapsamına kadınların alınabilmesi içinse 20. yy.’ın siyasal olgunluğuna ulaşılması beklenmiştir (Tuncer Karamustafaoğlu, **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri** (Ankara: AÜHF Yayını, 1970), s.57-61, 83.).

<sup>245</sup> Baykal, bu değişkenleri sınıflandırırken çeşitli girdilerden yararlanmış ve her birinin, siyasal katılım ile arasındaki bağıntıyı bulmaya çalışmıştır. Buna göre; sosyo-ekonomik değişkenleri, “gelir”, “meslek”, “eğitim”, “cinsiyet” ve “yerleşme biçimi” girdileri ile; psikolojik değişkenleri de “etkenlik duygusu”, “vatandaşlık görevi duygusu”, “empati”, “sosyal girişkenlik” gibi olumlu ve “yabancılaşma”, “anomi” ve

alanlarıyla ilintili olması nedeniyle devlet yaşamına katılma kavramından çok daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. Dolayısıyla bireyin seçimler yoluyla devlet yönetimine katılımı çerçevesinde bir siyasal katılım tanımlaması tercih edilecektir. Buna göre; siyasal katılım, vatandaşların merkezi ya da yerel devlet organları çalışanlarının kararlarını etkilemek suretiyle, kendileri ve/veya başkalarının tasarlanmış hukuki ya da hukuk dışı birtakım başarılı veya başarısız eylemlerde bulunmalarıdır.<sup>246</sup> Ancak siyasal katılımın gerçekleşebilmesi için bazı çevresel koşulların da varlığı gereklidir. Bireyler bu siyasal ortam içinde siyasete ve son aşamada devlet yönetimine katılmaya yönelirler.<sup>247</sup> Siyasal katılmanın niteliği ile bireyleri onu yapmaya sürükleyen içsel etmenler arasında yakın bir ilişki vardır. İnsanlar, kendilerini siyasal katılım sürecine sokan bu etmenler ile belli bir yönde irade oluşturarak harekete geçerler.<sup>248</sup>

Toplumsal yapı içinde, değişik zamanlarda, çeşitli tercihlerde bulunan bireylerin devlet yönetimine katılmak için kullandığı “seçimler”, siyasal katılımın tek aracı değildir. Ancak, temsili demokrasiler ve hükûmet sistemleri açısından, yasama ve yürütme organlarının oluşumunun asıl belirleyici mekanizmasıdır. Dolayısıyla seçim ve oy verme kavramları, siyasal katılımın dar anlamda ifadesi olmakla birlikte, parlamenter

---

“snizm” biçimindeki olumsuz girdilerle açıklamaya çalışmıştır. Siyasal katılım kavramının siyasal değişkenlerle olan ilişkisini ise bireyle ve çevreyle ilgili etkenler çerçevesinde ele alarak incelemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Deniz Baykal, **Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi**. (Ankara: AÜSBF Yayını, 1970), s. 27,29,35, 37-130.).

<sup>246</sup> Ergun Özbudun, **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma** (Ankara: AÜHF Yayını, 1975), s.2,4.

<sup>247</sup> Eroğul, bireylerin siyasal katılımı bulanabilecekleri siyasal ortam için özellikle altı koşulun mutlaka var olması gerektiğine işaret etmektedir. Buna göre; 1) Bağımsız bir devletin varlığı, 2) Yönetilenlerin can güvenliğinin bulunması, 3) Bireylerin belirli bir eğitim düzeyine sahip olmaları, 4) Siyasal katılıma olanak tanıyan hukuki bir yapı, 5) Siyasal katılımı bir toplumsal hastalık olarak görmeyen düşünsel anlayışın varlığı, 6) Belli bir gelişkinliğe ulaşmış iletişim ağının kurulmuş olması, gerekli çevresel/fiziki asgari koşullardır (Cem Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı** (İkinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1999), s.45-46.).

<sup>248</sup> Özbudun, bu içsel etmenleri, “kişisel bağlılık”, “dayanışma”, “çıkar” ve “yurttaşlık duygusu” olarak dört başlıkta toplamaktadır. Siyasal bilimci özellikle kişisel bağlılık duygusuyla gelişen katılımın daha çok az gelişmiş ülkelerde, siyasal önderi izlemek ve ona bağlı olarak geliştiğini ifade etmektedir. Dayanışma ise, bireyin üyesi olduğu toplumsal grubun siyasal eğilimine sadık kalarak hareket etmesi biçiminde kendini göstermektedir. Araçsal katılma olarak da adlandırılan çıkara dayalı siyasal katılımın merkezinde ise bireylerin ve daha özel de seçmenin maddi özendiricilerle siyasal katılıma teşviki söz konusudur. Yurttaşlık duygusu nedeniyle gerçekleşen siyasal katılmanın temelinde ise ya bireyin kendince idealize ettiği toplum ve/veya devlete olan inancı ya da belli sorunlara ya da toplumsal davalara ilişkin sahip olduğu değer yargıları yatmaktadır. Dolayısıyla, yurttaşlık duygusuna bağlı katılım hiçbir biçimde maddi kazanç elde edilmesine dayanmamaktadır (Özbudun, 1975, **a.g.e.**, s.4-6).

sistemin hükûmet yapısı hakkındaki eleştirinin kurumsal açılanmasının yapılması bakımından, diğer katılım yolları ve araçları bilerek göz ardı edilecektir. Diğer yandan seçim sistemleri ile onun uygulanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan hükûmet olgusu arasında, özellikle yönetimde “istikrar” ve “etkinlik” açısından yakın bir ilişki mevcuttur. Öyle ki, parlamenter sistemde yasama organından kaynaklanan yürütme erkinin varlığı, devamlılığı ve siyasal başarısını ifade eden etkinliği, bir anlamda yasama organındaki siyasal çoğunluğa bağlıdır. Bu çoğunluğun da yer aldığı yasama görünümü, pek tabii ki seçimler sonucu oluşmaktadır. Seçim olgusu ile hükûmet istikrarı ve etkinliği arasındaki bağıntının daha net ortaya konabilmesi için, siyasal katılımın bu önemli mekanizmasının kavramsal mahiyetinin anlaşılması ve uygulanan sistemin niteliğinin açıklığa kavuşturulabilmesi gereklidir.

Dar anlamda seçim sistemi, siyasal partilerin listelerinden ya da bağımsız olarak seçime katılan adayların hangilerinin ve kaçının yasama organında sandalye sahip olacağını belirleyen yöntem olarak tanımlanmaktadır. Oysa daha ziyade bir seçim formülünü ifade eden bu yaklaşım, sistemin bir boyutunu oluşturmaktadır. Çünkü seçim sistemi yalnızca uygulanan yöntemin “çoğunluk” ya da “orantılı temsil” ilkesine dayanıp dayanmadığını kapsamaz. Aynı zamanda seçim çevrelerinin büyüklüğü, sayısı, seçim barajları, artık sandalyelerin nasıl dağıtılacağı vb. unsurları da içermektedir.<sup>249</sup> Seçim sisteminin yöneldiği amaç istikrar ve etkinlik sorunsallarının irdelenmesi açısından önem kazanmaktadır. Çok partili temsili demokrasilerde özellikle yasama organı seçimleri, ülke yönetimini belirlemektedir. Bu çerçevede parlamenter sistemde, yasama organından kaynaklanan hükûmet ve diğer parti/partilerden meydana gelen muhalefet ilişkisi ön plana çıkmaktadır. Çünkü uygulanan seçim sistemi hangi parti ya da partilerin hükûmeti kurmaya yeterli çoğunluğa ulaşacağını ve aynı zamanda seçime katılan partili, partisiz adayların güçleri oranında yasama organında temsil edilebilmelerini belirlemektedir. Hükûmet-muhalefet ilişkisini ortaya çıkaran seçim sisteminin bu işlevlerinden ilkinin “istikrar ve yönetebilirlik ilkesi”; diğerini ise “adalet ilkesi” oluşturmaktadır.<sup>250</sup> Bu açıdan bakıldığında, seçim sistemi ile yönetimde istikrar

<sup>249</sup> Ergun Özbudun, “Seçim Sistemleri ve Türkiye,” **AÜHFD** Cilt no 44, Sayı no 1-4: 521-539, (1995), s.522.

<sup>250</sup> Hikmet Sami Türk, “Demokratik Rejimlerde Seçim Kanunları ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi,” **AÜHFD** Cilt no 44, Sayı no 1-4: 552-563 , (1995), s.556.

ve temsilde adalet ilkelerinin bir yansıması olarak oluşan yasama organı arasındaki karşılıklı ilişki etkilerini, hükûmetin kurulması aşamasında kendisini göstermektedir. Çünkü kurulacak olan hükûmetin “tek parti” “koalisyon” ya da “azınlık” hükûmeti olmasında, bu etkileşim payının büyüklüğü yadsınamaz. Hatta parlamenter sistemdeki yasama-yürütme ilişkisinin gereği olarak kurulan hükûmetin, görevde kalma süresi ve bu süre içinde göstereceği yönetim başarısı da tercih edilen seçim sisteminin sonuçlarından etkilenecektir.

Seçim sistemlerinin ilişki içinde bulunduğu ve aslında parlamenter hükûmet yapısının istikrar ve etkinlik özelliklerini etkileyen bir diğer konuyu da siyasal çoğulculuk kavramı oluşturmaktadır. Çünkü demokratik bir devlette bireylerin siyasal faaliyete katılımı kadar, bu katılım esnasında farklı tercihlerini de ortaya koyabilecekleri, çoğulcu bir siyasal yapının da var olması gerekmektedir.

Bireylerin ve toplulukların birbirleriyle ve siyasal iktidarla ilişkiye geçebilmelerini ve bu süreçte sahip oldukları bütün düşünce ve inanışlarını serbestçe ortaya koyarak seslerini duyurabildikleri siyasal ortamı ifade eden çoğulculuk, iktidarı eleştirerek, karşıt düşünceleri öne sürebilmeyi ve seçim yoluyla da iktidarı değiştirebilmeyi gerektirir. Karşı çıkarların çatışmasını temsil eden siyasal çoğulculuk, bu niteliği ile demokrasinin olmazsa olmaz kurumudur ve amacı farklı görüşleri bir arada dengede gözeterek sorunlara çözüm bulmaktır.<sup>251</sup>

Siyasal çoğulculuğu, birbirini tamamlayan ideolojik ve kurumsal boyutlarıyla ele almak gerekmektedir. Kavramın daha ziyade toplumsal temeldeki yansımasını oluşturan “ideolojik boyutu”, aynı zamanda temsili demokrasi anlayışı uygulamasının bir sonucu olan “kurumsal boyutu” kapsamaktadır. Toplumsal yaşamda bireylerin değişik görüş ve inanışlara sahip olmasını ve herhangi bir engellemeyle karşılaşmaksızın bu farklılıklarını ortaya koyabilmelerini ifade eden ideolojik/düşünsel çoğulculuk, egemen bir devletin çatısı altında kurumların oluşturulmasını ve bu kurumların faaliyetleri ile devlet iradesinin ve siyasetinin üretilmesi olarak tanımlanan kurumsal çoğulculuğu beslemektedir. Her iki boyut arasındaki sıkı bağıntı aslında birinin varlığının diğerini

<sup>251</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku** (Yedinci baskı. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1998), s.24.



zorunlu kılmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü ideolojik çoğulculuğun olmaması, kurumsal anlamda bir çoğulculuktan bahsetmeyi güçleştirdiği gibi, ideolojik boyutun bireylere getirisi olan anayasal hak ve özgürlüklerin güvence altında olabilmesini de mevcut iktidarın siyasal ve hukuki denetimini sağlayan kurumsal boyut gerçekleştirmektedir. Bu denetimin temelinde yatan “erkler ayrılığı” ve “yargı bağımsızlığı” ilkeleri, kurumsal boyutun vazgeçilmez öğeleri olarak düşünsel boyutu kurumsal boyutla tamamlar ve siyasal çoğulculuğu meydana getirirler.<sup>252</sup>

Siyasal çoğulculuk kavramının, toplum yaşantısı içindeki siyasal faaliyetlerle olan ilişkisi, parlamenter demokrasiler açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü düşünsel çoğulculuğun koşullarının hazırlanması ve bu yönde ilgili araçların<sup>253</sup> toplum içinde kurulması, beraberinde seçimler kanalıyla değişik dünya görüş ve algılayışlarının temsili demokrasilerin yasama organlarına girmesini sağlayacaktır. Bu sonuç parlamenter sistemlerde, yasama organının güvenine dayanan hükûmetin istikrarı ve etkinliği sorunları açısından belirleyici olacaktır. Çünkü uygulanan seçim sistemi, toplumsal çoğulculuğun yasama organına yansımaları olumlu ya da olumsuz biçimde etkiler ki; bu durum, yasama organının çok sesli olmasına ya da yalnızca belli siyasal görüşlerin yer almasına yol açar. Yasama organının siyasal ve dar anlamıyla partisel çeşitliliği, hükûmetin oluşumu, görevde kalması ve görevini sürdürürken etkin olup olmasını da etkilemektedir. Özellikle toplumun farklı siyasal tercihlerini ve oluşumlarını yasama organına taşıyan seçim sistemleri, temsil olgusunun gereğinin yerine getirilmesi bakımından kendilerinden beklenen işlevi görmüş olurlar. Böylece çok sesli bir yasama görünümü yaratırlar. Ancak çok parçalı yasama yapısı, hükûmet kurulmasını geciktirme ve kurulan hükûmetin görev süresinin ömrü bakımından ciddi sıkıntıları bünyesinde taşımaktadır. Buna rağmen etkinlik sorununun yanıtını da sadece

<sup>252</sup> Süheyl Batum ve diğerleri, **Çoğulculuk** (İstanbul: Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı Yayını, 2003), s.10,18.

<sup>253</sup> Kurumsal olarak oluşturulan çoğulculuğun maddi anlamda iktidarın doldurulabilmesi ve anlam kazanabilmesi için gerekli koşullar çeşitli araçların kullanılmasıyla sağlanabilecektir. Bu araçların başında “ifade ve inanç özgürlüğünün korunması” gelmektedir. Ayrıca toplumsal örgütlülük için “derneklerin, sendikaların, meslek kuruluşlarının ve siyasal partilerin demokratik siyasal yapı içinde geliştirilmesine” önem verilmelidir. Özellikle toplumun iradesini ortaya koyan, yansıtan ve ifade özgürlüğünün de güçlü bir aracı olan “toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı” tanınmalı ve bu hakkı anlamsız hâle getirilecek sınırlamalardan kaçınılmalıdır. Ancak bütün bu araçların sağlanması kötüye kullanılması anlamına gelmeyeceğinden, bu hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamaların da, evrensel ilkeler, uluslararası sözleşmeler ve araç-amaç arasındaki ölçülülük ihlâl edilmeden konması gerekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Aynı, s.51-97.).

hükûmetin görev süresinin uzunluğu ile açıklamaya çalışmak, her zaman doğru sonuçlara ulaşmamıza imkân vermeyecektir. Çünkü hükûmet dayanıklılığı uzun olan hükûmetlerin de işgüder olmaktan öteye gidemeyen siyasal uygulamaları olabilmektedir. Bu noktada etkinlik belirlemesi açısından önemli olan nokta, hükûmetin seçimler öncesi vaat ettiği sözlerin, gerçekleştirmeyi istediği hedeflerin bir bütünü ifade eden programını ne ölçüde gerçekleştirip gerçekleştiremediğidir. Bunu başarabilen hükûmet, çok partili ve görev süresi nispeten kısa bir koalisyon hükûmeti de olsa iktidar olmuş demektir ve etkin kabul edilmelidir. Dolayısıyla görev süresi, istikrar ve etkinlik arasında kurulan üçlü ilişkiyi, bu bakış açısıyla bir kez daha gözden geçirmekte yarar vardır. Çünkü görev süresinin uzunluğu, istikrarı ve istikrar da mutlaka etkinliği sağlayacak demek değildir. Bu varsayımı tersten kurarsak; etkinlik, istikrarı besleyen ve dolayısıyla görev süresini de uzatan bir etkiye sahiptir ve bu ters yönelimin gerçekleşmesi olasılık dışı da değildir. Eleştirel açıdan bakıldığında, etkinlik merkezli ikinci varsayım, istikrar mutlaka etkinliği getirir varsayımının katılığından, parlamentarizmin esnek siyasal modelini koruyabilecektir.

Yürütme istikrarının ve etkinliğinin, yasama organındaki tek parti çoğunluğuna dayalı, görev süresi uzun hükûmetler tarafından gerçekleştirilebileceği yönündeki teze göre; yasama organının çok parçalı bir yapıya sahip olmaması gerekir ve bunu belirleyen en önemli siyasal araç seçim sistemidir. Bu aşamada hangi seçim sistemi öngörülen sonucu doğurabilecektir? Çoğunlukçu bir yaklaşımın ifadesi olan bu teze göre; seçim sistemi de çoğunlukçu esasa dayanmalıdır: Böylece yasama organı mümkün olan en az sayıda partiden oluşturulacaktır. Dolayısıyla, bu tezin karşıt sonuçlarını doğuran orantılı temsil daha esnek bir siyasal seçenek sunmaktadır.

### **1.1.3.2. Seçim Sistemi-Parti Sistemi İlişkisi**

Siyasal sistemin belirleyici ve aktif aktörleri olan siyasal partilerin, hükûmetin kurulmasında, istikrarında ve etkinliğindeki yaşamsal rolünü değerlendirirken; üzerinde durulması gereken bir diğer kurumsal unsur seçim sistemi oluşturmaktadır. Seçim sistemlerinin niteliksel yapısı, siyasal sistemin partilerini doğrudan etkileyerek partiler

sistemini biçimlendirmektedir. Böylelikle partiler sistemi, hükûmet yapısının istikrarı ve/veya etkinliği üzerinde dolaylı bir etki yaratmaktadır.

Demokratik sistemlerde, partilerin aldıkları oyların ve bunun sonucunda yasama organında sahip oldukları temsilcilerin sayısının meydana getirdiği siyasal deseni/görünümü ifade eden parti(ler) sistemini etkileyen etmenlerden<sup>254</sup> birini seçim sistemi oluşturmaktadır. Dolayısıyla parti sistemlerinin biçimlenmesindeki tek etmenin, uygulanan seçim modeli olarak kabul etmek büyük bir yanılsamaya neden olacaktır.

Siyasal sistem, partiler sistemi ve seçim sistemi arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesi yapılırken; bu sistemleri birbirlerinden ayrı olarak ele almak mümkün değildir. Dolayısıyla Cotteret ve Emeri'nin işaret ettiği üzere, seçim sistemleri siyasal sistemi doğrudan etkilerler. Bu dolaysız etkileşimin belirleyici unsurunu, partilerin siyasal sistem içindeki biçimlenişi oluşturur. Uygulanan seçim sistemi, partiler sisteminin belirlenmesinde tek etmen olmasa da siyasal sisteminin oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Böylelikle, kurulan siyasal yapı ve hükûmeti meydana getiren siyasal parti ya da partiler, kendilerini iktidara taşıyan seçim sistemini de savunma refleksi geliştireceklerdir. Seçim sistemi bir kez kabul edildikten sonra beraberinde siyasal partilerin sayısını arttırıp, çoğaltabileceği gibi yapılarını güçlendirip, zayıflatabilir ve dolayısıyla bir sonraki seçimlerde oluşturulacak yeni hükûmetin şablonunu çok önceden belirleyebilir. Bu üçlü etkileşim, siyasal sistem-seçim sistemi arasındaki ilişkiyi dolaylı biçimde etkilemektedir.<sup>255</sup>

Seçim sistemi ve partiler sistemi ile hükûmet istikrarı ve etkinliği arasında kurduğumuz bu etkileşim zinciri, belli noktalarda doğruluk paylarına sahip olmakla birlikte, istikrar ve etkinlik sorunsallarının açıklanmasında sonuca götürecek yeterli ölçütler değildir. Seçim sistemleri, toplumdaki örgütlü farklı siyasal görüş ve

<sup>254</sup> Kabul edilen siyasal sistem, devletin federatif ya da üniter biçimde yapılanması, etnik, dinsel ve bölgesel farklılıklar dolayısıyla oluşan toplumsal bölünmüşlük düzeyi ve toplumun geçmişinden kaynaklanan geleneksel yapı parti sistemini çevreleyen etmenler olarak belirtilebilir (Fuad Aleskerov, Hasan Ersel ve Yavuz Sabuncu, **Seçimden Koalisyonu, Siyasal Karar Alma** (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1999), s.117-119).

<sup>255</sup> Jean-Marie Cotteret and Claude Emeri, **Seçim Sistemleri** Çev.: Ahmet Kotil (İstanbul: İletişim Yayınları, Tarihsiz), s.86-87.

tercihlerin yasama organına yansımaları sağlamakta beraber tek başlarına o ülkedeki siyasal yapıyı kuramazlar. Bu yüzden siyasal yapının içinde biçimlenen hükûmet sistemi ile bu sistemin istikrarlı ve etkin olmasını da kesin olarak belirleyemezler.<sup>256</sup> Ancak, seçim sistemlerinin parti sistemini etkilemek suretiyle, yasama organı içinde bir belirleyiciliği de söz konusudur. Bu noktada siyasal yapının hangi parti sistemi üzerinde kurulu olduğunu incelemek gerekmektedir. Bu sorunun yanıtı hükûmetin oluşumu noktasında önem kazanmaktadır. Çünkü kurulacak olan tek parti ya da çok partili hükûmet, tabanını yasama organında bulacaktır ki; seçim sistemi, etkileyeceği parti sistemi kanalıyla yasama organındaki sandalye dağılımını da belirler. Dolayısıyla bütün bu etkileşimden, başta hükûmetin kurulması olmak üzere, hükûmetin görevde kalma süresi ve etkinliği de etkilenecektir.

Seçim sistemlerinin, parti sistemleri üzerindeki etkisi, kurulacak olan hükûmet yapısının anlaşılması bakımından önemli ve öncelikli konuyu oluşturur. Ancak bu noktada yapılacak değerlendirme, günümüz demokratik siyasal yapılarının parti sistemlerine ilişkindir. Tek partili<sup>257</sup> siyasal yapıların, parlamenter sistemlerdeki hükûmet istikrarı ve etkinliği araştırmasının netleşmesine ikincil bir katkısı olacağından, birden çok partinin yer aldığı çoğulcu demokratik siyasal sistem açısından bir çözümleme yapılacaktır.

<sup>256</sup> Erdoğan Teziç, **Seçim Sistemleri** (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1967), s.90-91.

<sup>257</sup> Siyasal sistem içindeki tek parti sınıflandırmasına yönelik tartışma ve saptamalara kısaca yer verilecektir. Kapani, gerçek anlamda bir tek partiden bahsedilebilmesi için mevcut siyasal sistemin başka bir siyasal partinin varlığına ve faaliyetlerine izin vermemesi zorunluluğuna işaret etmektedir. Bu haliyle siyasal sistemin tek partisi tekelleşen bir konumdadır ve hiçbir biçimde siyasal rekabete ve iktidarın paylaşılmasına izin vermez (Kapani, 2001, **a.g.e.**, s.178.). Tek parti sistemini, demokratik usûller çerçevesinde oluşturulan bir genel yönetim tarzının diktatörlüğe uyarlanması biçiminde tanımlayan Duverger, tek partili sistemleri totaliter ve pragmatik tek partiler olarak kendi içinde bir ayrıma tabi tutmaktadır. Çünkü bir siyasal parti totaliter olduğu için tek olmak eğilimi gösterir. Aksi hâlde, onun tek olması totaliter olmasını gerektirmemektedir ki; 1923-1946 yılları arasında Türkiye'nin yaşadığı tek parti deneyimini bu iddiasını kanıtlamak üzere vurgulamaktadır (Duverger, 1993, **a.g.e.**, s.335,336,359.). Tek partili sistemlerin partisiz sistemlerle karıştırılma olasılığını ele alan Özbudun, siyasal partinin kendisini oluşturan toplumsal güçlere karşı örgütsel özerkliğinin bulunması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Eğer bu özerklik yoksa görünüşte bir parti olsa da sistemin, partisiz olarak varlığını sürdürmeye devam ettiğini belirtmektedir. Partinin temelinde yatan toplumsal güce karşı olan örgütsel özerkliğini, partinin biçimsel yapısını meydana getiren program, tüzük ve kurultayları vb. kural ve yöntemlerin etkinliği, kendisini diğer toplumsal grup ve oluşumlardan ayıracak bir ideolojiye sahip olması ve partinin işlevlerinden birini oluşturan siyasal devşirmeyi kendi yapısı ve mekanizmalarıyla yapabilmesi sağlamaktadır. Eğer toplum yapısının geleneksel statülerinden ya da devlet örgütlenmesinin içinden gelen bürokratlar eliyle gerçekleşen bir devşirme söz konusu ise orada artık partisiz bir siyasal sistemden bahsetmek gerekecektir (Özbudun, 1983, **a.g.e.**, s.112-113.).

Parti sistemleri, parti sayısı veya siyasal sistemin yarışmacı olup olmaması özelliği çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. Bu iki ölçüt, aynı sonuca ulaşılmasına yol açıyor gözüktü de siyasal sistemin işleyişi ele alındığında, bu tespitten uzaklaşmamıza neden olabilecek ayrıksı sonuçlar doğabilmektedir. Her ne kadar siyasal sistemin içinde yer alan parti sayısının tek olması, zaten yarışmacı bir yapının olmaması sonucunu doğursa da önermenin tersten okunuşu farklı bir sonucun ortaya çıkmasına neden olabilir. Şöyle ki, siyasal sistemin içinde birden fazla partinin var olmasına karşın, yalnızca ve sürekli olarak bir partinin iktidarda bulunması tek partili bir siyasal yapılanmanın özelliklerine yakın sonuçların doğmasına yol açmaktadır. Bu noktada hâkim parti-hegemonik parti ayrımı gündeme gelmiştir.

Duverger'e göre; yasama organındaki sandalye sayısının en az yarıdan bir fazlasını elde eden çoğunluk partisi ile bu çoğunluğa sahip olmayan ve fakat belli bir dönem boyunca, seçimlerde sürekli olarak diğer siyasal partileri geride bırakan hâkim parti aynı anlam ve içeriğe sahip değildir. Hâkim parti, sahip olunan güçten çok partinin etkinliği ile ilgilidir. Burada öne çıkan özellik, partiye duyulan inançtır. Partinin yandaşı olmayan kişiler bile partinin hâkimiyetini teslim etmektedirler. Hâkim partinin, çoğunluğa sahip olmaksızın elde ettiği bu üstünlüğü gerçeğe dönüştüren etmen ise siyasal sistemdeki parçalanmışlıktır. Ancak siyasal sistemdeki diğer partilerin bir araya gelerek hâkim partiye karşı hükûmet kurmaları da mümkündür. Dolayısıyla siyasal sistemdeki uflanma azaldıkça, hâkim partinin gücünü sürdürmesi de güçleşecektir.<sup>258</sup>

Hegemonik parti sınıflamasında ise durum farklılaşmaktadır. Siyasal sistem içinde birden fazla parti olmakla birlikte, gerçekte iktidar mücadelesine izin veren bir parti sistemi söz konusu değildir. Çünkü hegemonik parti dışındaki partiler, siyasal sistemin uyduları konumundadırlar. Gerçekte, hegemonik partinin iktidarına son verecek bir

<sup>258</sup> Ülkelerinde hâkim parti konumunda bulunan Sosyalist partilerin, 1965'te Norveç'te, 1968'de Danimarka'da ve 1977'de İsveç'te iktidardan inmelerine karşın, daha sonradan 1971'de Norveç'te ve ardından Danimarka'da ve 1982'de İsveç'te yeniden iktidara gelmeleri, hâkim parti anlayışının tek parti olmaktan uzak, yarışmacı parti sisteminin bir türü olarak karşımıza çıkarması bakımından önemlidir (Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.346-347.). Sartori ise, siyasal sistem içinde birden fazla partinin bulunmasına karşın hâkim partiyi tek parti sistemine dâhil etmektedir. Siyasal bilimciye göre, hâkim parti ile ona muhalefet ederek, seçim yarışına giren diğer küçük partiler arasındaki çoğulcu yapı görünüştedir. Çünkü hâkim parti, seçmen kitlesi içinde sahip olduğu güçle uzun bir süre boyunca yasama organı içinde salt çoğunluğunu elde eder. Ancak hâkim parti her zaman için iktidarını kaybetme olasılığına sahipse de bu durum onun siyasal yapı içinde hâkim parti olmasını engellemeyecektir (Özbudun, 1983, **a.g.e.**, s.114.).

seçim yarışmasının yapılmasına izin verilmez. Düşünsel alanda bile hegemonik partinin iktidardan uzaklaşması söz konusu değildir. Diğer partilere sadece mevcut iktidar partisinin hoşgörü gösterdiği ölçüde bir varlık ve hareket imkânı tanınır. Böylece çok partili siyasal yapıya yalnızca öykünülmüş olunur. Özü itibariyle koşulların denk olduğu, her türlü sonucun ve iktidar seçeneğinin ortaya çıkabileceği demokratik bir seçim ve partiler sisteminden bahsedilemez.<sup>259</sup> Bu ayırlama hâkim parti sistemini çoğulcu bir siyasal sistem içine, hegemonik parti sistemini ise, biçimsel olarak çoğulcu olsa da tek partili siyasal sistem sınıflandırmasına sokmaktadır.

Seçim sistemleri, parti sistemleri ve hükûmet yapısı arasındaki üçlü etkileşim içerisinde, parti sistemlerini belirleyen seçim sistemleri yoluyla hükûmetin yapısı da belirginleştirilmiş olmaktadır. Bu yüzden seçim sistemi-parti sistemi arasındaki bağıntı açıklığa kavuşturulduktan sonra parti sistemi ile bu parti sisteminin yasama organındaki yansımasına dayalı olarak kurulan hükûmet yapısı incelenecektir.

Uygulanan seçim sistemlerinin, siyasal yapıdaki partisel yelpazeyi etkileyişi arasında kurulan ve toplumsal bir kanun olarak nitelendirilen bağıntı, mutlak olmaktan çok temel bir eğilimi ifade etmektedir. Seçim sistemleri parti sistemlerini doğrudan biçimlendirmezler. Parti sisteminin oluşumuna, bir arabanın “fren-gaz” mekanizması gibi hızı/gelişim sürecini ayarlayan siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik etmenlerle birlikte katkıda bulunurlar. Bu çerçevede, tek turlu çoğunluk sistemi iki partili bir yapıyı teşvik ederken; iki turlu çoğunluk ya da orantılı temsil sistemi çok partili bir parti sistemine yol açmaktadır. Özellikle orantılı temsil sistemi yapısı gereğince, iki partili sisteme olanak tanımaması ve parti içi bölünmelere engel olmaması nedeniyle, çok partili bir siyasal yapıya vücut verecektir.<sup>260</sup> Lijphart, Duverger’nin bu eğilim

<sup>259</sup> Doğu Bloku’nun yıkılmasından önceki Polonya’nın sahip olduğu partiler sistemi bu yapıya örnek olarak gösterilmektedir (Aynı, s.115).

<sup>260</sup> Duverger, 1993, *a.g.e.*, s.290,302,315,326-27. Farrell ise seçim sistemi ile parti sistemi arasındaki ilişkiyi “tavuk-yumurta” ikilemine benzeterek, bir süre sonra hangisinin, diğerinin nedeni ya da sonucu olduğuna kanaat getirilemeyeceğine işaret etmektedir. Fakat iki önerme açısından bu sıkıntının daha az yaşanacağını da belirtmektedir. Buna göre, her yerde orantılı temsil esaslı bir seçim sistemi uygulanıyorsa, yasama organında temsil edilen parti sayısı adedi fazladır. Yine, çoğunluk esaslı bir seçim sisteminin kabul edildiği ülkelerde iki partili bir yasama organı oluşmaktadır. Öyle ki, siyasal bilimci çoğunluk sistemi-iki partili yasama organı ilişkisine Amerikan Kongre’sindeki, Cumhuriyetçi ve Demokrat partiler ile İngiliz yasama organındaki, Muhafazakâr ve İşçi partilerinin egemen konumunu

saptamasını, iki girdili varsayıma “demokratik istikrar ve nitelik” halkasını eklemek suretiyle biraz daha geliştirmiştir. Lijphart, orantılı temsil ile çoğunlukçu temsile ilişkin temel tercihlerin birer eleştirisini yapmaya çalışmaktadır. Bir yandan geleneksel yaklaşımın ısrarla savunduğu, çoğunluk esaslı seçim-iki partili yasama organı ilişkisinin yaratacağı istikrarlı ve nitelikli demokrasi modeli önerisini ele alırken; diğer yandan, onun tezatı kabul edilen orantılı temsil sistemi-çok partili yasama organı ilişkisini de siyasal sonuçlarıyla birlikte değerlendirmektedir.<sup>261</sup> Sartori ise, seçim sistemleri ile parti sistemleri arasındaki ilişkide, Duverger’nin eğilim saptamasının yanıltıcı olabileceğini ileri sürmektedir. Sartori’ye göre; çoğulcu sistemin uygulandığı bir ülkede, orantılı temsil uygulanıyormuşçasına çok fazla partiden oluşan bir parti sistemiyle karşılaşmak olasıdır. Bu aşamada önemli olan mevcut parti sayısından çok siyasal yapıda etkinliği ve belirleyiciliği olan parti sayısıdır. Bu çerçevede bir koalisyon hükûmetine katılma ya da onun oluşumunu belirleme anlamında potansiyeli olan, mevcut siyaseti, partisel

---

örnek göstermektedir (David M. Farrell, **Electoral Systems, A Comparative Introduction** (New York: Palgrave Publishers, 2001), s.162.

<sup>261</sup> Lijphart, bu değerlendirmesini dört saptama ile gerçekleştirmiştir:

1) İki partili sistemin siyasal yapıyı ılımlaştırarak, merkeze yaklaşıtııcı etkisinin uzun vadede istikrarlı ve etkin bir hükûmet siyasetine yol açacağına ilişkin saptama çok yanlış olmamakla birlikte; orantılı temsilin meydana getirdiği çok partili yasama organlarının da aynı sonucu vermesi mümkündür. Her ne kadar Weimar Cumhuriyeti ile III. ve IV. Fransız Cumhuriyetleri deneyimleri bunun aksine gösteriyor olsa da, bugünün demokratik İtalya, Benelüks ve İskandinav ülkelerinde çok partili sistem demokratik yapıyı çökertecek etkiden uzaktır.

2) İki partili yasama organlarından çıkan hükûmetler, görev süresi dayanıklılığı bakımından çok partili yasama organları karşısında bariz bir üstünlüğe sahip olmasına karşın, aynı sonuç hükûmetin etkinliği açısından geçerli değildir. Çünkü istikrar mutlaka etkin olmayı gerektirmediği gibi, çok partili yasama organının koalisyon hükûmetleri daha kısa olan görev süreleri içinde etkin olabilmişlerdir.

3) İki partili yapının daha demokratik özellik içerdiğine ilişkin iddia ise, aslında beraberinde çelişik bir anlamsal yükü de taşımaktadır. Çünkü bu sistem, partileri ılımlaştırarak, merkeze yakınlaştırmaktadır. Böylece, seçmene birbirine benzeyen siyasetler ve programlar sunmaktadır ki, bu açıdan bakıldığında karşılıklı bir benzeşme söz konusudur. Dolayısıyla neredeyse aynı siyasal tercihleri ve görüşleri ileri sürmeleri bakımından farklılıkları göz ardı etmektedirler. Eğer iki partili yapı, sağ ve sol olarak biçimlenen siyasal çizginin, aynı dünya görüşü içinde ılımlı-bağılantısızlık yanlısı sağ ve sol yaklaşımlarına da var olma imkânı tanımıyor ve bu seçenekleri sunmuyorsa, sistemin özellikle ılımlılıktan kaynaklanan daha demokratik olacağı varsayımı gerçek olmaktan uzaktır.

4) Lijphart, hükûmetin siyasal sorumluluğu açısından, iki partili sistemin, tek parti hükûmetine, tanıdığı iktidar ölçüsünde sorumluluk da yüklediğini ve bunun doğal sonucu olarak, hesap verme yükümlülüğünün, orantılı temsilden kaynaklanan koalisyon hükûmetlerinden çok daha fazla olduğu görüşünü de zorunlu ve yeterli bir veri olarak kabul etmemektedir. Çok partili yasama organlarının asgari çoğunluklu tek partili hükûmetleri için de benzer bir hesap verme yükümlülüğünün doğduğunu ileri sürmektedir. Bundan da önemlisi iki partili yapının bu üstünlüğü, İngiliz sistemindeki partiler arası bilinçli uzlaşmama, yakınlaşmama temeline dayanmaktadır. Aksi hâlde, Amerikan sistemindeki disiplinsiz partilerin, belirli kararların alınması sırasında anlaşmaları gibi bir durum, iki partili yapıyı çok partili yasama organının koalisyon hükûmetlerinin sorumluluk düzeyine indirecektir (Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.96-101.).

yarışı etkileyen ve bu ölçüde diğer partiler üzerinde korkutucu ya da dikkate alınmaya değer etkiye sahip partiler üzerine kurulu bir parti sistemi tipolojisi yapılmalıdır. Siyasal bilimci, seçmenler açısından sınırlayıcı, partiler bakımından da farklı oranlarda azaltıcı etkiye sahip seçim sistemlerinin gücü ile seçmenin soyut parti imajına bağlılığını ifade eden parti sistemlerinin yapısallığı arasında bağıntı kurarak bir ayırlama yapmaktadır.<sup>262</sup> Blondel ise, Sartori'nin sayısal yaklaşımını partilerin siyasal sistem içindeki konumlanmalarının ve etkinliklerinin de dikkate alınarak geliştirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Buna göre, parti sistemlerine ilişkin yapılan bir çözümlemede partilerin ideolojik yelpaze içinde aldıkları yer, sahip oldukları etki/güç ve sayıları ile dayandıkları meşruiyet tabanı, örgüt ve önderlik yapıları gözetilmelidir. Siyasal bilimci, batı demokrasilerini örnekleyerek, -iki partili sistem, -iki buçuk partili sistem, -biri egemen olan çok partili ve -hiçbiri egemen olmayan çok partili sistemden oluşan dörtlü bir parti sistemi tipolojisi önermektedir.<sup>263</sup>

<sup>262</sup> Sartori'nin ayırlaması dört olasılıklıdır. Buna göre;

- 1)Yapısallaşmış parti sistemi ile güçlü seçim sistemi tahmin edilen azaltıcı etkiyi göstererek basit çoğunluğa dayanan iki parti sistemlerini ortaya çıkarırlar,
- 2) Zayıf orantılı temsil sistemiyle yapısallaşmış parti sisteminin birlikte bulunduğu siyasal yapılarda, parti sisteminin güçlü yapısallaşması, güçlü bir seçim sisteminin yönlendirici etkisini yerini alarak yine iki partili bir sistemin doğmasına neden olur.
- 3) Güçlü seçim sistemi ile yapısallaşmamış seçim sisteminin birlikte bulunduğu sistemlerde ise, seçim sistemi ulusal düzeyde azaltıcı bir etki göstermez ve bunun sonucu olarak da partisel parçalanmanın önüne geçemez. Buna karşın tek etkisi seçim çevresi düzeyinde olur ve bu ölçekte iki kişili seçim mücadelelerini teşvik eder.
- 4) Seçim sisteminin ve parti yapılaşmasının zayıf olduğu ülkelerde herhangi bir yönlendirici ve sınırlayıcı etki söz konusu olamayacağından neredeyse bütün partilere temsil edilme olanağı tanınır (Sartori, 1997, a.g.e., s.50,51,55,62-66).

<sup>263</sup> İstikrarlı batı demokrasilerindeki iki partili sistemlerde, siyasal partilerin birbirlerine yönelerek, yakınlaştığını ve aralarında bir denge oluşturma eğilimi gösterdiğini vurgulayan siyasal bilimci, daha çok istikrarsız geçiş dönemlerinde ortaya çıkan iki buçuk partili sistemin ise farklılıklar içerdiğini ileri sürmektedir. Bu farklılık parti sayısından kaynaklanmamaktadır. Çünkü iki partili sistemlerde de mutlaka iki parti bulunmak zorunda değildir. Ancak her iki sistemi birbirinden ayıran bazı karakteristik farklar vardır. Blondel'e göre; iki partili sistemlerin aksine, iki buçuk partili sistemlerde iki büyük parti arasındaki güç dengesi farkı daha büyüktür. Ayrıca, sistem içinde daha karşıt görüşlere sahip bir partiler topluluğu bulunmaktadır. Bu yüzden, batı demokrasilerinde gerçek anlamda iki buçuk parti bulunmamaktadır. Almanya ve Belçika'da bir dönem görülen iki buçuk partili sistem geçicidir ve siyasal koşullar olağanlaştıkça sistem yeniden iki partili konuma geri dönecektir. Çok partili sistemi de sistem içinde egemen bir partinin olup olmamasına göre ikiye ayıran Blondel, geçerli oyların 2/3'ünü iki partinin aldığı çok partili bir yapı için bu nitelemeyi yapmaktan kaçınmaktadır. Sistemin çok partili olabilmesi için biri oyların yarısına yakını ya da 2/5'ünü alarak seçim galibi olan ya da oluşturulacak koalisyon hükûmetinde eşit olarak temsil edilen ve en az üç ya da dört partiden oluşan parti sistemleri çok partili olarak kabul edilebilir (Jean Blondel, "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies," **Canadian Journal of Political Science** Vol.1, No 2: 180-203 (June 1968), s.183,185,186.).



Seçim sistemi, partilerin sayısal olarak yasama organındaki görünümünü belirlerken, aynı zamanda kurulacak hükûmetin çatısını da biçimlendirmektedir. Seçim sistemi-parti sistemi arasındaki bağıntı, parlamenter sistemlerde kurulacak hükûmetin arkasındaki yasama çoğunluğunu da etkilemektedir. Bu yüzdendir ki; iki partili ve çok partili bir yasama görünümünün doğuracağı hükûmet yapılarının, görev süresi uzunluklarının ve verimliliklerinin aynı olmasını beklemek yanıltıcı olacaktır. Seçim sistemlerini mekanik bir yaklaşımla tek belirleyici varsaydığımızda, olabildiğince az partiden meydana gelen yasama organlarında oluşturulması kolay ve görev süresi bakımından istikrarlı hükûmetler kurulabilmektedir. Buna karşın ılımlı ya da aşırı çok partili yasama organlarında, iki ya da iki buçuk partili yasama organlarından farklı olarak, hükûmet oluşumu ve görev süresi bakımından ciddi bir istikrar sorunu ile karşılaşmak daha yüksek bir olasılıktır. Önermenin birinci kısmının gerçekleşmesine çoğunluk esaslı seçim sistemleri, ikinci kısmının ortaya çıkmasına ise orantılı temsil esaslı seçim sistemleri yol açmaktadır. Ancak istikrara ilişkin görece bu netliğin aynısını, hükûmet etkinliği açısından ifade etmek pek mümkün değildir. Dolayısıyla bu saptamanın sorgulanabilmesi, her iki seçim sisteminin tanımlanmasına ve ortaya çıkaracağı siyasal sonuçların ne anlama geldiğinin anlaşılmasına bağlıdır.

### 1.1.3.3. Çoğunluk ve Orantılı Temsil Sistemi Arasındaki Tercih Sorunu

Seçim sistemleri ile parti sistemleri arasındaki ilişkinin demokratik ülkelerdeki gelişim çizgisini etkilediğini ifade eden Lijphart, bu etkileşimin ülkede hangi demokrasi modelinin tercih edileceğine de yön vereceğini savunmaktadır. Öyle ki; çoğunlukçu seçim sistemlerinin uygulandığı ülkelerde, iktidarın, çoğunluğu elde eden partilerde toplandığını ve çoğunlukçu bir demokrasiye yol açtığını vurgulamaktadır. Seçim sisteminin orantılı temsile dayanması halinde ise çok partinin yasama organına dâhil olduğu, eşitlikçi ve iktidarı ayıran, paylaştıran ve bu yönüyle sınırlandırarak tek elde toplanmasını önleyen, oydaşmacı bir demokrasi anlayışının yerleşeceğine işaret etmektedir.<sup>264</sup>

<sup>264</sup> Siyasal bilimci, seçim sistemi-partiler sistemi ve demokrasi modeli arasındaki üçlü ilişkinin aynı zamanda birbirini destekleyerek, beslediğini belirtmektedir. Çünkü seçim sistemiyle iktidara gelen parti/partiler, kendilerini iktidara taşıyan bu mekanizmayı değiştirmekten kaçınacak ve mümkün olduğunca uzun süre iktidarda kalmanın yollarını arayacaklardır. Böylelikle, aynı partiler sistemi aynı demokratik modelin istikrarlı biçimde devamına neden olacaktır (Arend Lijphart, “Yeni Demokrasiler

Lijphart, çoğunlukçu/orantılı temsil sistemi, başkanlık/parlamenter hükûmet sistemi ve çoğunlukçu/oydaşmacı demokrasi modeli ilişkileri üzerine kurduğu bağıntıları; çoğunlukçu/orantılı temsile dayalı başkanlık sistemi ve çoğunlukçu/orantılı temsile dayalı parlamenter sistem olarak dördü bir sınıflandırma ile açıklamaya çalışmıştır. Bu sınıflandırmanın anlaşılmasında hükûmet sistemlerinin temel karakteristik özelliklerinin göz ardı edilmemesi gereklidir. Başkanlık sisteminde yürütme tek başlı olduğundan, seçim sistemi tartışması yasama organının oluşumu bakımından ele alınacaktır. Hangi seçim sistemi uygulanırsa uygulansın başkanlık sisteminde durum değişmeyecektir. Çünkü sistemin yasama-yürütme dengesi üzerine kurgulanmış yapısı, oydaşmacı bir demokrasi modelini gerektirmekte ve daha çok partinin yasama organına girmesine olanak tanıyan orantılı temsil sisteminin uygulanması hâlinde bile yasama organı uzlaşmaya yatkın partilerden oluşacaktır. Dolayısıyla çoğunlukçu seçim sisteminin doğal sonucu olan iki partili sistemin bir benzeri, yine yasama organı içinde orantılı temsilin uygulanmasıyla gerçekleşecektir. Bu karakteristik özelliğin bir uzantısı olarak yasama organının orantılı temsil sistemiyle belirlenmesi halinde de iki partili yapıdan farklı bir parti sistemine geçit verilmeyecektir. Çünkü siyasal sistem güçlü partilerin varlığına olanak tanıdığından genelde iki partili bir parti sistemine yol açacaktır. Bu yüzden çoğunlukçu ve orantılı temsil sistemi arasındaki tercih sorununun belirgin hâle geldiği parlamenter sistem açısından bir değerlendirme yapmak gerçekçi tespitlerin elde edilmesini sağlayacaktır.<sup>265</sup>

Parlamenter sistemde yasama-yürütme ilişkisi açısından seçim sisteminin belirleyiciliği ön plana çıkmaktadır. Yürütme organının ikili yapısı içinde, devlet başkanının verâset yoluyla ya da yasama organı tarafından seçiliyor olması, seçim sisteminin etkilerinin ölçülmesi için yasama organı üzerinde yoğunlaşmayı farklılaştırmamaktadır. Bu noktada her iki seçim sisteminin niteliksel eleştirisi önem kazanmaktadır. Lijphart, eleştiriyi yaparken, “temsil etme gücü”, “hesap sorulabilirlik”, “eşitlik” ve “siyasal katılma oranı” ölçütlerini önemsemektedir. Bu ölçütler aracılığıyla var olan demokratik yapının ve kurulan hükûmetin, “istikrarı ve/veya etkinliği”

---

İçin Anayasal Tercihler,” Çev.: Ergun Özbudun **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.185-186.).

<sup>265</sup> Aynı, s.186.

sorunsallarının değerlendirilebileceğini iddia etmektedir. Siyasal bilimciye göre; orantılı temsil, çoğunlukçu sistemin aksine seçime katılanlara, özellikle azınlıkta kalanlara, aldıkları oy oranında yasama organında temsil edilme olanağı tanımaktadır. Bu da sistemin temsil orantılılığını daha âdilane sağladığını göstermektedir. Temsil orantılılığındaki bu avantaj, orantılı temsili seçim sistemini uygulayan ülkeler açısından bir birlik, bütünlük ve istikrar sağlama unsurudur. Çoğunlukçu sistem ise, en çok oyu alanın kazanması ilkesine dayandığı için bu orantılılığı sağlayamamakta ve iki partili bir yasama organının içinden çıkan tek partili hükûmetlere yol açmaktadır. Dolayısıyla orantılı temsilden gerçekleştirmesi umulan, her siyasal görüşe kendini ifade etme özgürlüğünü sağlanamamaktadır. Böylece, toplumsal ve siyasal bir oydaşmaya ulaşılarak, siyasal sistem istikrarının sağlanması ve korunması amaçlarına, çoğunlukçu seçim sistemi ile ulaşmak mümkün gözükmemektedir.<sup>266</sup>

Seçim sisteminin, siyasal yapının parti ve hükûmet sistemleri üzerindeki etkisini, “hesap verilebilirlik” ve “etkinlik” açısından değerlendiren Quade, partilerin seçim öncesi ve sonrasındaki süreçlerine dikkat çekerek, çoğunlukçu sistemin orantılı temsile göre üstünlüğünü kanıtlamaya çalışmaktadır. Siyasal bilimci, çoğunluk sisteminin, iktidar olma mücadelesi veren partileri, seçimden önce belli bir çoğunluğun elde edilmesi gayesiyle birbirine yaklaştırdığını, birbirlerine karşı ılımlı hâle getirdiğini vurgulamaktadır. Aralarında uyuşma sağlanan partiler, aşırılıklarını yumuşatma eğilimine girerek merkezde yer alan çoğunluk seçmenin ilgisini çekmek yoluyla seçimleri kazanmaya çalışmaktadırlar. Bu sayede siyasal hedeflerin ortaya konması ve nasıl gerçekleştirileceği bakımından daha saydam ve güçlü bir hükûmet modelini seçmene sunmuş olmaktadır. Orantılı temsil ise neredeyse bütün siyasal partilere yasama organında temsil edilebilme olanağı verdiğinden, partiler arasında benzer bir yakınlaşmayı, ılımlaşmayı ve hatta birleşmeyi teşvik etmemektedir. Bu yüzden,

<sup>266</sup> Aynı, s.186-188. Çoğunluk sisteminin savunucularından Lardeyret, orantılı temsilin iyi örgütlenmiş her türlü dini, etnik, ideolojik, mesleki baskı grubuna ve/veya azınlığa yasama organında sandalye kazandırma şansını verdiğini kabul etmekle birlikte; siyasal birliğin sağlanması ve korunması bakımından her zaman aynı sonucu doğurmayacağını, hatta kültürel ve etnik bölünmeler yaşayan ülkelerde ayrıştırıcı bir etkisinin bile bulunabileceğini ifade etmektedir. Belçika’daki Flaman ve Valon bölgeleri ve bu bölgeler arasındaki çekişmeyi örnek gösteren siyasal bilimci, bu çekişmenin derinleşerek, ülkenin siyasal birliğinin bozulmamasını ise monarşinin varlığına bağlamaktadır (Guy Lardeyret, “Orantılı Temsile İlişkin Sorun,” Çev.: Mehmet Turhan **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.201.).

hükûmetin oluşumu ve programının belirginleştirilmesi seçim sonrasına ve daha çok partiler arasındaki kapalı kapılar arkasında yapılacak müzakere sürecine kalmaktadır. Seçmenin tanık olamayacağı tarzda kurulacak bu hükûmetler, daha az saydam ve katılımdan uzak olacağı gibi, orantılı temsilin istikrarsız ve etkin olmayan hükûmetlerinin hesap vermekten kaçınmalarına neden olacaktır.<sup>267</sup>

Lijphart, etkinlik-seçim sistemi etkileşmesini aynı zamanda “istikrar” sorunuyla birlikte ele almaktadır. Orantılı temsilin, ülkede azınlıkta kalan her türlü siyasal grubun temsiline olanak tanınması ve bu siyasal grupların yasama organında yer alarak görüşlerini dile getirmesini sağladığından, bölünmüş toplumlarda siyasal birliği ve barışı korumak bakımından önemli bir istikrar unsuru olduğunu vurgulamaktadır. Siyasal bilimci çoğunluk sistemi taraftarlarının etkinlik sorunsalına daha dar bir açıdan yaklaştıklarını, temsil yeterliliğinden çok, tek partili ve siyasal parti önderinin öne çıktığı hükûmetlerdeki yönetme yeteneğine vurgu yaptıklarını ifade etmektedir.<sup>268</sup>

Lardeyret, Lijphart’ın seçim sistemi-parti sistemi-hükûmet yapısı üzerine kurduğu varsayımı ele alarak, orantılı temsile ciddi eleştiriler getirmiştir. Yönetim istikrarı ve etkinliği arasında bağlantı kurarak geliştirdiği eleştirisinde siyasal bilimci, orantılı temsilin çok sayıdaki partiyi yasama organına sokmak suretiyle kısa ömürlü koalisyon hükûmetlerinin kurulmasına yol açacağını, dolayısıyla hükûmetin görev süresi bakımından dayanıksızlığının sıkça seçim yapılmasını gerektireceğini işaret etmektedir. Sürekli seçim atmosferi altında kalan siyasal yapının da etkin olamayacağını belirtmektedir. Böylece hükûmet, öngördüğü siyasal programı gerçekleştirmekte etkisiz

<sup>267</sup> Quentin L. Quade, “Orantılı Temsil ve Demokratik Devlet Yönetimi,” Çev.: Mehmet Turhan **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.211-212. Seçim sistemini vatandaşların kim tarafından ve hangi siyasete göre yönetileceğini gösteren bir mekanizma olarak algılayan Lardeyret de Quade ile aynı görüştedir. Siyasal bilimci, seçim sistemlerinin kurulacak hükûmetin yapısını büyük oranda etkilediğini vurgulamaktadır. Çoğunluk sisteminin, benzer partileri ve eğilimleri seçim öncesinde bir noktada buluşturmaya yönlendirerek, seçmenin gözü önünde daha tutarlı bir hükûmet programı oluşturmalarına ve demokratik bir süreç sonunda zaman kaybı olmaksızın etkin ve hesap verilebilirliği yüksek bir hükûmetin oluşumuna katkı sağladığına inanmaktadır. Orantılı temsilin ise, çoğunlukçu sistemin “belirlilik” özelliğinden uzak, küçük partilerin gizli siyasal pazarlıklarına açık bir hükûmet modelini dayatmaktadır. Dolayısıyla hükûmetin kurulması için zaman kaybedildiği gibi hükûmet partilerinin programlarından taviz vererek oluşturdukları tutarlılığı zayıf hükûmet programlarının kabulüne yol açacaktır. Bu sonuçlar da beraberinde istikrarsızlığı ve etkin olamamayı doğuracaktır (Lardeyret, **a.g.m.**, s.202).

<sup>268</sup> Lijphart, “Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler”, 1995, **a.g.m.**, s.186-189.

kalmakta ve belirli bir siyasetçi kadrosunun iktidardan kalamaması nedeniyle yönetsel anlamda bir siyasal uzmanlaşma gerçekleşmemektedir. Bu yoksunluk, hükûmetin etkin olamaması sonucunu da doğurmaktadır. Çoğunlukçu seçim sistemi ise, hükûmetin, türdeş bir çoğunluğa dayanarak kurulmasına olanak tanımaktadır. Bu durum görev süresi boyunca iktidarda kalmasını ve programını uygulamasını sağlar ki; böylece istikrarlı ve etkin bir yürütme modeli oluşturulur. Orantılı temsilin yol açtığı çok partili yasama organı ve koalisyon hükûmetlerinin anlaşmazlıklar süreci olarak niteleyebileceğimiz yönetimi, istikrarsızlık yarattığı gibi yeni koalisyon hükûmetlerinin kurulmasında sırasında zaman kaybına yol açtığı için yürütme boşluğuna sebebiyet verir. Oysa işaret edilen bu olumsuzlukların hiçbirine, çoğunlukçu seçim sisteminin iki partili yasama organındaki türdeş çoğunluğa dayanan tek parti hükûmetlerinde rastlamak mümkün değildir.<sup>269</sup>

Siyasal istikrarın ve etkinliğin kendisini hissettirdiği en somut alanın ekonomi olduğunu vurgulayan Lijphart, orantılı temsil ve çoğunlukçu sistemlerin uygulandığı ülkelerde ekonomik ölçütlerin birbirinden çok da farklı sonuçlar vermediğini, hatta özellikle “ekonomik büyüme”, “enflasyon” ve “işsizlik oranı” gibi göstergeler açısından orantılı temsilin daha iyi sonuçlar verdiğini işaret etmektedir. Siyasal bilimci, temsil orantılılığının yüksekliği, azınlık çıkarlarının korunması, siyasal katılım ve işsizliğin denetim altına alınması konularında orantılı temsil sisteminin daha elverişli bir siyasal zemin hazırladığını savunmaktadır. Bu saptamaya dayanarak siyasal istikrar ve etkinlik noktasında, orantılı temsil, demokratik parlamenter sistemler bakımından değerli bir seçenek olarak kabul edilmelidir. Ancak Lijphart, aşırı çok parçalı parti yapılanmasına yol açmayacak bir orantılı temsil sisteminin tercih edilmesi gerekliliğine de dikkat çekmektedir. Bu çekinceye rağmen aşırı çok partili siyasal yapıya sahip Hollanda ve

<sup>269</sup> Lardeyret, siyasal yapı içinde iktidar seçeneğinin oluşturulması bakımından da çoğunlukçu seçim sisteminin, orantılı temsile nazaran daha üstün olduğunu savunmaktadır. Çünkü çoğunlukçu sistemin oluşumuna katkıda bulunduğu iki partili yasama kompozisyonunda bir parti hükûmet olurken; diğer parti bütün hazırlıklarını iktidar olmak üzere, muhalefette kalarak sürdürür. Bu olgu aynı zamanda hükûmetteki partinin bir biçimde iktidarını kaybettiği zaman yerini kısa zamanda dolduracak bir iktidar seçeneğinin varlığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yönetimde bir boşluk yaratılmamış olacağından, bu siyasal olgu aynı zamanda bir başka istikrar unsurunu oluşturmaktadır. Oysa ikiden çok partinin yasama organına girmesine olanak tanıyan orantılı temsil sistemi, bu özelliği ile hem kısa ömürlü koalisyon hükûmetlerinin kurulmasına yol açar hem de neredeyse bütün partileri hükûmete taşıdığı için geride her yönüyle iktidara hazır bir seçenek bırakmamış olur. Böylece hükûmetlerin görev süresi bakımından dayanıksız olması ve bir iktidar seçeneğinin bulunmaması nedeniyle yeni hükûmetin kurulması da güçleşir ki; bu durum zaman kaybına ve yönetim boşluğunun doğmasına yol açar. Bütün bu olumsuz sonuçlar sistemi, istikrarsızlığa ve etkin olmamaya sürükleyecektir (Lardeyret, **a.g.m.**, s.200-201.).

İtalya'nın istikrarlı ve etkin birer demokrasi örneği oluşturduğunu da ifade etmektedir.<sup>270</sup>

Lijphart, ekonomik siyasetin belirlenmesi ve uygulanmasının yanında, ayrıca savunma ve dış siyaset alanlarında da karar alma süreçlerinin önemine değinerek, seçim sistemlerinin etkilediği hükûmet yapılarını çözümlemeyi ihmâl etmemiştir. Buna göre; çoğunluk sisteminin oluşumuna katkıda bulunduğu tek partili hükûmetlerin, bu alanlarda karar alma konusunda zorluk çekmemeleri, görece, hükûmetin etkinliğini arttırmakla birlikte, orantılı temsilin koalisyon hükûmetlerinde aynı hızı görmek mümkün değildir. Ancak ekonomi, savunma ve dış siyaset alanlarında koalisyon hükûmetlerinin zaman kaybetmek pahasına, belli bir oydaşmaya ulaşmaları, bir ortak akla ulaşmalarını sağlar. Bu durum, yanılma payını azaltırken aslında uzun vadede hiç de aceleyle gelmemesi gereken bu alanlarda kalıcı, doğru ve etkin bir siyasetin üretilmesi anlamına gelir. Oysa tek parti hükûmetlerindeki karar alma zincirinde bu sürecin yaşanmasına gerek olmadığından, “meşruiyet eksikliği” ve “artı” bir özellik gibi gözüken “hız” unsuru “eksi” sonuçların doğmasına ve etkin olmayan bir hükûmet uygulamasına yol açacaktır. Etkin olamama da bir süre sonra hükûmetin varlığının sorgulanmasına neden olacaktır. Güven sorgulaması parlamenter sistemde karşılığını, hükûmetin düşürülmesi/güveninin sürdürülmemesi biçimde bulacaktır. Sistem içinde bu durumun sıklaşmaya başlaması da hükûmet istikrarsızlığına yol açacaktır.<sup>271</sup>

Quade ise istikrar ve etkinlik bakımından yalnızca ekonomik göstergelerin değil, aynı zamanda, ülkedeki etnik gerilim veya uyum, dinsel bölünme veya birlik, jeopolitik risk veya güvenlik ölçütlerinin önemsenmesi gerekliliğine ve siyasal sistemin

<sup>270</sup> Lijphart, ekonomik az gelişmişliğin ve/veya etnik, dinsel bölünmelerin yaşandığı Asya, Afrika, Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde çoğunlukçu sistemin oluşturduğu ve görünüşte istikrarlı, siyasal parti önderinin güçlü olduğu tek parti hükûmetlerinin bu temel sorunların çözülmesine, sanılanın aksine pek de katkıda bulunmayacağını belirtmektedir. Siyasal bilimci az gelişmişliğin yarattığı potansiyel çatışma ortamının içinde var olan etnik vb. kaynaklı bölünmelerin, siyasal anlamda kendini ifade edememeye yol açan çoğunluk sistemi nedeniyle derinleşeceğini belirtmektedir. Lijphart, siyasal anlamdaki bu sarsıntının hükûmet istikrarsızlığına ve ona bağlı olarak da etkin olmayan bir yürütmeye neden olacağını vurgulamaktadır. Bu iddiasını desteklemek üzere, güçlü ve çoğunlukçu geleneğe sahip Britanya hükûmetlerinin, dinsel ve etnik kökenli Kuzey İrlanda sorununu, oydaşma ve iktidar paylaşımını öngören orantılı temsil sistemi ve mümkün olan her türlü siyasal görüşün katıldığı koalisyon hükûmetleri ile çözme girişimlerini örnek olarak göstermiştir (Lijphart, “Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler”, 1995, **a.g.m.**, s.192-194.).

<sup>271</sup> Aynı, s.194-196.

karşılaşacağı deneyimlerin zorluğunun belirleyici olacağına işaret etmektedir. Siyasal bilimciye göre, siyasal yapı bakımından siyasal olayların gerçekleşmesinden önceki bu çevresel koşullar yaşamsal önem taşımaktadır. Öyle ki, zayıf bir siyasal yapı, bu koşulların olumlu seyretmesi hâlinde istikrarlı ve etkin işleyebileceği gibi güçlü bir siyasal yapı, içinde bulunduğu çevresel koşul ve durumların olumsuzluğu karşısında, kendisinden beklenen istikrar ve etkinlik uygulamalarına yol açmayabilir. Dolayısıyla Lijphart'ı eleştiren Quade, siyasal bilimcinin çevresel koşullar bakımından genelde sorunsuz ülkeler üzerinden bir örnekleme ve sonuca gittiğini belirtmektedir.<sup>272</sup>

Quade, orantılı temsilin uygulandığı İtalya ve Almanya'daki istikrarlı ve etkin yönetimi, seçim sisteminden ziyade, II. Dünya Savaşı'ndan çıkarılan siyasal ve ekonomik derslere ve özellikle Avrupa'nın yeniden yapılanması için Marshall Planı çerçevesinde verilen dış yardıma bağlamaktadır. Çoğunluk sistemine sahip İngiltere'nin ekonomik alandaki başarısızlığını ise savaşta uğradığı ağır kayıplara, sömürgelerini kaybederek ağır bir sosyo-psikolojik yıkıma ve sonradan ortaya çıkan Kuzey İrlanda sorunuyla ilişkilendiren siyasal bilimci, alınan yanlış kararların bu başarısızlığı arttırdığını, dolayısıyla bu sonuçtan seçim sistemini sorumlu tutmanın haksızlık olacağını iddia etmektedir.<sup>273</sup> Lijphart, çoğulcu sistemi savunan yazarların, hükûmetin ekonomik alanda göstereceği başarı durumuna ilişkin ileri sürdükleri itirazları çok da haksız bulmamakla birlikte, İngiltere için Quade'ın belirttiği durumların aynılarının orantılı temsilin uygulandığı Belçika, Hollanda ve Almanya için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Bu ülkelerden ilk ikisi sahip oldukları sömürgeleri savaş sonrasında kaybederken, Almanya da en az İngiltere kadar büyük bir yıkıma uğramıştır. Marshall yardımının ekonomik alandaki başarıya etkisini yadsımayan Lijphart, yine orantılı temsil uygulayan İsveç ve Finlandiya'nın çeşitli sebeplerle büyük askeri harcamalar yaptığına işaret ederek, bu dış yardımların bütünüyle ekonomik dengeler için kullanılmadığını da vurgulamaktadır. Dolayısıyla seçim sisteminin hükûmet yapısını

<sup>272</sup> Quade, Weimar Cumhuriyeti ve IV. Fransız Cumhuriyeti deneyimlerinde çevresel koşulların olumsuzluğu içinde, orantılı temsille oluşan koalisyon hükûmetlerinin istikrarsız ve etkinlikten uzak bir yapıda biçimlendiğini ve faaliyette bulunduğunu belirterek, orantılı temsil sisteminin kendisi için atfedilen olumlu özellikleri hak etmediğini vurgulamaktadır (Quade, **a.g.m.**, s.207-209).

<sup>273</sup> **Aynı**, s.210-211.

etkilemekle birlikte, siyasal sistemin ve hükûmetin istikrarını ve etkinliğini tek başına belirleyen bir unsur olmadığına işaret etmektedir.<sup>274</sup>

Lardeyret ve Quade'ın eleştirilerine kısmen hak veren Lijphart, orantılı temsilin iddia edildiği gibi hesap vermekten kaçınan, istikrarsız ve etkin olmayan bir hükûmet yapısına yol açmadığını ifade etmektedir. Çoğunlukçu sistemin yandaşlarının belirttikleri ölçütlerin özellikle “hesap verilebilirlik”, “hükûmet istikrarı”, “karar verme kapasitesi” ve “seçim sıklığının ortadan kaldırılması” açısından ileri sürdükleri ölçütlerin nesnel ve deneysel olmadığını belirtmektedir. Hükûmetin oluşturulması aşamasında söz konusu olabilecek gizli pazarlıklar açısından ancak aşırı çok parçalı bir siyasal parti sisteminin var olması gerektiğini, bu durumun da küçük partileri belirleyici konuma getirdiğini kabul etmekte, ancak orantılı temsil açısından ulaşılan bu sonucun mutlak olmadığını savunmaktadır. Dolayısıyla çoğunlukçu sistem savunucularının istikrarsızlık ve etkin olamama eleştirilerinin geçerliliğinin başka ölçütlerle de desteklenip, sınanması gerektiğini belirtmektedir. Koalisyon hükûmetlerinin kısa ömürlü olmasına karşın, düşünülen seçim sıklığının yaşanmadığının altını çizen siyasal bilimci, akılcı yaklaşımın ortaya çıkardığı doğru karar alma kapasitesinin, siyasal/ekonomik alanda uygulama başarılarına yol açtığını savunmaktadır. Aynı zamanda temsil oranlılığındaki yükseklikten kaynaklanan oydaşma kültürünün gerçekleştirdiği meşruiyet ve siyasal katılımın, siyasal barışın devamlılığını sağladığını iddia etmektedir. Lijphart'a göre bütün bu sonuçlar, orantılı temsilin ifade edildiği gibi istikrarsız ve etkin olmayan bir hükûmet yapısına yol açmadığını göstermektedir.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Arend Lijphart, “Kanıtların Tekrar Gözden Geçirilmesi,” Çev.: Mehmet Turhan **Demokrasinin Küresel Yükselişi** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s.215-218.

<sup>275</sup> Seçim sıklığının kolayca ölçülebildiğini belirten Lijphart, 1960 ile 1988 yılları arasında parlamenter - çoğunluk sistemini uygulayan ülkelerde ortalama 10.0 yasama organı seçimleri yapıldığını, buna karşın aynı süre içinde parlamenter-orantılı temsil sistemine sahip ülkelerde yasama seçimi ortalamasının 8.8 olduğunu tespit etmektedir (**Aynı**, s.218-221.).



#### 1.1.3.4. Siyasal Partilerin Yasama Organındaki Dağılımı

##### Sonucunda Oluşan Hükûmet Görünümleri

Çoğunlukçu ve orantılı temsil esaslı seçim sistemlerinin olumsuz sonuçlarını azaltmak için geliştirilen karma seçim sistemlerini<sup>276</sup> bir kenara bıraktığımızda, çoğunluk sisteminin az sayıdaki partiden oluşan bir yasama organına; orantılı temsil esaslı seçim sisteminin de çok partili bir yasama organına vücut verdiğini gözlemlemekteyiz. Bu aşamada parlamenter sistem eleştirisinin merkezine yerleştirdiğimiz siyasal istikrar ve etkinlik sorunları açısından, uygulanan seçim sistemleri sonucunda oluşan yasama organı görünümü büyük önem kazanmaktadır. Çünkü kurulacak olan hükûmetin yapısal niteliğini yasama organının partisel dağılımı belirlemektedir. Orantılı temsil sisteminin yol açtığı çok partili yasama organından koalisyon ya da azınlık hükûmet tipleri çıkarken; tek parti hükûmetlerini kurulabilmesi için gereken yasama çoğunluğunu ise çoğunlukçu mantığı ve ilkeleri bünyesinde barındıran seçim sistemleri sağlamaktadır.

Hükûmet sisteminin istikrar ve etkinlik sorunları bakımından yapılan bir incelemede, hükûmet görünümü, göz ardı edilmemesi gerekli bir unsur oluşturmaktadır. Bu noktada başkanlık ve parlamenter sistemler esas alınarak bir değerlendirme yapılmalıdır. Başkanlık sisteminde yürütme organı açısından bir koalisyon, azınlık ya da tek parti hükûmeti olasılığı söz konusu olmayacaktır. Ayrı seçimle ve meşruiyet tabanıyla belli bir süre için göreve gelen başkandan ibaret olan yürütme erki için görev süresi bakımından hükûmet istikrarı sorun olmaktan çıkmıştır. Buna karşın yürütme etkinliği ve aslında büyük ölçüde buna bağlı olarak siyasal sistem istikrarı ise başkanlık sistemi açısından rahatlıkla savunulacak bir olguyu oluşturmamaktadır. Çünkü katı erkler ayrılığına dayalı çift meşruiyetli yapıdan kaynaklanan siyasal tıkanmalar, başkanlık hükûmetini etkinlik ve siyasal sistem istikrarı

<sup>276</sup> Günümüzde ülkelerin tercih ettikleri seçim sistemleri genellikle orantılı temsil ya da çoğunluk esaslı olmakla birlikte, bu tercih seyri özellikle 1990 yılından sonra karma seçim sistemlerinin kabulü yönünde yer değiştirmiştir. Orantılı temsil yarattığı istikrar sorunu ile çoğunlukçu sistem ise, temsil gereksinimini bir türlü karşılayamaması nedeniyle, ülkeleri her iki sıkıntının aşılması amacıyla seçim sistemlerini değiştirmeye ve birini tercih etmektense, her ikisinin belli özelliklerinin kaynaştırıldığı, yönetim istikrarı ve halkın temsil edebilmesi sorunlarının en aza indirilmesi bakımından karma sistemlere yöneltmiştir. 1993’de İtalya ve Rusya’nın, 1994 yılında da Japonya’nın karma bir seçim sistemini kabul etmiş olmaları bunun en açık göstergesidir (Erdoğan Günel, **Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Siyasal Kurumlar Üzerindeki Etkileri** (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2005), s. 41-43.).

bakımından zedelemeye açık hâle getirmektedir. Parlamenter sistem açısından ise, hem görev süresinin istikrarı hem de yönetim etkinliği ve siyasal sistemin uzun vadedeki istikrarı bakımından çok bilinmeyenli bir denklemden bahsetmek mümkündür. Çünkü istikrar ve/veya etkinlik sorunları sadece seçim sisteminin yasama organında yarattığı partisel görünüme bağlı olarak gelişmez. Bunun temel nedeni parlamenter sistemin yalnızca yumuşak erkler ayrılığına dayanması değildir. Özellikle, toplumsal muhalefet, parti disiplini, partinin toplum katmanlarındaki konumu ve algılanışı, gelişmiş bir sivil toplum, basın, yerleşik sivil ve/veya askeri bürokrasi, ekonomik yaşam, kültürel ve tarihsel geçmiş gibi hükûmeti doğrudan ya da dolaylı olarak çok güçlü biçimde etkileyen unsurların varlığı bu belirsizliği beslemektedir. Bu yüzden ki; parlamenter sistemin hükûmet eleştirisi yapılırken, yasama organındaki aritmetik önemli olduğu kadar, diğer çevresel etmenlerin de dikkate alınması gereklidir. Ancak eleştirinin merkezine kurumsal anlamda yasama-yürütme ilişkisi oturtulduğunda, siyasal partiler, parti içi yapılanma, seçim sisteminin tercihi ve uygulanan seçim sistemi sonucunda yasama organında temsil gücüne sahip olan partisel görünüm öne çıkmaktadır. Çünkü bütün bu siyasal etmenler, kurulacak olan hükûmetin yapısı, istikrarı ve etkinliğinde parlamenter hükûmet sisteminin eleştirisi açısından ihmâl edilmemesi gereken belirleyicileri oluşturmaktadırlar.

Lijphart, yarı-başkanlık ve parlamenter demokrasileri de içine alacak biçimde, yasama-yürütme ilişkisi çerçevesinde oluşturulan hükûmetlerin ortalama ömürleri ve kurulan hükûmet sayısını esas alarak bir varsayım geliştirmiştir. Siyasal bilimci, - “asgari çoğunluklu tek parti”, - “asgari çoğunluklu koalisyon”, - “azınlık” ve - “geniş çoğunluklu” olarak dört grupta toplanabilecek hükûmet görünümlerinin farklı siyasal sonuçlar doğurduğunu belirtmektedir. Buna göre; tek partiden ya da bir koalisyondan oluşan asgari çoğunluklu hükûmetler, her zaman için koalisyonlardan meydana gelen geniş çoğunluklu hükûmetlerden daha uzun bir ömre sahiptirler. Ayrıca asgari çoğunluklu tek parti hükûmetleri ise aynı nitelikteki koalisyon hükûmetlerinden daha dayanıklıdır. Lijphart’ın varsayımının son bölümünü azınlık hükûmetlerinin durumu

oluşturmaktadır. Bu hükûmetler, koalisyonlardan kurulu geniş çoğunluklu hükûmetlerden bile daha kısa ömürlüdürler.<sup>277</sup>

Parlamente sistem açısından istikrar ve etkinlik sorunlarının gündeme getirilerek, tartışmaya açılmasında zorlanılacak en zor ihtimal, yasama çoğunluğuna dayanan tek parti hükûmetleridir. Bu durumda ezici bir yasama çoğunluğuna sahip siyasal parti, gerek hükûmetin kurularak güvenoyu alması, gerek görev süresi boyunca düşürülme tehlikesinden uzak kalması ve gerekse de istediği kanunları çıkararak öngördüğü hükûmet programını gerçekleştirmesi bakımından istikrarlı ve etkin bir konumdadır. Böyle bir hükûmetin istikrarını ve/veya etkinliğini bozacak en önemli unsur, parti içi bölünme ya da parçalanma olabilir. Disiplinli partiler açısından bunun gerçekleşebilmesi, ancak milletvekillerinin üyesi oldukları partiyle siyasal yaşamlarına devam edemeyecekleri duygusuna kapılmalarına bağlıdır.

Tek parti hükûmetlerinin sınırda bir çoğunluğa sahip olmaları ise, onları istikrar ve etkinlik sorunlarıyla daha sık karşılaşmalarına yol açabilir. Sınırda olma durumu, en ufak ekonomik, siyasal ya da toplumsal dalgalanmada istifalara ya da en azından parti içi muhalefete neden olabilir. Dolayısıyla, hükûmetin gerekli çoğunluğu yitirmesi ya da icraatı için gerek duyduğu yasama faaliyetlerini yapamaması söz konusu olur ki, her iki durum da istikrarsız ve etkin olmayan bir yürütme demektir.

Yasama organındaki partilerin sahip oldukları sandalye sayısına bağlı olarak oluşturulan “koalisyon” veya “azınlık” hükûmetleri açısından ise yapılacak değerlendirmede, benimsenen demokrasi modelinin etkisi dikkatten kaçmamalıdır. Çoğunluk demokrasisinin kabulü halinde, görece zayıf bir yasama çoğunluğuna dayanan hükûmetlere; oydaşmacı demokrasinin yasama organları ise, genelde, toplumdaki bütün önemli siyasal görüşleri temsil eden parti ve grupların bir araya gelmesiyle oluşturulan geniş koalisyon hükûmetlerine yol açarlar. Buna karşın azınlık

<sup>277</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.73. Lijphart’ın, geniş çoğunluklu hükûmetlerin, sürekli koalisyonlardan oluştuğuna ilişkin saptamasına her zaman için katılmak mümkün değildir. Türkiye gibi seçim sisteminde yüksek ülke barajının olduğu ülkelerde, geniş çoğunluklu hükûmetler tek partiden de oluşabilmektedir.

hükûmetleri ise daha istisnai bir seçenek olarak, her iki demokratik modelin benimsendiği siyasal yapılarda ortaya çıkabilmektedir.<sup>278</sup>

Orantılı temsil sisteminin yol açtığı ve oydaşmacı demokrasi modelinin bir sonucu olarak ortaya çıkan koalisyon hükûmetlerinde, yasama çoğunluğunun sağlanması amacıyla en az iki partinin bir program üzerinde uzlaşarak bir araya gelmelerinin sağlanması gerekmektedir. Koalisyon hükûmetlerine katılan siyasal partiler özde siyasal kimliklerini korumakta ve iktidara gelme noktasında kendi programlarını inkâr etmeksizin hükûmete katılma eğilimi göstermektedirler. Dolayısıyla bir koalisyon hükûmetinden bahsedebilmek için iki koşulun gerçekleşmesi zorunludur. Bunlardan ilkinin hükûmetin çalışmalarının çerçevesini belirleyen bir bağlayıcı hükûmet programı; ikincisini, hükûmet partilerinin aralarındaki anlaşmaya uygun olarak yapacakları bakanlık bölüşümü oluşturmaktadır.<sup>279</sup>

Koalisyon hükûmetlerinin oluşumunda yasama organına giren partilerin sayıları, büyüklükleri ve siyasal tercihlerinin belirleyici ölçütler olduğunu ve siyasal öğretilerde koalisyonlara ilişkin kuramların ve ampirik çalışmaların bu ölçütler esas alınarak yapıldığını ifade eden Lijphart, hiçbir ölçütün tek başına koalisyonların kurulmasını açıklamakta yeterli olmayacağını vurgulamaktadır. Siyasal bilimci, tek başına çoğunluğu elde edemeyen ve bunu gerçekleştirmek için bir araya gelen siyasal partilerin, hükûmetin kurulması noktasında az sayıda partinin hükûmete girmesini sağlayarak, iktidarlarını azamileştirmek kaygısı ve amacını taşıdıklarını kabul etmekle birlikte, koalisyonu kuracak partilerin göz önüne alacakları tek ölçünün bu olmadığını da belirtmektedir. Siyasal partiler kuracakları koalisyon hükûmetinde, benzer görüşlü partilerle işbirliği yaparak, faaliyette bulunmayı daha verimli ve etkin olabilmek anlamında önemserler. Bu yüzden bir sonraki seçimleri kazanabilir konuma gelebilmek için, gerekli değişiklikleri ve icraatı yapmak amacıyla, gerekirse daha çok ve siyasal açıdan uyum içinde olabilecekleri partilerle koalisyon hükûmeti kurma yoluna giderler. Ancak siyasal tercihlerin oynadığı rol her zaman bu yönde cereyan etmeyebilir. Çünkü partiler hükûmetin dışında kalıp, destek vererek ya da muhalefet ederek güçlenmeyi

<sup>278</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.44.

<sup>279</sup> Aleskerov, Ersel ve Sabuncu, **a.g.e.**, s.144-145.

yeğleyebilirler. Ayrıca savaş gibi olağanüstü dönemlerde bütün partilerin katıldığı koalisyon hükûmetleri de oluşturulabildiğinden siyasal tercih ölçütü, sayı ve büyüklük ölçütlerinde olduğu gibi tek belirleyici olmamaktadır.<sup>280</sup>

Koalisyon hükûmetleri, yasama çoğunluğuna sahip, disiplinli tek partili hükûmetler karşısında, görev süresi anlamında daha istikrarsız<sup>281</sup> bir görünüm arz etseler bile, bu durum onların istikrarsız olacakları anlamına gelmemektedir. Ancak koalisyon hükûmetlerinin içyapısında parti sayısının çok artması ya da siyasal tercihleri birbirine pek de yakın olmayan partilerin bir araya gelmesi, görev süresi istikrarı konusunda koalisyonları zorlayan etmenlerdir. Etkinlik ise hükûmetin kurulma biçiminden çok, uyumlu, programlı ve eşgüdümlü çalışması ile vaat ettiklerini gerçekleştirebilme yeteneği ile ilgilidir. Doğal olarak, yasama çoğunluğuna sahip olmak, mutlak anlamda etkin olmayı nasıl sağlamıyorsa, birden çok parçadan oluşan koalisyon hükûmetlerinin de verimsiz ve etkin olmayan bir çalışma sürdürmesini gerektirmez. Ancak koalisyon hükûmetlerindeki partisel farklılıklar, faaliyet uyumu, uzlaşma ve eşgüdüm konusundaki kırılganlık oranını arttırmakta ve bu koşullarda, başta hükûmet istikrarı olmak üzere, etkin olabilme yeteneğini de olumsuz etkilemektedir.

Koalisyon hükûmetlerinin kazanan partileri, genelde koalisyona katılan küçük partiler olmaktadır. Küçük partiler, hükûmetin ayakta kalabilmesi ve devam edebilmesi bakımından stratejik belirleyiciliğe sahip oldukları dönemlerde, anahtar parti olarak, koalisyonun asıl kazanan parçasını oluşturmaktadırlar. Çünkü mevcut güçleriyle elde

<sup>280</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.45-47, 49-51,53.

<sup>281</sup> Koalisyon hükûmetlerinin görev süresi istikrarını belirli siyasal ve hukuksal sonuçlar belirlemektedir. Bu sonuçları dört başlıkta toplamak gerekirse;

1) Koalisyon istikrarını etkileyen en sarsıcı değişim, hükûmet partisinin/partilerinin değişmesidir. Bu durumda hükûmet düşeceği için istikrar da bozulmuş olacaktır.

2) Hükûmetin toplu olarak istifası sonucunda görece bir istikrar kaybı söz konusu olacaktır. Ancak yeni kurulacak hükûmetin koalisyon ortaklarını aynı partiler oluşturursa, istikrarsızlık biçimsel olmaktan öteye geçmeyecektir.

3) Partiler arası koalisyon uzlaşması aynı kalmak koşuluyla, başbakanın değişmesi de istikrarı özde zedelemeyecektir. Başbakan değişikliği hükûmeti sona erdirse bile aynı partilerin uymayı taahhüt ettikleri koalisyon protokolünün yapısı bozulmadıkça, istikrar sorununun yaşanmayacağını söylemek mümkündür.

4) Seçimlerin yenilenmesi ise eski hükûmetin yapısını, uzlaşısını ve istikrarını derinden etkileyecektir. Koalisyonu, bir önceki hükûmetin partileri de kursalar, seçim atmosferi ve sonuçları yeni siyasal dengeler yaratacağından artık yeni bir koalisyondan bahsetmek gereklidir. Dolayısıyla seçim, mevcut bir koalisyonun sonu demektir. Bu yüzden de hükûmet istikrarını yeni kurulacak hükûmete kadar zedelemiş olur (Aleskerov, Ersel ve Sabuncu, **a.g.e.**, s.167.).

edemeyecekleri iktidar olanaklarını, bu konumları sayesinde ulaşabilmekte ve disiplinli ve ideolojik örgüt yapılarıyla hükûmeti yoğun biçimde kendi lehlerine etkileyebilmektedirler. Böylece, temsil ettikleri azınlık görüşlerini, sık sık gündeme getirerek, taraftarlarının partilerine olan bağlılığını sağlamlaştırırlar. Bu sonuç azınlıkta kalan görüşlerin partileşerek çok sayıda partinin siyasal yaşama girmesini tetikler. İlk bakışta bir istikrarsızlık unsuru gibi gözükse de sağlıklı bir demokrasinin ve çoğulcu yapının yaşama geçebilmesi, ezici çoğunluğa yol açan çoğunlukçu sistemin yarattığı tek parti anlayışının otoriter yaklaşımları karşısında bir güvencedir. Çok partili yasama organı aslında geniş anlamda siyasal sistem açısından bir istikrar unsurudur. Böylece, toplumun çeşitli siyasal tercihlerinin yasama organına yansıdığı ve yürütme organında yer alarak vaatlerini yerine getirme yükümlülüğü ve imkânını onlara tanımaktadır. Bu durum, siyasal partilerin uzlaşma kültürünü geliştirmekte ve uzun vadede demokratik istikrara önemli katkı sağlamaktadır. Ayrıca tek parti hükûmetlerine karşı işletilmesi güç olan güvenoyu, gensoru gibi parlamenter mekanizmaların uygulama ve sonuç verme şansı artacağından, hükûmetin siyasal sorumluluğuna gidilerek denetlenmesine ve etkin olmadığı dönemlerde değiştirilebilmesine olanak tanımaktadır.<sup>282</sup>

Yasama organında temsil edilen ve fakat hiçbir biçimde tek başına ya da bir koalisyon çatısı altında yasama çoğunluğunu sağlayamayan siyasal partiler, en azından zaman kazanmak ve yeni bir seçimin doğuracağı her türlü maliyetten kaçınmak için azınlık hükûmetine razı olabilmektedirler. Bu durumda siyasal partiler, tek partiden ya da çoğunluğu sağlayamayan partiler koalisyonundan oluşan bir azınlık hükûmetini dışarıdan destekleyerek, yeni seçimlere kadar hükûmetin ayakta kalmasını sağlarlar. Azınlık hükûmetlerinin kurulmasındaki tek etmenin karşı kutupta yer alan partinin önünü kesmek olmadığı açıktır. Ayrıca siyasal partiler, “iktidarda yıpranmamak”, “parti önderlerinin kişisel anlaşmazlıkları”, “parti örgütlerinin yerel düzeydeki rekabetlerinden kaynaklanan uzlaşamama” durumları nedeniyle de koalisyon kurabilecekken, azınlık hükûmetlerini destekleme yolunu seçmektedirler.<sup>283</sup>

<sup>282</sup> Saim Sezen, **Seçim ve Demokrasi** (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1994), s.293,301.

<sup>283</sup> Aleskerov, Ersel ve Sabuncu, **a.g.e.**, s.151-154.

Azınlık hükûmetine dışarıdan destek vererek katkıdan bulunan parti ya da partilerin esas amacı, güvenoyu mekanizmasıyla hükûmet üzerinde sıkı bir denetim gerçekleştirmek ve dolaylı biçimde de olsa iktidara ortak olmaktır. Böylece siyasal anlamda hem daha az yıpranacaklar hem de hükûmetin hareket yeteneğini belirleyebileceklerinden, seçimlere hazırlanacak zamanı ve enerjiyi verimli kullanabileceklerdir. Azınlık hükûmetini kuran partinin/partilerin seçimlere yıpranarak girmelerine yol açacak siyasal manevraları yapabileceklerdir. Azınlık hükûmetinin görevde kalabilmesi bütünüyle yasama organındaki partiler arası dengeye bağlıdır ve bunun doğal sonucu, hükûmetin, en ufak anlaşmazlık hâlinde düşürülme tehlikesiyle karşı karşıya kalmasıdır. Bu yüzden azınlık hükûmetleri, diğer hükûmet görünümüleri içindeki en istikrarsız uygulama tipidir. Etkinlik bakımından ise, azınlık hükûmetlerindeki başarı olasılığı, koalisyonlar hükûmetlerinden de düşüktür. Çünkü yasama organını seçime taşıması için diğer partilerin desteği ile kurulan azınlık hükûmetinin etkin olmasını, bizzat destekçi partiler olarak tanımayacaklardır. Aksi durum rekabetçi siyaset mantığına aykırı olacaktır. Hükûmette yer almayan partiler, etkinlik için gerekli hareket yeteneğini hükûmeti meydana getiren partiye/partilere tanımayarak seçime hazırlanırlar. Bu sayede hükûmet partilerini yıpratarak, kendilerine gerekli siyasal ve hukuki koşulları hazırlayıp, seçimlere avantajlı girmeyi hedeflerler. Destekçi partilerin bu niyeti ve hareket tarzları, azınlık hükûmetlerini etkin olmaktan uzaklaştırarak, işgüder bir hükûmet konumuna düşürmektedir.

## **1.2. Parlamenter Sistemin Siyasal Tıkanmalar Karşısındaki Konumu:**

### **Esneklik Yetisi**

#### **1.2.1. Esneklik, İstikrar ve Etkinlik Kavramları Arasındaki İlişki**

Parlamenter hükûmet sisteminin eleştirel değerlendirilmesinin bir boyutunu da esneklik ölçütü oluşturmaktadır. Esneklik ölçütü, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki sırasında ortaya çıkan anlaşmazlıklardan kaynaklanan siyasal bunalımlar karşısında, sistemin refleksini ve buna bağlı olarak gelişen kırılğanlık oranını ifade etmektedir. Hükûmet sisteminin uygulanması noktasında; istikrar ve etkinlik kadar esneklik yeteneğinin varlığı da tercih edilme nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle

ki, diğ er iki ölçütü tamamlayan esneklik yeteneğ i, demokratik siyasal yapının başarılı, sorunsuz ve sürekli biçimde iş lemesine katkıda bulunan etmenlerden biridir. Dolayısıyla hükûmet sistemi, karşılaşt ığı siyasal tıkanmaları çözüm üretkenliğ i sayesinde aş abildiğ i ve böylelikle demokratik siyasal yapının devamlılığ ını sağ ladığ ı ölçüde manevra yeteneğ i yüksek bir kurumsal esnekliğ e sahip demektir.

Siyasal sistemin esnekliğ iyle ilintili konuların baş ında, mevcut hükûmet sisteminin karşılaşt ığı siyasal ya da hukuki kilitlenmelerin ulaşt ıkları boyut gelmektedir. Bu sorun aynı zamanda mevcut hükûmet sisteminin yapısal özellikleri ve uygulandığ ı ülkenin koş ullarıyla yakından ilgilidir. Hükûmet sisteminin, yasama- yürütme iliş kisinden kaynaklanan siyasal tıkanmalara karşı gösterdiğ i çözüme yönelik hareket elastikiyeti ya da refleksi, kilitlenmenin niteliğ ini doğ rudan etkileyecektir. Eğ er hükûmet sistemi yapısal olarak mevcut tıkanıklığ ı aş ma yönünde birtakım hukuki ve siyasal mekanizmalara sahip değ ilse ya da bunlara sahip olmakla birlikte, siyasal tercihler bu mekanizmaların iş letilmemesi yönünde oluş uyor, ortaya çıkan kilitlenme kısa sürede siyasal sistem bunalımına dönüş ecektir. Buna karşı n ilgili mekanizmaların devreye sokulmasıyla, erkler arası siyasal tıkanma, demokratik çerçeve de kalınarak bir biçimde aş ılabiliyorsa, yalnızca hükûmet bunalımından bahsetmek doğ ru olacaktır. Hükûmet sistemleri, ortaya çıkan tıkanmanın hem nedeni hem de çözümleyici özelliklerini bünyesinde barındırarak çift taraflı bir anlam yüklenmiş lerdir. Çünkü hükûmet sistemleri yapıları gereğ i potansiyel tıkanma olasılıklarının kaynağ ı olduğ u gibi onların aş ılması için gerekli mekanizmalara da sahip olabilmektedir. Bu olasılıkların çözüme kavuşturulamaması daha derin ve ağır siyasal sonuçları doğ uracak ve önceleri hükûmet bunalımı olarak baş layan siyasal kilitlenmeler, siyasal sistem bunalımına dönüş ecektir.

Esneklik kavramının, hükûmet sistemlerinin yapısal özellikleri çerçevesinde yapılan karşılaştırma ile açıklığ a kavuşturulmasında ö ne çıkan bağı ntı esnekliğ in, istikrar ve etkinlik ile olan iliş kisine dayanmaktadır. Dolayısıyla öncelikle üç kavram arasındaki ilintiyi kurmak gereklidir. Çünkü esneklik kavramının istikrar ve etkinlik kavramları ile olan bağı ntı ve etkileş imi, hükûmet sistemini ve geniş anlamda demokratik siyasal yapıyı etkilemektedir. Bu iliş kinin hükûmetin görev süresine, etkinliğ ine ve siyasal sistem istikrarına katkısı ya da etkisi aynı zamanda siyasal



tıkanmalar karşısındaki konumlanmayı belirginleştirecektir. Esnek yapılı hükûmet sistemleri, hükûmet bunalımlarının aşılmasını kolaylaştırarak, siyasal sistem bunalımlarına pek izin vermeyen modeller olmakla birlikte, hükûmet dayanıklılığı zayıf sonuçlara yol açarlar. Buna karşın yasama yürütme ilişkileri açısından katı yapılı hükûmet sistemleri, hükûmet istikrarsızlığına olanak tanımazken, erkler arası uyuşmazlığın çıkaracağı siyasal kilitlenmelerin çözümü noktasında, yasama ve yürütme erklerinden birini, geri çekilmeye ya da taviz vermeye zorlamaktadır. Bu yüzdendir ki; yapısal esnekliği az olan hükûmet sistemlerinde, siyasal tıkanmalar kısa zamanda sistem bunalımına dönüşebilmektedir. Dolayısıyla esnek yapılı hükûmet sistemlerine nazaran, erkler arası ilişkileri daha katı hükûmet sistemlerinde, siyasal istikrarın sağlanması ve sürdürülmesinde kırılmalık oranı yükselmektedir.

Esneklik-istikrar kavramları arasındaki ilişkide, hükûmet sisteminin yapısal özelliği belirleyici olurken; aynı saptamayı esneklik-etkinlik ikilisi için yapmak pek mümkün değildir. Zaten istikrar, etkinliği hazırlayan mutlak bir ön koşul olmadığı için esneklik ile etkinlik arasında, istikrarı ölçü olarak bir bağıntı kurmak olası değildir. Diğer bir deyişle, hükûmet istikrarının bulunduğu yürütme erkleri mutlaka etkin sonuçlar doğurmayacağı gibi, esneklik niteliği de hükûmetin etkin olmasını garantilemez. Etkinlik, yürütmenin, görev süresi ile bağlı olmaksızın vaat ettiklerini ve açıkladığı programını gerçekleştirebilme becerisi ile ilgili olduğundan, esneklik ile olan ilişkisi dolaylıdır. Çünkü etkinlik, hükûmetin çalışabilme rahatlığına sahip olduğu ölçüde var olabilen bir nitelik ve siyasal kilitlenmeler nedeniyle hareket edemeyen, manevra yeteneğini yitiren bir hükûmet pek tabiidir ki; etkin olmaktan da uzaklaşacaktır. Dolayısıyla, esnek yapılı hükûmet sistemleri görece istikrar sorunlarını bünyelerinde taşıyalar da siyasal sistemde, olası siyasal kilitlenmelere karşı daha geniş bir hareket alanı yarattıklarından, etkin hükûmet sistemlerinin oluşturulmasının alt yapısını da hazırlamaktadırlar.

### 1.2.2. Siyasal Tıkanmalar Karşısında Parlamenter Sistemin Diğer Hükûmet Sistemleri İle Karşılaştırılması

Esneklik niteliği, hükûmet sisteminin yapısal özelliğinden kaynaklanmakta ve istikrar ile etkinlik sorunlarının değerlendirilmesinde belirleyici olmaktadır. Bu yüzden uygulanan bir hükûmet sisteminin işleyişi sırasında ortaya çıkan siyasal tıkanmaların aşılmasında, esneklik-istikrar-etkinlik bağıntısının kurulması kaçınılmazdır. Siyasal kilitlenmeler karşısında gerekli çözümleri geliştiremeyen bir hükûmet sistemi, görece istikrarlı bir yapıya sahip olsa bile, demokratik siyasal yapıyı, derinden sarsacak bir istikrarsızlık sorunuyla karşı karşıya bırakabilecek potansiyele sahiptir. Öte yandan hükûmetin, oluşturduğu iradeyi yaşama geçirmek suretiyle, siyasal hedeflere ulaşma yeteneğini ve yönetebilirlik iktidarını ifade eden etkinlik durumu ise, esneklik ve istikrar arasındaki etkileşimden etkilenmektedir. Öyle ki; bir hükûmet sistemi, erkler arasında ortaya çıkması olası kilitlenmeleri çözebilme kapasitesine sahip olduğu ölçüde, siyasal esnekliğe sahiptir ve bu sayede siyasal sistem bunalımlarının oluşumunu engelleyerek, daha etkin, yönetme yeteneği yüksek ve başarılı bir görünüm çizebilecektir. Dolayısıyla, bu üçlü ilişkinin açıklığa kavuşturularak, parlamenter hükûmet sisteminin eleştirisine başka bir boyut daha ekleyebilmek için, yapısal farklılıkları öne çıkarılan hükûmet sistemlerinin karşılaştırılmasından yararlanılacaktır. Bu karşılaştırmada, başkanlık ve parlamenter hükûmet sistemlerinin esas alınması, sorunun açıklanması için yeterli kurumsal veriyi sunacaktır. Yarı-başkanlık uygulaması ise, iki saf sistemin yapısal verileri ışığında değerlendirilecektir.

Hükûmet sistemleri, yapısal anlamda birçok olasılığa açık hâlde işleyişlerini sürdürmekte ve zaman içinde farklı nedenlere bağlı olarak, çeşitli siyasal bunalımlarla karşılaşmaktadırlar. Siyasal tıkanmaların aşılması ve derinleşerek sistem bunalımına dönüşmeden çözülmesi noktasında, sistemin esneklik kapasitesi önem kazanmaktadır. Hükûmet sistemleri arasında yapılan karşılaştırmada bir artı olarak kabul edilen esneklik kapasitesi bakımından parlamenter sistem, erklerin katı ayrılığına dayanan hükûmet sistemlerine göre avantajlıdır. Bu avantajın anlaşılabilir olması sistemin, karşısında konumlanan başkanlık sisteminin yapısal özelliklerinin açıklamasına bağlıdır.

Başkanlık sistemindeki çifte meşruluk olgusu, her iki organın seçilmesinde halkın dolaysız belirleyiciliği bakımından olumlu gözükse de, bu sonuç aynı zamanda erkler arasında ortaya çıkması kuvvetle muhtemel kilitlenmelerin siyasal zeminini hazırlamaktadır. Çünkü yasama ve yürütme erkleri demokratik meşruiyete sahip olduklarını ileri sürerek, aralarında doğabilecek bir görüş ayrılığını siyasal bunalıma dönüştürme eğiliminde bulunabileceklerdir. Bu uzlaşmazlık bir süre sonra devlet yönetimini sekteye uğratmaya başlayacaktır.<sup>284</sup> Yasama ve yürütme organlarının görüş ayrılığından kaynaklanan tıkanmanın aşılabilmesi, ancak taraflardan birinin siyasal anlamda taviz vermesini gerektirir. Parlamenter sistemlerde hükûmetler, yasama organındaki çoğunluğa sahip disiplinli partilerden oluşacakları için, bu tip bunalımların ortaya çıkması daha güçtür. Ayrıca çıkması hâlinde bile, gensoru, güvenoyu, yasama organının feshi gibi mekanizmalarla sorunun giderilmesi yönünde yeni bir yasama çoğunluğunun oluşturulması yapısal olarak mümkün kılınmıştır.<sup>285</sup> Bu sayede oluşturulacak yeni bir hükûmete bütçe kanununu çıkarma imkânı verilebilmektedir.

Başkanlık sistemindeki sabit görev süresi, yürütme erkinin görev süresi istikrarını mutlak anlamda sağlamaktadır. Oysa daha esnek bir yasama-yürütme ilişkisine dayanan parlamenter sistemde, hükûmetin görev süresi daha kısa ve dolayısıyla istikrarsız olabilmektedir. İlkinin, ikincisi karşısındaki bu üstünlüğü aynı zamanda bir zafiyeti de bünyesinde taşımaktadır. Çünkü sabit görev süresi içinde ortaya çıkabilecek bir siyasal tıkanma, yasama ve yürütme erklerinden birinin geri adım atmaması hâlinde, kısa sürede sistem bunalımına dönüşerek, demokratik siyasal yapının istikrarını tehdit eder noktaya gelecektir.<sup>286</sup> Öyle ki; sabit görev süresi, hükûmet dayanıklılığını arttırmakla

<sup>284</sup> Ergun Özbudun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı** (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), s.140-141.

<sup>285</sup> ABD başkanlık sisteminin uzun yıllardır herhangi önemli bir siyasal kilitlenme yaşamaksızın uygulanmasına karşın, Clinton'ın başkanlığının birinci döneminde, Kongre'de çoğunluğu ele geçiren Cumhuriyetçi Parti ile başkan arasında çok ciddi bütçe restleşmeleri olmuştur. Clinton bu yüzden siyasal stratejisini değiştirmek zorunda kalmıştır. Çünkü 1995 yılı içinde Cumhuriyetçi Parti'nin kontrolündeki Kongre, federal hükûmetin önünü kısa aralıklarla, iki kez kesmiş ve bunu da bütçe tasarısını onaylamayarak yapmıştır ([http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761564341\\_2/Bill\\_Clinton.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761564341_2/Bill_Clinton.html) E.T. 02.08.2004). Başkanın, siyasetini ve vaatlerini, bütçe ölçüsünde gerçekleştirebileceği düşünüldüğünde, katı erkler ayrılığının yarattığı sıkıntının büyüklüğünü anlamamız kolaylaşacaktır. Çünkü disiplinsiz parti yapısına rağmen, farklı bir siyasal partinin, yasama çoğunluğuna sahip olması güçlü bir kilitlenme potansiyelini beraberinde taşımaktadır.

birlikte, siyasal sistemin istikrarlı ve etkin biçimde varlığını sürdürebilmesini sağlayacak esneklikten uzaklaştırmaktadır. Impeachment süreci dışında, yürütme organının kesintiye uğramaksızın görevde kalması, çeşitli olasılıkların ortaya çıkması hâlinde, hükûmet sistemini, siyasal kilitlenmeler ve zorluklar ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bunların başında başkanın görev süresi içinde “ölümü” ve “ağır hastalığı” gelir. Bu durumlarda, farklı siyasal eğilimlere sahip bir halefin gelmesi söz konusudur. Dönem içi halefiyet kurumuyla, olağan seçim sürecinde, belki de hiçbir zaman seçilemeyecek bir başkan göreve getirilmiş olur. Halefiyet, sistemin dolaysız meşruiyet artısını zedeleyen bir çelişkisidir. Yine başkanın, ağır koşullar altında aldığı kararlarla yanlış bir siyaset gütmesi hâlinde ise, yasama ve yürütme erkleri arasındaki sıkıntı daha da büyüyecektir. Çünkü yapısal olarak yürütme erkinin değiştirilememesi, etkinlikten uzak ve fakat görev süresi bakımından istikrarlı bir hükûmete, siyasal yapının tahammül etmesini gerektirir. Bu zorunluluktan kaynaklanan erkler arası gerilim ise, bir süre sonra demokratik siyasal sistemin bunalıma girmesine yol açabilecektir.<sup>287</sup>

Başkanlık sistemindeki hükûmet istikrarı her zaman için siyasal sistemin istikrarını destekleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaz. Öyle ki; Linz, başkanlık sistemlerindeki belirli siyaset kalıplarının olabirliğine vurgu yaparak, başkanın kişisel yetersizliklerinden ya da genel olarak başkanlık makamının zayıflığından kaynaklanan bir etkinlik yoksunluğundan bahsetmektedir. Özellikle başkanın kişiliğinde beliren ve etkisiz kalan bir yürütme, sabit görev süresi nedeniyle değiştirilemeyeceğinden bir sonraki seçimde halk desteğinin azalması olasılığı ile birleştiğinde, başkan sürekli yeni yetkiler elde etme ve hatta olağanüstü dönem otoritesine başvurma durumuna sürükleyebilecektir. Bu eğilim, uzun vadede, demokratik siyasal sistemler açısından, istikrarı zedeleyici bir sonucu beraberinde getirecektir. Siyasal bilimci, ABD dışındaki<sup>288</sup>, Güney Amerika başkanlık sistemleri deneyimlerinde, bu yönde sapmaların

<sup>286</sup> Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükûmetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme),” <http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>. E.T. 17.03.2006.

<sup>287</sup> Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri,” 1995, *a.g.m.*, s.145-146.

<sup>288</sup> ABD başkanlık uygulaması ise, hükûmet sisteminin yapısal sorunlarını bünyesinde barındırmasına karşın hâlâ işlemekte ve siyasal sistem demokratik performans ve nitelik bakımından istikrarlı bir örnek

görüldüğünü işaret ederek, demokratik siyasal yapı istikrarı ve performansı noktasında sistemin istikrarsız ve zayıf olduğunu iddia etmektedir. Bu saptamalarına karşın, Linz başkanın seçmenler ve yasama organı karşısında yüksek bir meşruiyete ve desteğe sahip olması hâlinde yine istikrarlı ve güçlü bir başkanlık sisteminin olabilirliğini de yadsımamaktadır. Ancak bu koşulların varlığı sistemin siyasal kilitlenmeye dönük yapısal sıkıntılarını örtmeyecektir. Ayrıca, disiplinli bir partinin desteğini arkasına alan başkan, anayasal denetim ve denge mekanizmasını felce uğratacak bir güce de sahip olabilir ki; bu durum, demokratik siyasal yapı için istenmeyen bir sonuçtur.<sup>289</sup>

Parlamente sistem ise siyasal tıkanmalar karşısında, gensoru, güvenoyu, fesih vb. hukuki mekanizmalarla donatıldığı için daha avantajlı bir konumdadır. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini görevden uzaklaştırabilmeleri biçiminde kurulan siyasal denge, muhtemel uzlaşmalıkların, kilitlenmelere dönüşmeden sonlandırılmasını sağlamaktadır. Sabit görev süresi ile bağlı olmama, her iki erk arasındaki ilişkiyi gelişmeye açık ve başkanlık sistemine nazaran daha esnek bir hâle getirir. Bütün bu yapısal özelliklere ek olarak, parlamente sistem, başkanlık sistemine göre, yürütme erkinin oluşumunda birden fazla siyasal seçenek yaratılmasını sağlar. Böylelikle, uygulanan seçim sistemi ne olursa olsun parlamente sistem, seçimi yitirenlere muhalefet görevini vererek siyasal sistem içinde tutmakta, dışlanmalarını önlemekte ve iktidar olabilme imkânını tanıyarak, siyasal görüşler arasında kutuplaşmayı engellemektedir. Ayrıca parlamente sistemin iki başlı yürütme yapısının sorumsuz parçasını meydana getiren devlet başkanının, erkler arasındaki sürtüşmelerden kaynaklanan gerilimi azaltıcı ve siyasal atmosferi ılımlatıcı bir rol üstlenmesi, kilitlenmeleri aşma yönünde sisteme esneklik katan bir başka etmeni oluşturmaktadır. Başkanlık sisteminde, devlet başkanı ve hükûmet başkanının başkanın kişiliğinde birleştiği düşünüldüğünde, ortaya çıkan tıkanmanın aşılması noktasında arabulucu bir

---

olmayı sürdürmektedir. Sartori, başkanlık sistemi bakımından ABD uygulamasının bu denli başarılı olmasını, ülkenin kendine has özelliklerine bağlamaktadır. Amerikan siyasal kültürü ve onun oluşturduğu disiplinsiz iki partili yapı, başta dış siyasette olmak üzere başkanın desteklenmesi noktasında birleşebilmekte ve onu güçlü kılmaktadır. Siyasal yapının ideolojik katılıktan uzak ve yararcı esnekliği, zayıf ve disiplinsiz iki partili yapının varlığı ile birlikte düşünüldüğünde, birçok başkanlık sistemi uygulamasından farklı biçimde, siyasal kilitlenmelerin ortaya çıkmasını engellemektedir. Bunlara ek olarak, Amerika'da yerel merkezli siyasetin azımsanmayacak derecede önemsenmesi, temsilcilerin seçim bölgeleri için mali kaynak ayırma siyasetinin kurumsallaştırmaları, siyasal kilitlenme olasılığını azaltan dinamikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Sartori, 1994, **a.g.m.**, s.108-109.).

<sup>289</sup> Linz, "Parlamentarizmin Erdemleri", 1995, **a.g.m.**, s.176-177,181.

siyasal aktörün yokluğu hissedilmektedir. Bu farklılık bile siyasal sistemin istikrarını bozabilecek ya da en azından desteklemeyecek bir unsurdur.<sup>290</sup>

Esneklik bakımından parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında yapılan karşılaştırmada gözden kaçırılmaması gereken bir diğer konuyu, hem devlet hem de hükûmet başkanlığını kendi bünyesinde toplayan başkanın, iktidarını kişiselleştirmesi oluşturmaktadır. İktidarı yasama organında değil de başkan da yoğunlaştıran başkanlık sistemi, siyasal yapının gövdesinde bir yarılmaya neden olacak eğilimleri güçlendirmektedir. Az gelişmiş ve siyasal kültürü yeterince olgunlaşamayarak, eklemlenememiş toplumlarda sistem “başkancı” bir niteliğe bürünmektedir. Buna karşın diyalog ve oydaşma üzerine kurulu olan parlamenter hükûmet sistemi, çatışmaları yumuşatan, ortaklaşa karar almayı teşvik eden yapısıyla çok daha uzlaşmaya açık bir siyasal ortamı hazırlamaktadır. Bireyi merkez alan başkanlık sistemine göre, siyasal gruplar arasında uzlaşa hükûmetlerini öngören parlamenter sistem, demokratik sistemde her siyasal görüşe iktidar olabilme olanağı sağlayan, koalisyonlara açık yönüyle, başkanlık sisteminin radikalizmi karşısına bir ödünleşme ve ılımlaşma tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>291</sup>

Yarı-başkanlık-parlamenter sistem karşılaştırması da yasama ve yürütme organlarının birbirleri karşısındaki konumlanmaları çerçevesinde olacağından, erkler arası ilişkinin siyasal katılımı/esnekliği ön plana çıkmaktadır. Bu noktada saf başkanlık

<sup>290</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006. Parlamenter sistemin, başkanlık sistemine göre daha fazla hükûmet oluşturma seçeneğine sahip olması, hükûmet sisteminin öngördüğü seçim mantığı ile ilgilidir. Başkanlık sisteminin, kazananın her şeyi kazandığı buna karşın kaybedenin de hiçbir siyasal kazanımının olmadığı “sıfır toplamı” seçim anlayışına bağlıdır. Bu anlayış beraberinde siyasal bunalımı da getirmektedir. Çünkü koalisyonlarla gerçekleştirilen iktidar paylaşımını ve bu yolla küçük partilere siyasal yapı içinde istek ve çıkarlarına hitap etme imkânının bir benzerini, başkanlık sisteminde görmek mümkün değildir. Parlamenter sistemin muhalefet partilerini de siyasal sistem içinde tutan bu yapısı, başkanlık sisteminin aksine gerilim ve kutuplaşmayı azaltan bir etki göstererek, sistem istikrarını destekleyen bir özellik göstermektedir (Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, 1995, **a.g.m.**, s.147-148.).

<sup>291</sup> Halksız bir yönetime yol açtığına yönelik eleştiriler karşısında parlamenter sistem, oydaşmaya açık yapısıyla düşünüldüğünün aksine etkin bir yönetime yol açabilmektedir. Öyle ki, İspanya’nın başarılı ve barış içinde bir demokrasiye geçişte ve yeni bir anayasa yapım sürecinde tercihi, parlamenter hükûmet sistemi olmuştur. Çünkü egemen ve çoğunlukçu bir yasama organına duyulan oydaşma gereksinimini, başkanlık sistemine nazaran orta yolcu bir parlamenter yönetim daha kolay sağlayabilecektir. Çünkü parlamenter sistemin ödünleşmeyi gerektiren yapısından farklı olarak, başkanlık sisteminde bu ortaklaşmaya ve iktidarı paylaşmaya dönük bir siyasal eğilim mevcut değildir (Miguel Herrero de Miñon, “Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler,” Çev.: Ergun Özbudun ve Levent Köker **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı** (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993), s.39-41).

sistemine göre yarı-başkanlık sisteminin daha esnek bir yapıda olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu saptamada yarı-başkanlık sisteminin karma bir yapıya sahip olmasının etkisi büyüktür. Çünkü yürütme organı başkanlık sistemindeki gibi devlet ve hükûmet başkanı sıfatlarını kendisinde birleştiren bir başkandan oluşturulmamıştır. Aksine, ikili yürütme yapısı içinde yasama çoğunluğunun güvenine dayanan ve güvensizlik oyu, gensoru ya da devlet başkanının fesih iradesiyle görevine son verilebilecek bir hükûmetin varlığı ile daha esnek bir hâle getirilmiştir. Devlet başkanının görev süresinin sabitliği, sisteme, saf başkanlık sistemiyle aynı ölçüde olmayan bir katılık katmaktadır. Çünkü başkanın yeniden ya da art arda seçilememesi biçimindeki yasaklar ile hesap verilebilirliğini ortadan kaldıran yasaklar, yarı-başkanlık sisteminde bulunmamaktadır. Yine de siyasal sistem içinde belirleyici bir rolü bulunan başkanın yetersizliği ve başarısızlığı olasılık içindedir. Bu durum, sistem içi tıkanmaları tetikleyecek bir ortamı da yaratmaktadır.<sup>292</sup>

Yarı-başkanlık sistemi açısından siyasal kilitlenmeler, yürütmenin çifte meşruiyete sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Devlet başkanı ile yasama organı arasındaki eşit derecedeki meşruiyet olgusu, yasama ve yürütme erklerinde farklı dünya görüşlerinin aynı anda yer alması halinde, yasama çoğunluğuna dayalı olarak kurulan hükûmetle, doğrudan halk tarafından seçilen başkanı karşı karşıya getirmektedir. Bu yapısıyla istikrar arayışının<sup>293</sup> bir sonucu olan yarı-başkanlık sistemi, siyasal sistem bunalımına dönüşebilecek tıkanmaları üretme potansiyeline sahiptir. Başkan ile hükûmet arasında, farklı siyasal tercihlerden kaynaklanan gerilimi ve iktidar mücadelesini ifade eden “birlikte yaşama” sistemin ciddi biçimde kilitlenmesine yol açmaktadır.

<sup>292</sup> Yazıcı, 2002, **a.g.e.**, s.108-109.

<sup>293</sup> 1958 Anayasası ile kabul edilen yarı-başkanlık sistemi, büyük ölçüde III. ve IV. Cumhuriyetlerin ulusal bunalımlara yol açan zayıf, kapasitesiz yürütmesine ve istikrarsız siyasal yapısına bir tepki olarak düşünülmüştür. Amaç, güçlü yürütme ile siyasal istikrarı sağlayarak önceki dönemin yasama organı üstünlüğüne dayanan çok partili istikrarsız hükûmet yapısından kurtulmaktır (Ezra N. Suleiman, “Presidentialism and Political Stability in France,” **The Failure of Presidential Democracy** Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s.140-141.).

Beyme, Fransa<sup>294</sup>, Rusya ve Wałesa döneminde Polonya’da sistem içinde açıkça birbirinden ayrılmış iki siyasal kampın varlığı yüzünden “birlikte yaşama” sorunu ile karşılaşıldığını vurgulamaktadır. Siyasal bilimci, Finlandiya, İzlanda, Avusturya örneklerinde olduğu gibi yetkileri oldukça sınırlı başkanların bulunduğu, çok partili ve/veya koalisyonlara açık yasama organlarına sahip yarı-başkanlık sistemlerinde ise bu tür bir kilitlenmenin ortaya çıkmasını düşük bir olasılık olarak görmektedir.<sup>295</sup>

“Birlikte yaşama” dönemlerinde, yasamanın güvenine dayanan hükûmet ile halkın doğrudan meşruiyetine sahip cumhurbaşkanı arasında yaşanan mücadele, siyasal bir gel-git biçiminde gelişmektedir. Cumhurbaşkanı bu çatışma dönemlerinde yetkilerini kullanmakta daha çekimser davranmakta ve siyasetin belirlenmesinde hükûmet kendi tercihlerini öne çıkarmakta daha istekli davranmaktadır.<sup>296</sup> Cumhurbaşkanı, farklı bir siyasal gelenekten gelen hükûmet karşısında, “birlikte yaşama” dönemi boyunca siyasetteki etkisini ve belirleyiciliğini yitirmektedir. Çıkarılmış kanunları imzalamayı reddetmekten kaçınmak durumunda kalmakta ve başbakanın varlığı karşısında, bakanlara, uyguladıkları siyaseti değiştirmeleri yönünde talimat veremeyeceği gibi aralarında çıkan uyuşmazlıklarda hakem rolünde hareket edememektedir.<sup>297</sup> Ancak

<sup>294</sup> Elgie, Fransa’da Mitterand dönemiyle ortaya çıkmaya başlayan “birlikte yaşama” durumunun arkasında, “kurumsal”, “seçmenlerin siyasal eğilimlerindeki oynaklık” ve “seçmenlerin kasıtlı tercihi” olmak üzere üç ana nedenin olduğunu vurgulamaktadır. Siyasal bilimci, yasama organı ve başkanlık seçiminin aynı dönemde yapılmamasının, “birlikte yaşama” durumuna yol açtığına işaret etmektedir. Bunun önüne geçmek için her iki seçimi aynı dönemde yapmak amacıyla 2000 yılındaki anayasa değişikliği ile devlet başkanının görev süresini yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Her iki seçim dönemi zamansal bir koşutluğa kavuşturulsa da yasama organının ya da devlet başkanlığı makamı için seçimin zorunlu hâle geldiği bir anda bu değişiklik çözüm olmaktan çıkacaktır. Siyasal bilimci, kurumsal etkeni destekleyen ve birlikte yaşama durumunun ortaya çıkmasındaki ağırlıklı nedeni, seçmen tercihlerindeki değişkenlik düzeyinde aramaktadır. Elgie, 1962-1986 yılları arasında, yürütmenin her iki kanadıyla aynı siyasal eğilimden oluştuğu dönemde, seçmenin önce “sağ” daha sonra da “sol” siyasete iktidar olma imkânı tanıdığını, ancak geçen zaman içinde yaşanan ağır toplumsal ve kültürel değişimin farklı bir seçmen yelpazesi oluşturduğunu ve önceden kestirilemeyen bir siyasal tercih eğilimine yol açtığını ifade etmektedir. Bu oynaklık seçimlerin örtüşmemesi ile birleştiğinde birlikte yaşama deneyimlerini ortaya çıkarmıştır. Siyasal bilimci, esaslı bir kanıt bulamamakla birlikte Fransız seçmenin, “birlikte yaşama” durumunun verimliliği arttıran bir etkiye sahip olduğunu düşündüğünü ve kasıtlı olarak farklı siyasal eğilimleri aynı anda iktidara ortak ettiğini ileri sürmektedir (Robert Elgie, “Cohabitation: Divided Government French-Style,” **Divided Government in Comparative Perspective** Ed.: Robert Elgie Oxford: Oxford University Press, 2001), s.113-117.).

<sup>295</sup> Beyme, **a.g.e.**, s.114.

<sup>296</sup> Yücel, 2003, **a.g.m.**, s.347-348.

<sup>297</sup> Suleiman, **a.g.m.**, s. 145,158. Bu dönem içinde bile baskın siyasal aktör başbakan ve hükûmet olmakla birlikte, cumhurbaşkanı özellikle savunma ve dış ilişkilerde temel siyasetin belirlenerek, kararların



başkanlar, koşulların uygun olduğu anda bu sıkıntılı süreci aşmak ve kendi siyasal eğilimine yakın bir yasama çoğunluğunu ve ona dayanan bir hükûmeti elde etmek için yasama organını feshetmektedirler. Eğer yasama organını feshedecek durumda değilse ya da yeni yasama organında da farklı bir siyasal çoğunluk oluşmuşsa, yürütme yetkisinin kullanımını bu çoğunluğun güvenine dayalı olarak kurulan hükûmetle paylaşmak zorunda kalacaktır.<sup>298</sup>

Yarı-başkanlık sisteminin demokratik kurumsallaşma ve pekişme bakımından zayıf ülkelerde ciddi sıkıntılar doğurması kaçınılmaz gözükmektedir. Sistemin yasama ve yürütme dışlarındaki işleyiş, aynı siyasal görüşün egemen olduğu dönemlerde bir sorun çıkarmazken; yasama çoğunluğu ile başkanın farklı siyasal tercihlerin temsilcileri olarak seçildikleri andan itibaren, siyasal gerilim artan bir hızla ortaya çıkmaktadır. Bunun gerçekleşmesinde çifte meşruiyet olgusu kadar, başkanın sahip olduğu güçlü anayasal yetkilerinin de etkisi büyüktür. Çünkü başkan sahip olduğu bu yetkiler ile ülke siyasetinde belirleyici ve yönlendirici olmaya hakkı olduğunu uygulamalarla göstermekte ve zaten kendi seçim kampanyasında seçmenlere hangi siyasal hedeflere ulaşmak için çalışacağını belirtmektedir. Başkanın bu girişkenliği, anayasaca kendisine tanınan yetkilere duyduğu güvenden kaynaklanmaktadır. Ancak hükûmetin karşı siyasal görüşten olması, bunları gerçekleştirmesini engelleyecek ve yasama ile başkan arasındaki sürtüşme her geçen gün daha da artacaktır. Parlamenter sistemlerde hükûmet ile sabit görev süreli devlet başkanı arasında da birtakım anlaşmazlıklar ve tıkanmalar olmakla birlikte, bu hiçbir zaman yarı-başkanlık sistemindeki birlikte yaşama sorunu ölçüsünde derinleşmez. Devlet başkanının, doğrudan halktan kaynaklanan meşruiyetinin olmaması ve siyasal sorumsuzluğu nedeniyle törensel yetkilerle<sup>299</sup> donatılması,

---

alınmasında ve uygulanmasında ağırlığını muhafaza etmektedir (Elgie, “Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering”, 1999, **a.g.m.**, s.290.).

<sup>298</sup> Suleiman, **a.g.m.**, s.145.

<sup>299</sup> Gözler, parlamenter sistemin tarihsel gelişim içinde devlet başkanının yürütme yetkilerini hükûmete aktardığını ve burada karşı-imza kuralının etkisinin büyük olduğunu vurgulamaktadır. Bu çerçevede devlet başkanının, devleti temsil etme, gözetme, uyarılarda bulunma ve gerektiğinde hakemlik etme gibi sembolik yetkilerle donatıldığını ifade etmektedir. Yazar, yasama ve yürütme işlemlerini tevsik etme yetkisine de sahip olan devlet başkanı ile çıkan uyuşmazlıkların daha çok bu noktada yoğunlaştığını belirtirken; her ne kadar önemsiz bir yetki olmasa da, parlamenter sistemin mantığı çerçevesinde, tarafsız ve sorumsuz devlet başkanının, ilgili yasama ve yürütme işlemi tevsik etme zorunluluğuna işaret etmektedir (Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), s.11-19.).

hükûmeti, yürütmenin baskın aktörü hâline getirmektedir. Ayrıca devlet başkanına fesih yetkisinin tanınmaması ya da gerçekleşmesi güç koşullara bağlanması ve hükûmetin de daha çok yasama güvensizliğine bağlı olarak düşmesi olguları karşısında, yürütmenin ikinci kanadının birinci kanat karşısında daha güçlü olduğunu gösteren işaretlerdir. Parlamenter sistemin devlet başkanını geri planda bırakan bu tercihi, doğacak siyasal kilitlenmelerin, bir noktadan ötesine taşınmasına imkân vermemektedir. Bunda gensoru, güvensizlik oyu, fesih gibi mekanizmaların etkisi ve devlet başkanının doğrudan meşruiyet sahibi olamamasından kaynaklanan çekimserliğinin katkısı büyüktür. Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı isterse hükûmetle olan sürtüşmesini, elde ettiği meşruiyet ve anayasanın tanıdığı yetkilerle şiddetlendirerek siyasal sistem bunalımına dönüştürebilme olanağına sahiptir. Demokratik olgunluğu sayesinde yarı-başkanlık sistemini başarılı biçimde uygulayan Fransa'da bile zaman zaman aşılması güç yönetsel sıkıntılara neden olan "birlikte yaşama" olgusu, demokratik siyasal geçmişi yeterince kökleşmemiş ülkelerde, başkanlık sistemindekine benzer başkancı bir eğilime ya da sürekli tıkanmalarla karşılaşan, verimsiz bir yönetsel yapıya neden olmaktadır. İlki demokratik yapının ciddi biçimde tehdit altında kalmasına; ikinci sonuç ise, hükûmet sisteminin etkinliğinin azalarak, siyasal istikrarın zedelenmesine yol açacaktır.

## **2. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ YA DA ESNEKLİK ÖZELLİĞİNİN SOMUTLAŞMASI: SİSTEMİ RASYONELLEŞTİRME ARAÇLARI**

### **2.1. Parlamenter Sistemin Klasik Anlaşılışından Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizme Geçiş**

Modern devletin ortaya çıkışıyla mücadelesi en sık ve yoğun biçimde yapılan konu, siyasal iktidarın sınırlandırılması ve bunun hukukla gerçekleştirilmesidir. Bu süreçte monark ile yasama organı arasındaki mücadelenin bir sonucu ve gereği olarak ortaya çıkan yasamanın üstünlüğü ilkesi, 19. yy.'dan itibaren İngiltere ve Fransa'da bütün kurumlarıyla biçimlenen klasik parlamentarizmin esasını oluşturmuştur. Böylece yasama organları sistem içindeki egemen iktidar odakları hâline getirilmeye çalışılmışlardır. Klasik parlamentarizmin öngördüğü yasama-yürütme ilişkisinde, yasama organı monarkın adına hareket eden hükûmeti denetlemeye ve belli sınırlar

içinde tutmaya çalışmıştır. Bunu gerçekleştirmeye çalışırken de kullandığı en önemli siyasal araç “seçim” olmuştur. Seçim, bir siyasal programı uygulayacak hükûmetin arkasındaki desteği sağlayacak yasama çoğunluğunun elde edilmesi amacıyla yapılmamaktadır. Aksine, hükûmetin özgürlükler hukuku aleyhine faaliyette bulunmalarını engelleyecek gerekli yasama çoğunluğunu oluşturma gayesine hizmet etmektedir. Monarşilerin tasfiye olduğu I. Dünya Savaşı ertesinde bile, parlamenter sistem bünyesinde yürütmenin konumunun zayıf tutulması eğilimi bu refleksin bir sonucudur. Ancak yasama üstünlüğü ilkesi ve hükûmetin yasama organına sıkı sıkıya bağlılığı olgusu, yürütme erkinin karmaşıklaşan toplumsal gereksinimleri karşılayamayan, etkinlikten uzak ve zamanla istikrarsızlaşan bir noktaya itmiştir. Bu sonuç yeni bir yönetim tarzı olan demokrasi için bunalımları hazırlayan bir siyasal zemini de oluşturmuştur. Demokratik toplumun merkezi olacak orta sınıftan yoksunluk, demokrasi yönetiminin getirdiği kazanımların yeteri ölçüde özümsememesi, burjuva ve işçi sınıflarının demokrasiden beklentilerinin ayrışmaya başlaması, devlet cihazının ağır işlemesi ve partiler arası yıpratıcı ve yıkıcı uzlaşmaz mücadelelerle birleşince parlamenter sistemi tıkanma aşamasına getirmiştir.<sup>300</sup> Dolayısıyla sistemin rasyonelleştirilmesini doğru anlamak için parlamentarizmin geçirmiş olduğu olgunlaşma seyrini dikkatli ele almak gereklidir. Yasama ve yürütme erklerinin işbirliğine ve siyasal dengeye dayalı ilişkisi üzerine inşâ edilen parlamenter sistemin klasik uygulaması, yapısal zorlukları nedeniyle “istikrarsızlık” ve “etkin olamama” biçiminde özetlenen eleştiriler ile karşılaşmıştır.

Rasyonelleştirilme çabaları parlamenter sistemin kendi tarihsel gelişiminin bir ürünüdür. Meşruti monarşiden, çağdaş demokratik yapıya geçişte devlet başkanının siyasal sistemde etkin rol almasını öngören “ikinci” ya da “Orleaniste” parlamenter sistem, zamanla yerini devlet başkanının sınırlı hareket serbestisine sahip olduğu ve siyasetteki rolünün silinmeye başladığı tekçi parlamenter sisteme bırakmıştır.<sup>301</sup>

Temsilcilerinin öne çıktığı ve daha yumuşak bir parlamenter karakterin çizildiği “ulus temsilcileri parlamentarizmi” anlayışı, günümüzde disiplinli yasama organı

<sup>300</sup> Bahri Savcı, “Siyasal İktidarı Hukukla Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir,” *AÜSBFD* Cilt no 12, Sayı no 4: 65-127, (Aralık 1957), s.65-66,68,70-71,76-81.

<sup>301</sup> Teziç, 2004, *a.g.e.*, s.422-424.

gruplarının etkili olduğu “partiler parlamentarizmine” ya da “yapılı parlamentarizme” dönüşmektedir. Bu dönüşümün yaşandığı süreçte parti disiplini kadar önemli bir diğerk belirleyici unsur yasama çoğunluğudur. Bu kilit kavram, parti disiplini olgusu ile birleştğinde, parlamenter sisteme, “istikrarsızlık” ve “etkin olamama” yönündeki eleştirileri bertaraf etme imkânı tanımaktadır. Dolayısıyla disiplinli partilerin yasama organındaki çoğunluğuna dayalı olarak kurulan bir hükûmet en azından hükûmet istikrarsızlığı yaşamayacağı gibi, etkin olabilme şansını da arttıracaktır.<sup>302</sup>

Parlamentarizmin klasik tanımının bir gereğı olan yasamadan kaynaklanarak, onun güvenine dayanma, ilk bakışta yasamanın bu ilişki de üstün taraf olarak yürütmeyi her zaman için denetleyerek, görevinden uzaklaştırabileceğı sonucunu doğursa da bu saptama o kadar sağlıklı değildir. Bugünün disiplinli partilerinin yasama çoğunluğunu elde ederek kurduğı hükûmetlerde, önermenin tersine çevrildiğı ve yasama çoğunluğuna sahip hükûmetin aslında yasama üzerinde egemen erk olarak belirleyici olduğı açıktır. Ancak parlamenter sistemin koalisyon ve azınlık hükûmetlerine olanak tanıdığı düşünüldüğünde, yasama organının, hükûmet ile olan ilişkisinde güç dengesini sağlayacağını, hatta azınlık hükûmetleri karşısında yasama erkinin belirleyici konumda olacağını ifade etmek yanlış olmaz. Bu yüzden rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin tanımının yapılarak, unsurlarının ayrıntılı açıklamasına geçmeden önce yasama çoğunluğu ile hükûmet arasındaki ilişkinin ve konumlanmanın netleştirilmesi gerekmektedir.

Çağdaş parlamenter sistemlerinde hükûmetler, disiplinli partilerin oluşturduğı yasama çoğunluklarına dayanmaktadırlar. Bu olgu yasama-yürütme ilişkisinde hükûmet açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü hükûmetin seçimden galip ayrılan siyasal partinin/partilerin oluşturduğı yasama çoğunluğu içinden çıkması ve onun güvenine dayanması, parlamenter sistemin istikrarlı ve etkin biçimde işleminin ön koşulunu oluşturmaktadır. Ancak günümüz parlamenter sistemleri açısından yalnızca bu esaslar öngörülmemiştir. Ayrıca hükûmetin siyasal programını gerçekleştirebilmesi için bir

<sup>302</sup> Parti disiplini ve istikrar arasında kurulan ilintinin tarihsel örnekleri olarak karşımıza çıkan IV. Cumhuriyet Fransa’sı ve İtalya, parti istikrarı ve tutarlılığında yaşadıkları bozulmalar nedeniyle istikrarsız sistemlerin tipik örneklerini oluşturmuşlardır. Buna karşın Büyük Britanya, yasama organında çoğunluğa sahip disiplinli parti anlayışının doğurduğı istikrarlı hükûmet yapısının ilk örneğidir (Çağlar, 1989, **a.g.e.**, s.273-274.).

yandan kanun tasarıları hazırlayarak yasama sürecine katılması; öte yandan da ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunların çözümünde yönetsel faaliyette bulunacağı kabul edilmiştir. Son olarak bu çatı içinde hükûmetin denetimi, onun istikrarını ve etkinliğini güçlendirecek tarzda kendisini iktidara taşıyan yasama çoğunluğuna bırakılmıştır.<sup>303</sup>

Parlamente sistemin bugün geldiği aşamada, siyasal sistemin işler hâle getirilmesi yönünde büyük mesafe kat edilmiştir. Buna karşın siyasal partilerin yapılanması, seçim sistemleri, demokratik kültürün zayıflığı gibi nedenlerle istikrar ve etkinlik konularında çıkan sıkıntılar büyüyerek, bütün siyasal sistemin tıkanması sürecine yol açabilmektedir. Sorunun çözümü için parlamente sistemin diğer hükûmet sistemlerine nazaran önemli bir artısı olan “esneklik” özelliğine dikkat çekmek, erkler arası denge ve denetim ilişkisini harekete geçirecek birtakım mekanizmaları gündeme taşımak “siyasal risk” potansiyelini azaltacaktır. Dolayısıyla rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, sistemi daha yönetilebilir ve verimli hâle getirecek hukuki araçlarla donatan akılcı bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Özünde siyasal hayatın kurallara bağlanarak hukukileşmesini ifade eden rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, bir yandan hükûmet ile yasama organı arasındaki ilişkileri düzenlerken; öte yandan yasama organının kendi içindeki çalışmaları da ayrıntılandırmayı öngörmektedir. Bu noktada parlamente sistemin nasıl işlediği ya da işlerlik kazanacağı sorusu gündeme gelmektedir. Çünkü rasyonelleştirme çeşitli hukuki düzenlemeler ve mekanizmalar yoluyla sistemin işleyişinin desteklenmesi amacına dönük bir girişimdir.<sup>304</sup> Parlamente hükûmet sisteminin yapısal sorunlarına çare üretmek ve sistemin içinde kalınarak, birtakım hukuki müdahalelerle daha verimli hâle getirmek varsayımına dayanan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yeni bir hükûmet sistemini ifade etmez. Ancak sistemin esneklik niteliğinin ön plana çıkartılarak, siyasal tıkanmaları aşmaya çalışan ve bu yolla başta hükûmet istikrarı olmak üzere, etkin bir yönetim yeteneğini hedefleyen ve böylelikle, parlamente sistemin işler hâle getirilmesinde bir siyasal güncelleme çabası olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

<sup>303</sup> Savcı, 1957, **a.g.m.**, s.92-93.

<sup>304</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.424 - 425.

Sartori, parlamentarizmin işler olmasından etkin ve/veya istikrarlı hükûmet etmeyi anlamakta, parlamenter sistemin saf halindeki içsel çelişkiye vurgu yapmaktadır. Siyasal bilimciye göre, işleyen parlamenter sistemden bahsedilebilmesi için yasama organının yürütme karşısında daha az etkili olması gerektiğine, aksine hükûmetin yasama organına bağımlılığı ne kadar az ise, parlamenter sistemin o kadar iyi işleyeceğine inanmaktadır.<sup>305</sup> Bütün bu veriler ışığında, parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesini, hükûmet siyasetinin yasama organınca denetlenmesini de öngören, parlamenter sistemin temel özelliklerini koruyan ve bu çerçevede hükûmet istikrarını desteklemeye yönelik bir dizi anayasal mekanizma ve usuller olarak tanımlamak mümkündür.<sup>306</sup>

Yasama-yürütme ilişkisinde ortaya çıkma potansiyeli yüksek olan siyasal tıkanmaların aşılmasında kullanılan rasyonelleştirme mekanizmaları ve usulleri, sisteme istikrar ve etkinlik kazandırma noktasında olumlu katkıda bulunurken; rasyonelleştirme çabalarının parlamenter sistemin esneklik özelliğinden kaynaklandığını ve bu özellikten yararlanıldığı da unutulmamalıdır. Dolayısıyla siyasal sisteme işlerlik kazandırmak yönündeki hukuki düzenlemeleri, “istikrar”, “etkinlik” ve onları dolaylı olarak destekleyen “esneklik” ölçütleri çerçevesinde ele almak gereklidir.

## **2.2. Parlamenter Sistemin İstikrarının Arttırılmasına Yönelik Hukuki**

### **Düzenlemeler**

#### **2.2.1. Parlamenter Sistemin İstikrar Algısının Rasyonelleştirilmesi**

İstikrar sorunu, yasama-yürütme arasındaki karşılıklı bir dengeleme ve denetleme yapısının sonuçlarına göre biçimlenmektedir. Başkanlık sistemine nazaran parlamenter sistem açısından istikrar algısı değişken ya da görece bir esnekliği bünyesinde barındırır. Sabit görev süresinin olmaması hükûmetin görev süresinde belirli bir sürekliliği garanti etmemektedir. Dolayısıyla dar anlamıyla hükûmet istikrarı, yasama çoğunluğuna bağlı bir durumu ifade etmektedir. Parti yapılarının disiplinli oluşu, çoğu

<sup>305</sup> Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.146 - 147.

<sup>306</sup> Evgeni Tanchev, “Parliamentarism Rationalized,” **East European Constitutional Review** Vol. 2, No 1: 33-35 (Winter, 1993), s.33.

zaman hükûmetlere uzun soluklu çalışma olanağı sağlamakla birlikte; seçim sisteminin orantılı yapısı, çok kutuplu bir siyasal yapının varlığı gibi kurumsal girdilerin yarattığı aşırı parçalanmış yasama görünümü, farklı sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Çünkü siyasal bölünmüşlük beraberinde ikiden fazla partiden oluşan koalisyonlara veya azınlık hükûmetlerine yol açmaktadır. Bu sonuç, ister istemez görev süresi istikrarsızlığını ve etkin olamama durumu ile karşılaşma olasılığını arttırmaktadır. Bu yüzdendir ki; parlamenter sisteme yönelik istikrar algısı genellikle olumsuz olmakta ve sistem, yapısı gereği ağır eleştirilerle değerlendirilmektedir. Oysa istikrar sorununu, tek başına hükûmet devamlılığı ile açıklamaya çalışmak da ayrı bir yanılsama oluşturacaktır. Çünkü hükûmetin görev ömründeki süreklilik, siyasal sistem istikrarının önemli ve fakat yalnızca bir boyutunu oluşturmaktadır. Siyasal yapının istikrarından kastedilenin demokratiklik özelliği olduğundan, hükûmetin sık sık değişmesi her zaman için bir istikrarsızlık nedeni olmayacaktır. Dolayısıyla önemli olan, kurumsallaşan siyasal yapının, demokratik pekişmeyi destekleyerek sistemin belirli bir düzenlilik içinde işleminin sağlanmasıdır.

İstikrar sorunu bakımından sistemin rasyonelleştirilmesinde, yürütmenin yasamadan kaynaklanıyor olmasına odaklanan bir yaklaşımla, hükûmetin kuruluşu, devamlılığı ve düşürülmemesine yönelik mekanizmalar ile yürütme erkinin yasama karşısındaki en etkin aracı olan fesih yetkisi incelenecektir.

### **2.2.2. Hükûmetin Kuruluş Sürecinde Düşünülen Anayasal Tercihler**

Parlamenter sisteminin ikili yürütme yapısı içinde, etkin kanadı oluşturan hükûmetin, istikrarlı bir görev süresine sahip olması, yürütme istikrarının belirleyici sorununu meydana getirmektedir. Bu yüzdendir ki; hükûmetin daha göreve başlaması aşamasında “güvenoyu” engeline takılması, istikrarı zedeleyen bir unsur olarak kabul edilmelidir. Bu sıkıntının aşılması için anayasal olarak, hükûmetin güvenoylaması olmadan göreve başlaması ya da düşürülmesinde aranandan daha düşük bir oy çoğunluğunun aranması sağlanmalıdır. Hükûmetin göreve başlamasını hızlandırmak üzere, 1958 Fransız Anayasasının 8. md.sinde olduğu gibi güvenoyunun öngörülmemesi kabul edilebilir. Böylece hükûmet, Cumhurbaşkanı'nın başbakanı ve onun önerisiyle

bakanları atamasıyla kurulmaktadır. Bu noktada yasama organının hükûmete üstü kapalı bir güveni olduğu varsayılmakta ve hükûmetin birkaç haftalık zaman kaybına uğramaksızın göreve başlaması sağlanmaktadır.<sup>307</sup> Hükûmet oluşumunda güvenoyunun kabul edildiği parlamenter sistemler yaygın olmakla birlikte, bu oylamanın göreve başlamayı engellememesi için öngörülen yöntem, düşük oy çoğunluğudur. Dolayısıyla, yasama organının üye tamsayısının yerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun aranması göreve başlama sürecini kolaylaştıracaktır. Buradaki hukuki mantık, oylamaya gelmeyenlerin, hükûmete destek verdikleri yönünde kurulmaktadır.<sup>308</sup>

Hükûmetin kurulmasını kolaylaştıran rasyonelleştirmeye yönelik müdahalelerden birini de İsveç anayasal sisteminde görmekteyiz. Başbakanın ölmesi, gönüllü istifa etmesi ya da güvenoyu alamaması nedeniyle zorunlu olarak görevi bırakması durumunda, Riksdag başkanı yeni hükûmetin kurulması için girişimde bulunur. Bu çerçevede kendi yardımcılara ve parti önderlerine danışarak bir başbakan adayı önerir. Öneri hakkında yapılan oylamada, olumsuz oylar yasama organının üye tamsayısının yarısından fazlasını bulmazsa başbakan seçilmiş olur. Aksi hâlde öneri reddedilmiş olur. Riksdag başkanının aynı biçimde ve dördüncü kez yapmış olduğu önerisinin de kabul görmemesi üzerine, yasama organı seçime gitmek zorunda kalacaktır.<sup>309</sup>

<sup>307</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006. Benzer bir düzenleme 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da öngörülmüştür. Buna göre hükûmetin kuruluşu için Cumhurbaşkanı, yasama organı içinden başbakanı atar. Başbakan da bakanlarını belirleyerek, hükûmet listesini Cumhurbaşkanıya sunar. Böylece hükûmet, güvenoyu alma koşulu olmaksızın kurulmuş olmaktadır. Hükûmet listesinin yasama organına sunulmasıyla güvenoyu süreci de başlatılır (1982 AY. md. 109,110.). Ancak Fransa örneğinden farklı olarak hükûmetin görevine devam edebilmesi için mutlaka güvenoyu alması gereklidir. Aksi halde güvenoyuna sahip olmayan bir hükûmet durumuna düşer ki, bu gerçekleşmez ise ya da yeni bir hükûmet kurulup o da güvenoyu alamazsa seçimlerin Cumhurbaşkanıya yenilenmesinin yolu açılmış olacaktır (1982 AY. md. 116/I).

<sup>308</sup> Aynı, E.T. 17.03.2006. 1961 ve 1982 Anayasalarında da benzer bir yaklaşımın tercih edildiğini görmekteyiz. 1961 Anayasası'nın 103/II. ve 1982 Anayasası'nın 110/II. md.lerinde herhangi bir özel oylama oranı öngörülmemiş, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile hükûmetin göreve başlama aşamasında çok daha düşük bir sayısal çoğunlukla güvenoyu almaları hedeflenmiştir.

<sup>309</sup> 1974'te yapılan anayasa değişikliği, eskiye oranla siyasal istikrarsızlığı gidermemekle birlikte; düşen hükûmetlerin ardından yeni hükûmetlerin kurulmasında zorluk çekilmemesini sağlayan bir etki de yaratmıştır. Ayrıca, 1976 yılında yapılan anayasa değişikliği ile milletvekili sayısı 350'den 349'a düşürülmüştür (Magnus Isberg, "İsveç Riksdag'ı-Etkin Kurum, Etkin Partiler, Müşteki Üyeler," Çev.: Gülay Akanlar Rosset [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasal\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasal_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.). Riksdag'ın geçirdiği bu sayısal değişimi de bir rasyonelleştirme olarak kabul etmek gerekir. Çünkü bu sayede güven oylamasında, oyların eşit çıkması olasılığı ortadan kalkmaktadır.



### 2.2.3. Hükûmetin Devamlılığını Sağlamaya Dönük Araçlar

#### 2.2.3.1. Güvensizlik Önergelerine Sınırlama Getirilmesi

Parlamentar sistemin istikrarı açısından hükûmetin kurulması kadar devamlılığı da önem arz etmektedir. Bu çerçevedeki hukuki müdahaleler öncelikle hükûmetin düşürülmesine yönelik güvensizlik oyu önergelerine ilişkindir. Güvensizlik oylarının gelişigüzel ve denetleme işlevinin yerine getirilmesinin dışında, sırf iktidar partisini ve hükûmeti rahatsız etmek üzere kullanılmasını engellemek için, çeşitli sınırlamalar getirilmektedir. 1958 Fransız Anayasasının 49/II. md.si, güvensizlik önergelerinin verilebilmesi için Millet Meclisinin en az onda birinin katılımını öngörmektedir. Ayrıca, önergenin reddedilmesi hâlinde, imza sahibi milletvekillerine aynı toplantı döneminde bir kez daha bu girişimde bulunma hakkı tanınmamaktadır.<sup>310</sup>

1982 Anayasası uygulamasında benzer bir sınırlamaya, “gensoru” kurumunun düzenlendiği Anayasanın 99/I. md.sinde rastlamaktayız. Düzenlemeye göre, gensoru önergesi ancak bir siyasal parti grubu adına ya da en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilebilmektedir. Bu hükümle bireysel olarak milletvekillerine ve grubu bulunmayan siyasal partilere gensoru önergesi verme yetkisi tanınmamaktadır. Böylece başbakanın kişiliğinde bütün hükûmete veya bir bakana yönelik olarak daha az güvensizlik tartışmasının ve oylamasının yapılması amaçlanmıştır.

#### 2.2.3.2. Güvensizlik Oylamasında Üye Tamsayısı ve Güvensizlik İradesi Ölçütlerinin Ön Plana Çıkarılması

Hükûmet istikrarı ile yakından ilişkili olan güvensizlik oylamasının nasıl yapıldığı büyük önem taşımaktadır. Çünkü yapılan oylamayla hükûmetin düşürülmesi ya da bu başarılamiyorsa itibarının ve güvenilirliğinin sarsılması amaçlanmaktadır. Bu olasılıklardan ilki istikrarı doğrudan zedelerken, ikincisi dolaylı bir etki göstererek ileriki günler açısından hükûmet üzerinde yıpratıcı sonuçlar doğurmaktadır. Bu yüzdendir ki; hükûmetin düşürülmesini zorlaştırmanın ve yasama organında, hâlâ ciddi

<sup>310</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

bir çoğunlukça desteklendiğinin hissettirilmesinin yolu, aranan oy çoğunluğu ve atılan oyların nasıl sayılacağı ile ilgilidir. Yasama organında yer alan üyelerin tümü dikkate alınarak, bu sayının salt çoğunluğunun aranması ve sadece güvensizlik oylarının sayılması ile hükûmetin düşürülmesi zorlaştırıldığı gibi yıpratılması da engellenecektir. Aksi hâlde güvenoylarının ve çekimser oyların sayıma dâhil edilmesi, hükûmeti istifa etmek zorunda bırakabilecektir.<sup>311</sup>

Türkiye uygulamasında gerek 1961 Anayasası'nın 104/III. md.sinde gerekse de 1982 Anayasası'nın 111/III. md.sinde görev sırasında başbakan tarafından istenen güven oylamasında, güven isteminin ancak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunca reddedilebileceği belirtilmektedir. Böylelikle anayasa koyucu, güvensizlik oyları güvenoylarından fazla olsa bile üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşmadıkça hükûmetin düşmeyeceğini garanti etmiş olmaktadır. Bu sayede hükûmetin görev süresi istikrarı hukuki anlamda güçlendirilmiş olmaktadır. 1982 Anayasasında aynı yaklaşımın görüldüğü bir diğer hüküm 99/V. maddesidir. Düzenlemeye göre gensoru görüşmeleri çerçevesinde verilen güvensizlik önergelerinin oylamasında hükûmetin ya da bir bakanın düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermiş olması gerekmektedir. TBMM'nin 550 üyesi olduğu düşünüldüğünde bu sayı en az 276'dır ki; muhalefet partileri açısından ulaşılması gerçekten zor bir çoğunluktur. Güvensizlik oyları, güvenoylarını geçse bile bu çoğunluğa erişmedikçe bir anlam ifade etmeyecektir. Böylece hükûmetin görev süresi istikrarı anayasal düzenlemeyle desteklenmiş olmaktadır.

### **2.2.3.3. Kurucu Güvensizlik Oyu Mekanizmasının Anayasal Sisteme Dâhil Edilmesi**

Parlamente sistemde yaşanan en büyük siyasal bunalım ve çözümsüzlüklerden birini meydana getiren “hükûmetsizlik” sorununun çözümüne dönük olarak düşünülen en etkin araçlardan biri de hükûmetin herhangi bir zamansal kesintiye uğramaksızın devamlılığının sağlanması ve yürütme işlevinin aksamamasına yönelik olan “kurucu güvensizlik oyu”dur.

---

<sup>311</sup> Aynı, E.T. 17.03.2006.

Başta Almanya olmak üzere bazı batı demokrasilerinin anayasal sistemlerinde düzenlenmiş olan bu rasyonelleştirme aracı ile hükûmete, görev süresi bakımından istikrar kazandırılması amaçlanmıştır. Kurucu güvensizlik oyu ile hükûmete karşı olan olumsuz yasama çoğunluğu, yalnızca düşürme iradesinde değil aynı zamanda yeni bir başbakanın belirlenerek, hükûmetin kurulması noktasında da anlaşılmaya zorlanmaktadır. Güvensizlik oylaması sürecinde olumluda anlaşma gerekliliğinin gerçekleşme olasılığı, sadece olumsuzda anlaşılmaya nazaran daha düşük olduğundan, mevcut hükûmetin görev süresi istikrarı dolaylı biçimde desteklenmektedir.<sup>312</sup>

Kurucu güvensizlik oyu, 1919 Weimar Cumhuriyetinde yaşanan olumsuzluklara duyulan bir tepkinin ürünü olarak 1949 Federal Almanya Anayasasının 67. md.sinde düzenlenmiştir. Mekanizma ile aynı zamanda demokratik siyasal yapıyı yıkmayı hedefleyen ve azınlıkta kalan siyasal görüşlere karşı demokrasiyi korumak hedeflenmiştir. Böylelikle Weimar Cumhuriyetindeki, halefini belirlemeden yapılan güvensizlik oyuyla hükûmeti düşürme girişimlerinin sıklıkla başarıya ulaşması sonucunda ortaya çıkan hükûmet istikrarsızlığı sorununun önüne önemli ölçüde geçilmiştir.<sup>313</sup>

Kurucu güvensizlik oyu, hükûmeti düşüren ve yeni başbakanı seçemeyen yıkıcı yasama çoğunluğunun yaratacağı zaman kaybına olanak tanınmamaktadır. Aksi hâlde mevcut hükûmeti düşüren yasama çoğunluğu tesadüfî ya da sahte bir çoğunluk olmaktan öte gidemeyecektir. Çünkü yeni hükûmeti kuracak başbakanın seçilememesi yüzünden düşürülen başbakan görevine devam edebilecektir. Hatta başbakan federal başkandan meclisi feshetmesini isteyebilir ve federal başkan da bu istemi reddederse, başbakan görevine devam etmek durumunda kalacaktır. Düşürülen başbakanın görevini bırakması ancak yenisinin seçimi ile mümkündür. Kurucu güvensizlik oyu özellikle bu

<sup>312</sup> 1949 Federal Almanya Anayasası md.67, 1970 Belçika Anayasası md.96, 1978 İspanya Anayasası md.113, 1997’de değişikliğe uğramış 1949 Macaristan Anayasası md.39A, 1997 Polonya Anayasası md.158, kurucu güvensizlik oyunun düzenlendiği ülke anayasalarıdır. İsrail’de 2001 yılında yapılan değişiklikle 1968 Hükûmet Temel Kanununda değişiklik yapılmış ve 28. md.nin (a),(b) ve (c) bentleri çerçevesinde kurucu güvensizlik oyuna İsrail anayasal sisteminde yer verilmiştir (Erdal Onar, **İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükûmet Sisteminden Eskisine Geri Dönüş** (Ankara: 72 Tasarım Ltd. Şti., 2003), s.138-142.).

<sup>313</sup> Jutta Limbach, “How a Constitution Can Safeguard Democracy: The German Experience,” <http://www.hku.hk/ccpl/pub/conferences/29012003.doc> E.T. 23.11.2006.

sıkıntının aşılması noktasında önem kazanmaktadır.<sup>314</sup> Düzenlemeye göre Bundestag, güven eksikliğini ileri sürerek, Devlet Başkanından, Başbakanın görevden alınmasını isteyebilir. Bunun gerçekleşebilmesi için Bundestag üyelerinin çoğunluğunun oyuyla, önerilen bir halef başbakan adayının seçilmesi gerekmektedir. Önerilen başbakan adayının çoğunluk oylarını kazanması halinde Başkanın, Bundestag’ın bu istemini kabul ederek yeni başbakanı ataması gerekmektedir.<sup>315</sup>

Lijphart, kurucu güvensizlik oyunun bir istikrar unsuru olarak anayasaya aktarılmasındaki siyasal nedeni yasama organlarındaki olumsuz çoğunluklara bağlamaktadır. Özellikle merkez siyasal partilere ve onların hükûmetlerine karşı güçlerini birleştiren ve fakat kendi siyasal tercih ve programlarını ön plana çıkararak, bir hükûmet seçeneği yaratmayan uyumsuz sağ ve sol çoğunluklar bu istikrarsız yapıyı oluşturmaktadırlar. Bu noktada kurucu güvensizlik oyu yapıcı bir etki göstermekte, başbakanın düşürülmesi, aynı anda yenisinin seçilmesi koşuluna bağlanmaktadır. Böylelikle sistem “yıkarken yapma” felsefesi üzerine inşa edilmektedir.<sup>316</sup>

Kurucu güvensizlik oyunun hükûmet istikrarını destekleyen/arttıran olumlu yönünün yanında en ciddi açığı, hükûmetin düşürülmesi noktasında anlaşılmasına karşın yasama çoğunluğunun yeni başbakanın kimliği üzerinde bir türlü oydaşamamasıdır. Bu durum aslında arkasındaki yasama çoğunluğunu yitirmiş olan hükûmetin düşürülememesi anlamına gelir ki; varlığını korumakla birlikte etkinlikten hızla uzaklaşan bir hükûmet portresiyle karşılaşılmasına yol açar. Çünkü istikrarlı bir demokrasinin görevde kalan ve yönetebilen bir hükûmete ihtiyacı vardır. Bu zafiyeti ortadan kaldırmak için düşünülmüş ve aslında istikrarı ve etkinliği harmanlayan bir rasyonelleştirme mekanizması olarak kanun koyma yetkisinin belli bir süre için hükûmete devrini öngören “yasama zorunluluğu” durumu oluşturmuştur. Bir tür olağanüstü hâl düzenini ifade eden “yasama zorunluluğu”, hükûmetin hukuki varlığını

<sup>314</sup> Servet Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1978), s.140-141.

<sup>315</sup> <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#67> E.T. 20.09.2006. Almanya’da ilk kez 1972 yılında Başbakan Willy Brandt’a karşı işletilen kurucu güvensizlik oyu mekanizması başarısızlığa uğramıştır. Buna karşın 1982 yılındaki ikinci girişimde ise, Başbakan Helmut Schmidt hükûmeti düşürülerek, Helmut Kohl Almanya başbakanı olarak iktidara getirilmiştir ([http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/04plenar/02itembusi/itembus2.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/04plenar/02itembusi/itembus2.html). E.T. 21.09.2006.).

<sup>316</sup> Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.68.

ve görev süresini ilgilendirmekle birlikte, daha çok yönetebilme yeteneğine yönelik düşünülmüş bir rasyonelleştirme çabasıdır. 1949 Alman Anayasasının 81. md.sinde örneğini gördüğümüz “yasama zorunluluğu” durumuna göre; yasama organı, hükûmetin çıkarmaya çalıştığı bir kanunu kabul etmek ya da hükûmeti düşürmek tercihi/ikilemi arasında bırakılmaktadır. Aksi hâlde, başbakan 68. md.ye göre; meclisin feshini ya da yasama yetkisinin devrinin hükûmete devredilmesini devlet başkanından isteyebilecektir. Devlet başkanı, başbakanın bu talepte bulunması ve Bundestrat’ın da onay vermesi hâlinde “yasama zorunluluğu”nu ilân etme yetkisine sahip kılınmıştır. Böylelikle bir başbakanın görev süresi boyunca sadece 6 ay için kullanabileceği yasama yetkisinin devri mekanizması ile Bundestag’ın reddettiği ve dört hafta içinde sonuçlandırmadığı kanun tasarıları kendiliğinden kabul edilmiş sayılacaktır.<sup>317</sup> Düzenlemenin, hükûmete önemli derecede etkinlik kazandıracığı açıktır. Ancak parlamenter sistem açısından bir değerlendirilme yapıldığında, bu yetkilendirmenin hükûmeti gereğinden fazla güçlendirdiği de bir gerçekliktir. Dolayısıyla devlet başkanının inisiyatifinin ön plana çıkartılarak, belirleyici olabilmesi sağlanmalı ve parlamenter sistemin ruhuna uygun bir denge-denetim sistemi oluşturulmalıdır.

#### 2.2.3.4. Güvenoyunun Fesih Tehdidiyle Sağlanması

Hükûmetin görevine devam edebilmesi için öngörülen hukuki araçlardan biri de güvenoyunu verecek olan yasama erkinin, yürütme erkinin fesih iradesiyle karşı karşıya bırakılmasıdır. Bu noktada yasama organı, güvenoyunu vermeme iradesini, yeni bir seçime gitme riskini göze alarak oluşturma durumunda kalacaktır.

Hükûmetin güvenoyunu sağlayabilmesi için yasamayı yürütme lehine olacak biçimde baskılayan/zorlayan hukuki düzenlemelerden bir diğer örneği, 1949 Federal Alman Anayasasının içinde görmekteyiz. Alman anayasal sisteminin 63. ve 68. md.lerinde öngörülen fesih kurumları incelendiğinde, yasama organı, güvenoyunu vermesi konusunda bir hukuki zorlama ile karşılaşmaktadır. Öyle ki; 63. md.de hükûmetin kurulması aşamasında, başbakanın ihtiyaç duyduğu oyu alamaması hâlinde Başbakana Bundestag’ı seçime götürebilme seçeneği sunulmaktadır. Aslında bu

<sup>317</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

yetkilendirmeyle yasama organına başbakanı en kısa sürede seçmesi noktasında bir siyasal mesaj verilmektedir. 68. md. düzenlemesinde ise, başbakanın görev sırasında istediği güven istemi süreci öngörülmüştür. Bu durumda eğer Bundestag, hükûmetin güvenoyu istemini reddederse; Cumhurbaşkanı, başbakanın önerisiyle Bundestag'ı 21 gün içinde feshedebilecektir. Böylece inisiyatifin yasama organından Federal başkana geçtiği ilân edilerek, yasama organının daha dikkatli hareket etmesi vurgulanmaktadır. Aksi hâlde, güvenoyu vermeyen ya da yeni bir başbakan seçmeyen Bundestag'ın seçime gitme sonucu ile karşılaşacağı öngörülmektedir. Ancak başbakanın fesih yetkisi, Bundestag üyelerinin çoğunluğu ile başka bir başbakan seçmesiyle geçersiz hâle gelecektir.<sup>318</sup>

#### 2.2.3.5. Yasama Denetim Araçlarının Hükûmet İstikrarı Üzerindeki Etkisi

Yasama organının yürütme erki üzerindeki denetim işlevi, parlamenter sistemde, hükûmet istikrarının sağlanmasında gözden uzak tutulması gereken ilişkilerden birini oluşturmaktadır. İstikrar sorununda hükûmetin kurulduktan sonra ayakta kalması ve görevine devam edebilmesi ön plana çıktığından, yasama denetiminin içeriği ve etkinliği, bu sürekliliği doğrudan etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bütün denetleme araçlarının hükûmet istikrarını sarsma konusunda aynı ölçüde bir yetkinliğe sahip olduğunu da söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla “soru”<sup>319</sup>,

<sup>318</sup> Karamustafaoğlu, 1982, **a.g.e.**, s. 90-94.

<sup>319</sup> Herhangi bir konuda yazılı ya da sözlü biçimde bilgi istenmesine yönelik olarak öngörülen “soru” denetim aracı, çeşitli ülkelerde milletvekillerine, meclis başkanına yönlendirilmekte ise de asıl muhatabı başbakan ve bakanlardır. Özellikle sözlü soru kamuoyunun dikkatini çekmek ve yönlendirmek açısından aydınlatıcı bir bilgilendirme işlevi görse de hiçbir zaman hükûmetin düşürülmesine yol açacak bir etkiye sahip olamamaktadır. Ayrıca soru önergesine ilişkin biçimsel ve asli koşulların varlığı, denetim kapsamını ve etkinliğini daraltmakta ve hükûmetin yasama karşısında meşruiyet zeminini yitirmesine engel olmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Özbudun, 1962, **a.g.e.**, s.17-51). Parlamenter sistemin uygulanışı bakımından, bir ülkede etkisiz olarak nitelenen denetleme aracı bir diğer parlamenter sistem uygulamasında tersine bir sonuçla çok etkin olabilir. Bunun en somut örneğini İngiliz siyasal sistemi yaşayarak göstermiştir. Öyle ki; Muhafazakâr Parti'nin Macmillan başkanlığında kurmuş olduğu hükûmetin Savunma Bakanı John Profumo'nun Christine Keeler ile yaşadığı ilişki, Keeler'ın aynı zamanda Sovyet askeri ataşesi Yevgeny Ivanov ile beraber olması nedeniyle bir ulusal güvenlik sorununa yol açmıştır. Bakan kendisine bu konuda Avam Kamarasında yöneltilen soruya gerçek yanıtı vermemiş ve fakat kısa bir süre sonra gerçeği söylemediği ortaya çıkınca, 5 Haziran 1963 tarihinde istifa etmek zorunda kalmıştır. Burada İngiliz siyasal kültürünün hukuksal olmayan, fakat siyaseten meydana getirdiği zorlama söz konusudur (<http://www.bbc.co.uk/crime/caseclosed/profumo.shtml>. E.T.26.09.2006.).

“genel görüşme”<sup>320</sup> ve “meclis araştırması”<sup>321</sup> ile “meclis soruşturması” ve “gensoru” yu birbirinden ayrı iki grup hâlinde ele almak doğru bir yaklaşım olacaktır.

Yasama organının muhalefet kanadının, yürütme organına ilişkin denetleme araçlarından “soru”, “meclis görüşmesi” ve “meclis araştırması”, bilgi edinme, tartışma ortamı yaratma ve bu yolla kamuoyu oluşturarak, hükûmeti siyasal sorumluluk açısından dolaylı biçimde güç duruma düşürmenin ötesinde bir anlamı yoktur. Buna karşın “meclis soruşturması” ve “gensoru” ile hükûmetin cezai ve siyasal sorumluluğuna gidilerek, düşürülmesine yol açan denetim araçlarıdır.

Meclis soruşturması, başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili bir suçu işleyip işlemediklerini saptamak üzere, yasama organı adına görevlendirilen bir yasama komisyonun yürüttüğü araştırma sonucunda, Genel Kurula sunulan araştırma raporunu takiben ilgili hükûmet üyesinin yargılanmasına gerek olup olmadığına karar verilmesine ilişkin denetim aracıdır.<sup>322</sup> Bakanlara yönelik bu girişimden ziyade başbakanın hedeflenmesi, hükûmet istikrarı açısından önem kazanmaktadır. Çünkü yargılanmak üzere başbakanın suçlanması hükûmetin düşmesi sonucunu doğuracaktır.

Hükûmetin siyasal sorumluluğunu hedef alan gensoru ise, milletvekillerinin tek başlarına veya toplu hâlde hareket ederek, başbakanın ya da bakanların, bir konunun ya da hükûmetin genel siyaseti hakkında yasama organını aydınlatması istemidir. Sorudan

<sup>320</sup> Genel görüşme, soru ve gensoru denetim araçlarının adeta bir karması olarak düşünülmüştür. Özellikle “soru”nun sonuçsuzluğundan kaynaklanan yasama ilgisizliğinin önüne geçmek ve hükûmetin devamlılığına zarar vermeksizin genel tartışma ortamında bilgi edinilmesini ve gerekli eleştirilerin hükûmete yapılmasını sağlamak için öngörülmüştür. Bu yapıyla genel görüşme, çok partili parlamenter yapılarda hükûmeti düşürmeden eleştirme olanağı sağlamakta ve siyasal gerilimin birikmesini önleyerek, hükûmetin yaşayabileceği muhtemel siyasal çatışma ve istikrarsızlık ortamının gelişmesine izin vermemektedir (Özbudun, 1962, **a.g.e.**, s.57).

<sup>321</sup> Meclis araştırması, hükûmet üyelerinin cezai sorumluluklarına yönelik yargısal nitelikteki incelemesini ifade eden meclis soruşturmasını bir kenara bıraktığımızda, yasama organının, çıkarılacak bir kanun ya da yürütme organının siyasal denetlenmesi hakkındaki bilgilenme isteğini ifade etmektedir. Yasama erkinin görev alanına giren belirli bir konuya ilişkin olarak bilgi edinme gereksinimi amacıyla öngörülen “meclis araştırması”, yasama çoğunluğu-hükûmet özdeşliğine dayanan parlamenter sistemlerde daha çok muhalefetin kullanmaya çalıştığı ve parti disiplini dolayısıyla çok da etkin olamayan bir denetim aracıdır. Her ne kadar kamuoyunun ilgisini çekmek açısından elverişli bir parlamenter denetim aracı da olsa, hükûmetin istikrarını doğrudan zorlayacak bir etkiye sahip değildir (Erdal Onar, **Meclis Araştırması** (Ankara: AÜHF Yayınları, 1977), s.2.,5.,128.,142.).

<sup>322</sup> Hikmet Tülen, **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması** (Konya: Mimoza Yayınları, 1999), s.62.

farklı olarak, bütün milletvekillerinin katılabileceği gensoru görüşmelerine geçilebilmesi için ilgili istemin yasama organınca kabul edilmesi gereklidir. Ayrıca gensorunun, yapılan görüşmeler sonucunda hükûmete ya da ilgili bakana dönük olarak bir güvensizlik oylamasına yol açabilmesi, onu diğer denetim araçlarına göre daha etkili hâle getirmektedir.<sup>323</sup> Hükûmetin devamlılığını doğrudan etkileyen gensoru mekanizmasının işletilebilmesi, yasama organı içindeki parti sayısının fazlalığı, partiler arası ilişkilerdeki uyumsuzluk/çekişme, ülkenin siyasal karakteri, iklimi ve beslendiği siyasal gelenekler ile hukuk dışı etmenlerle yakından ilgilidir. Dolayısıyla tek başına, bir istikrarsızlık unsuru biçiminde algılanmaması gereklidir. Aksine, gensoru hükûmet istikrarı sorunu açısından değerlendirildiğinde, bir neden olmaktan çok sonuçtur.<sup>324</sup>

Hukuken hükûmet istikrarını tehdit eden meclis soruşturması ve gensoru, siyasal gerçeklikte beklenen sonucu sıklıkla doğuran denetim araçları değildir. Parlamenter sistemin yasama çoğunluğuna dayanan bir hükûmeti öngörmesi ve parti disiplini olguları, meclis soruşturması ve gensoru ile hükûmetin düşürülerek, istikrarsız bir yürütmenin ortaya çıkmasının önündeki en önemli siyasal engellerdir. Buna karşın seyrek de olsa gensoru görüşmelerini takiben verilen güvensizlik önergelerinin<sup>325</sup> oylanması sonucunda, başbakanın kişiliğinde hükûmetin ya da ilgili bakanın düşürülmesi söz konusu olabilmektedir.

Gensoru, parlamenter sistemin istikrarsızlığına yol açan bir denetim aracı olarak algılanmasa da sonuçları düşünüldüğünde bu olasılık potansiyel olarak mevcuttur. Gensoru, her ne kadar disiplinli partilerden kurulu parlamenter siyasal sistemlerin, tek partili hükûmetlerini istikrar açısından tehdit edememektedir. Ancak sınırda bir yasama çoğunluğa sahip olan tüm hükûmetler, güvensizlik oylamasına kadar gidecek gensoru görüşmeleri yönündeki istemlere engel olamama riskiyle karşılaşabilmektedirler.

<sup>323</sup> Nadir Lâtif İslâm, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı** (Ankara: Yayınevi belirtilmemiştir, 1966), s.10-11.

<sup>324</sup> Özbudun, 1962, **a.g.e.**, s.89.

<sup>325</sup> Türk siyasal yaşamında, 31 Aralık 1977 tarihinde yapılan güvenoylamasına muhatap olan Demirel hükûmeti, gensoru denetiminin işletilerek düşürüldüğü ilk hükûmet olmuştur. Ayrıca 5 Eylül 1980 tarihinde yapılan oylamayla, Demirel hükûmetinin Dışişleri bakanı olarak görev yapan Hayrettin Erkmen, 2 güvenoyuna karşılık verilen 231 güvensizlik oyuyla görevinden alınmıştır (Şeref İba, **Parlamenter Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği** (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1997), s.114).



Orantılı temsil esasına dayanan ve herhangi baraj öngörmeyen seçim sistemlerinin uygulandığı parlamenter sistemlerde kaçınılmaz hâle gelen çok partili bir yasama organı, koalisyon ve azınlık hükûmet seçeneklerinin ortaya çıkmasına yol açacaktır. Görev sürekliliği partilerin uzlaşma kültürüne bağlı olan koalisyon hükûmetlerinde, parti sayısının artışı beraberinde yasama organının muhalefet kanadının hükûmet üzerindeki belirleyiciliğini ve baskısını arttıracaktır. Gensoru bu baskının en somut ve güçlü siyasal ve hukuki araçlarından biri hâline dönüşmektedir. Aynı saptamayı, devamlılığı ve düşürülüşü tamamıyla yasama organının elinde bulunan azınlık hükûmetleri için evleviyetle yapmak mümkündür.

Gensoru, hükûmet istikrarına etkisi açısından değerlendirildiğinde, rasyonelleştirme çabalarından payını almaktadır. Öyle ki, gensoru sonucunda yapılan güvensizlik oylamalarında üye tamsayısının mutlak çoğunluğunun “güvensizlik” oylarının dikkate alınması öngörülmektedir. Böylelikle hükûmetin düşürülmesi zorlaştırılarak, görev süresi istikrarı desteklenmeye çalışılmaktadır.<sup>326</sup>

#### **2.2.4. Başbakanın Hukuki Konumunun Hükûmet İstikrarına Etkisi**

Parlamentarizmin olmazsa olmaz kurumları olan yasama organı ve hükûmet, 12. yy.’dan beri var olmakla birlikte, bu kurumların liberal demokrasiler açısından işlevsel bir niteliğe bürünmeleri 18. yy.’da gerçekleşmiştir. Uzun soluklu bu sürecin sonunda, parlamenter sistemin belirleyici siyasal aktörleri hükûmetler olmuştur. Parlamentarizmin gelişim sürecinde, gerek tarihsel tesadüfler gerekse de teknik zorunluluklar, hükûmet yapısı içinde de bakanların başı olarak tanımlanan başbakanı zaman içinde güçlendirmiştir. Parlamenter siyasal sistemin ekonomik alt yapısını oluşturan kapitalizmin olgunlaşmasıyla iktidarını arttıran başbakan, yasama çoğunluğunu elde ederek hükûmeti kurma imkânına kavuşan siyasal partinin başkanı olarak, siyasal iktidarın en önemli konumunu oluşturmaya başlamıştır. Öyle ki; hükûmetin yasama organı karşısındaki birlikte siyasal sorumluluğu, başbakanın, hükûmetin varlığı açısından, önemini arttırmıştır. Özellikle disiplinli partilerden meydana gelen yasama organının çoğunluğuna dayanan hükûmetlerin başbakanları,

<sup>326</sup> Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku** (İkinci baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2001), s.295.

egemen güç hâline dönüşmüşlerdir. Çünkü başbakanlar bu yapı içinde denetimleri altındaki partileri aracılığıyla yasama çoğunluğuna ve hükûmette belirleyici olmaktadır.<sup>327</sup>

Partiler demokrasisine dönüşen günümüz parlamentarizminde, hükûmet siyasal iktidarın yoğunlaştığı en önemli unsur haline gelmiştir. Çünkü yasama çoğunluğunu elinde bulunduran siyasal partinin kurduğu hükûmet, bu hâliyle artık bir parti hükûmetidir. Bu sistem içinde hükûmete ve yasama organına hâkim olan güç aslında çoğunluğu elinde tutan siyasal partidir. Dolayısıyla bu yapılanma hükûmetin erkler arasındaki ilişkilerde yönlendirici olmasını sağlamaktadır. Hükûmetin, siyasetin belirlenmesinde baskın aktör olması aynı zamanda, hükûmet içinde başbakanın yerini lehine olacak biçimde değiştirmiştir. Bunun sonucu olarak artık “eşitler arasında birinci”<sup>328</sup> olamayacak tarzda bir başbakan konumu yaratılmıştır. Böylece parlamenter sistemlerde iktidarı elinde bulunduran siyasal önder başbakan olmaktadır.<sup>329</sup> Zaman

<sup>327</sup> II. Dünya Savaşı sonrasında değişen yönetim anlayışı, devletlerin ekonomik alana da müdahale eden bir siyaset gütmesi sonucunu doğurmuştur. Ekonominin teknik ve karmaşık yapısı karşısında yasama organının karar alma sürecindeki yavaşlığı, yürütmeye daha geniş bir düzenleme yetkisinin tanınmasına yol açmıştır. Dolayısıyla parlamenter sistemlerde iktidarın yoğunlaşması ve kişiselleşmesi başbakanlık makamında gerçekleşmiştir (Örsan Ö. Akbulut, “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan,” *AİD* Cilt no 36, Sayı no 1: 49-82, (Mart 2003), s.61-64.).

<sup>328</sup> Sartori, iktidar paylaşımında başbakanın konumunu belirlerken; İngiliz başbakanını “eşitsizler üzerinde birinci”, Alman şansölyesini “eşitsizler arasında birinci” ve diğer ikisine oranla zayıf olan, klasik parlamenter sistemin başbakanını da “eşitler arasında birinci” olarak belirlemektedir. Günümüzün başbakanlarının elde etmiş oldukları siyasal ve hukuki güç, onları reel olarak eşitler arasında birinci olmanın ötesine taşımıştır. Çünkü eşitler arasında birincilik, kendisine dayatılan bakanlarla çalışan, hükûmetiyle birlikte düşen, bakanları üzerinde pek denetimi olmayan ve bakanlarını görevden alamayan bir başbakan profili ortaya çıkarmaktadır (Sartori, 1997, *a.g.e.*, s.138-140.). Özbudun, başbakanın hükûmeti kurarken belirlediği ve kendisine karşı sorumlu olan ve fakat bir biçimde sonradan anlaşılmadığı bakanlarının görevden alınması için cumhurbaşkanına başvurabileceğine ilişkin 1982 Anayasasının 109/II. md.si hükmüne dikkat çekmektedir. Siyasal bilimci, parlamenter sistemde herhangi bir sapma gerçekleştirmeksizin, hükûmet içinde çıkacak uyuşmazlığın doğuracağı uyumsuz görünümü ortadan kaldıran bu rasyonelleştirme aracı ile başbakanın güçlendirildiğini vurgulamaktadır (Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Sekizinci baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2005), s.335-336.).

<sup>329</sup> Mustafa Erdoğan, 1993, *a.g.e.*, s.38-42. Parlamenter sistemin değişen yüzü çerçevesinde başbakan, hükûmeti kurmak üzere görevi alarak, bakanlarını belirlemesi, fesih yetkisine sahip olması ve hükûmetin genel siyasetini belirlediği gibi bunu gözetmek yönünde gerekli önlemleri alabilecek olması yoluyla hukukten güçlendirilmiştir. Toplumsal gereksinimlerin çeşitlenmesinden kaynaklanan ve karmaşılaşan devlet faaliyetlerinin verimliliğini arttırmak için yasama ve yürütme organları arasında kurulması gerekli çalışma birliğini, eşgüdümünü ve uyumunu sağlamak durumunda olması, başbakanı ön plana çıkaran başka bir etmeni oluşturmaktadır. Ulusal ya da uluslararası düzeyde ortaya çıkan çatışma, savaş ve benzeri siyasal bunalımlar, başbakana yetkilerini kullanma noktasında bir hareket serbestliği tanırken; kişisel özellikleri ve halk üzerinde bıraktığı olumlu izlenim sayesinde, fiilen konumu pekiştirmiştir

içerisinde siyasal konumunu sürekli olarak güçlendiren ve parlamenter sistemlerde hükûmetin ayakta kalabilmesi için varlığı zorunlu olan başbakan, sistemin istikrarlı bir görev süresine sahip olmasını etkileyen bir unsur hâline dönüşmüştür. Bu aşamada hükûmet istikrarı açısından, başbakanlık makamının boşalmasının sonuçlarını dikkatle değerlendirmek gerekmektedir.

Hükûmetin hukuki varlığını doğrudan ilgilendiren başbakanlık makamının boşalması sorununu, “vekâlet” başlığında ikiye ayırmak mümkündür. Başbakanın yurt dışı gezileri ya da kısa süreli sağlık sorunları dolayısıyla görevinin başında bulunamaması, yetkilerini tam olarak kullanabilecek tarzda bir bakan tarafından kendisine vekâlet edilmesi sonucunu doğurur. Kısa süreli bu vekâleti genellikle başbakan yardımcıları yapmaktadır. Yine de vekâletin hangi hükûmet üyesince gerçekleştirileceğine başbakanın karar vermesi, parlamenter sistemin doğasına uygun olacaktır. Oysa “ölüm”, “istifa”<sup>330</sup>, “milletvekilliği sıfatının sona ermesi”, “devlet başkanlığına seçilme” hallerinde başbakanın göreve yeniden dönmesi olası değildir ve toplu sorumluluk gereğince hükûmet düşmesi ve yenisinin kurulması gerekmektedir. Ancak bozulan hükûmet istikrarının bir siyasal bunalıma dönüşmemesi için vekâlet kurumunun bu hallerde işletilmesi, sistemin işleyişi açısından en doğru seçenektir.<sup>331</sup> Ancak başbakanlığın eşit sürede ya da paylaşılan bir süre çerçevesinde, koalisyon ortaklarınca sürdürülmesini öngören siyasal anlaşmaların bir ürünü olan “dönüşümlü başbakanlık” açısından bir vekâletten bahsetmek mümkün değildir. Çünkü başbakan, koalisyon anlaşmasına uygun olarak istifa etse de, sonuçta hükûmeti kurma görevini

---

(Mustafa Erdoğan, “Başbakanlık Hükûmeti Mi?,” **AÜSBFD** Cilt no 44, Sayı no 3-4: 229-247, (Temmuz-Aralık 1989), s.231-37.).

<sup>330</sup> Başbakanın Yüce Divan’a gönderilmesi durumunda gerçekleşen boşalma, 1982 Anayasası’nın 113/III. md.si hükmüne göre; istifa neticesinde gerçekleşen boşalma ile eş tutulmuştur. Dolayısıyla hükûmet düşmekte ve yenisi kuruluncaya kadar, kendi içinden vekâleten başbakanlığa atanan bir bakanla eski hükûmetin görevini sürdürmesi en makûl çözümü oluşturacaktır.

<sup>331</sup> 1942 yılında başbakan Refik Saydam’ın ölümü üzerine Cumhurbaşkanı, yeni hükûmet kuruluncaya kadar İçişleri Bakanı Fikri Tüzer’i başbakanlığa vekâleten atarken; Nihat Erim’in 1972 yılındaki istifası üzerine bu sefer Milli Savunma Bakanı Ferit Melen’in ataması yapılmıştır. 1989 yılında Turgut Özal’ın ve onun ölümü üzerine 1993 yılında Süleyman Demirel’in Cumhurbaşkanı seçilmesiyle, sırasıyla dönemin başbakan yardımcıları Ali Bozer ve Erdal İnönü’nün vekâleten atamaları yapılmıştır (Faruk Bilir, “Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekâlet,” **SÜHFD** Cilt no 11, Sayı no 1-2: 111-125, (2003), s.120,122,123).

elinde bulunduran devlet başkanı, aksine bir hukuki düzenleme bağı olmadıkça, istediği milletvekiline bu görevi verebilme yetkisine sahip olacaktır.<sup>332</sup>

Başbakanlık makamının uzun süre boşalması suretiyle, hükûmet istikrarının bozulmasına ilişkin olasılıklardan birini de başbakanın görev yapamaz hâle gelmesi oluşturmaktadır. Vekâlet kurumu ile sorunun çözümüne yönelik yaklaşımlardan birini İsrail anayasal sistemi içinde görmekteyiz. Öyle ki; İsrail hükûmetinin hukuki yapılanmasını düzenleyen temel kanunun 28.,29.,30. ve 31. md.leri çerçevesinde; başbakanın, ölüm, güvensizlik oyuyla düşürülmesi, istifası, görevden alınması hallerinin yanında “iş göremez hâle” gelmesinde de mevcut hükûmetin, yeni başbakanın seçilinceye kadar varlığını koruyacağı düzenlenmiştir. Kesintisiz yüz günü aşmayan geçici iş göremezlik halinde başbakanın kendisi gibi Knesset üyesi bir bakanını görevini sürdürmesi için atayabileceği öngörülmüştür. Ancak, milletvekili atanmadığı takdirde ya da atanan bakan başbakanlık görevini yerine getiremiyorsa, bu sefer hükûmet Knesset üyesi bir bakanı vekâleten başbakanlığa atar. Yüz günlük süre dolmasına karşın başbakan görevine dönemiyorsa, artık sürekli olarak görevini yapamaz addedilir ve 28. md. gereğince yapılan seçimler sonucunda yeni başbakan görevi üstleninceye değin vekâlet devam ettiği gibi hükûmette varlığını sürdürür.<sup>333</sup>

### 2.3. Parlamenter Sistemde Etkinliğin Arttırılmasına Yönelik Hukuki

#### Düzenlemeler

##### 2.3.1. Parlamenter Sistemin Etkinlik Düzeyinin Rasyonelleştirilmesi

Parlamentarizmin etkinliğine yönelik eleştirilerin bir diğer boyutunu oluşturan etkin olamama iddiası, tek yönlü bir yaklaşımla ele alınmamalıdır. Dolayısıyla değerlendirme, parlamenter hükûmet sisteminin, siyasal sistemin bir parçası olduğunu unutulmadan yapılmalıdır. Ancak kurumsal bakış, ister istemez, hükûmet sisteminin

<sup>332</sup> Aynı, s.121

<sup>333</sup> [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/is00000\\_.html#S028\\_](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/is00000_.html#S028_) E.T. 10.11.2006. Kadima Partisinin başkanı, başbakan Ariel Şaron’un 4 Ocak 2006 tarihinde girdiği komadan çıkamaması üzerine, başbakan vekili olarak atanan Ehud Olmert, 28 Mart 2006’taki seçimlerden oy kaybına uğramakla birlikte zaferle çıkmış ve çoğunluk partisi başkanı olarak hükûmeti kurma şansını elde etmiştir ([http://www.ulusalgazeteler.com/gazeteler/radikal\\_gazetesi.htm](http://www.ulusalgazeteler.com/gazeteler/radikal_gazetesi.htm). E.T. 08.10.2007.).

kalıpları içinde kalmayı gerektirdiğinden, siyasal kültür, toplum profili, ekonomik yapı gibi çevresel etmenlerden ziyade yasama-yürütme ilişkisi üzerine odaklanılmasına yol açmaktadır. Parlamenter sistemin etkinlik düzeyinin birtakım hukuki müdahaleler ya da mekanizmalarla yükseltilmesini hedefleyen rasyonelleştirme çabaları, sistemin omurgasına meydana getiren yasama-yürütme ilişkisi dikkate alınarak gerçekleştirilecektir. Bu yüzdendir ki; parlamenter sisteminin etkinliği sorgulanırken, yalnızca hükûmetin çalışma verimliliği ve başarımı değil, aynı zamanda ona bu olanağı sağlayan ve içinden çıktığı yasama organının neler yapabildiğine de bakmak gereklidir. Bu karşılıklı ilişkinin biraz daha dışında kalan, ancak sahip olduğu yetkileri zaman zaman kullanarak, genel siyaseti yönlendiren ve etkinlik sorununu dolaylı olarak etkileyen devlet başkanının da sistem içindeki konumunun ihmâl edilmemesi gerekmektedir.

Etkinlik, sorunu hükûmet kanadının neleri yapıp yapamadığı sorusunun dar kapsamına sıkışıyor gözüktüğü de, rasyonelleştirme girişimleri sadece hükûmete özgülenemez. Hükûmet, vaat ettiklerini gerçekleştirebilmek için kanunlara ve diğer yasama işlemlerine gereksinim duyacaktır. Dolayısıyla yasama faaliyetinin niteliği, hükûmet sisteminin etkinliğini belirleyen birincil derecedeki etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Hükûmetin, yasama organı ile olan ilişkisi, onun hareket yeteneğinin dış sınırlarını oluşturacaktır. Artık bu belirginleştirmeden sonrası tamamen hükûmetin inisiyatifi, zamanlama ve iş yapma becerisi ile devlet başkanının oynayacağı rolle ilintilidir. Çünkü devlet başkanının sergileyeceği siyasal tutumun rengi ve/veya kullanacağı hukuki denetim araçları, yaratacağı zaman kaybı nedeniyle hükûmetin icraatlarını gerçekleştirerek etkin olabilmesini, kısa süreli de olsa, sekteye uğratabilecektir.

Parlamenter sistemde, siyasetin belirlenmesi ve sürdürülmesindeki “çok başlılık”, orantılı temsilin oluşturacağı aşırı çok parçalı/partili bir siyasal yapıda, tutarsız uygulamalara ve ciddi yönetim zafiyetine yol açacağından sistemin etkinlik düzeyini azaltmaktadır. Dolayısıyla, rasyonelleştirme mekanizmaları, parlamenter sistemde ortaya çıkması muhtemel bu zayıflığın önüne geçmek için öngörülen hukuki araçlar kümesi olarak düşünülmüştür.

### 2.3.2. Yasama Sürecinin Kolaylaştırılması

#### 2.3.2.1. Yasama Sürecinin Hazırlık Aşaması: Komisyonlar

Yasama faaliyetinin hızlandırılarak daha üretken, nitelikli ve verimli çalışmasına yönelik birimlerden birini de yasama komisyonları oluşturmaktadır. Çünkü hükûmet programını belirleyen ve bu çerçevede siyasetini somutlaştırarak, hayata geçiren kanunlaşma sürecinin siyasal ve hukuki altyapısını yasama komisyonları hazırlamaktadır. Dolayısıyla komisyonların çalışmaları parlamenter sistemin işleyişi noktasında etkinlik sorunu açısından belirleyici bir role sahiptir.

Parlamenter sistem içindeki yasama komisyonlarının gördüğü işlev bakımından iki sistem söz konusudur. Bunlardan ilkinin, uzmanlığa dayanmayan komisyonlardan kurulu İngiliz modeli oluşturmaktadır. Model, uyumlu ve güçlü bir yasama önderliğine dayalı ve iki partili yasama organının yapısına uygun biçimde biçimlendirilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, Avam Kamarasına olduğu gibi komisyonlara da hükûmet hâkimdir ve çıkarılmak üzere yasama organına sunulan kanun tasarıları hükûmetin öngördüğü içerikte çıkmaktadır. Dolayısıyla yasamaya egemen olan yürütme, yasama sürecinde zorlanmadan hareket edebilmektedir. Ancak komisyon sistemi uzmanlaşmış bir özelliği haiz olsa bile, İngiliz parlamenter sisteminin bu yapısı çok farklı sonuçların doğmasına izin vermemektedir. Yasama organı daha ziyade gözetim ve denetim ağırlıklı bir işlev sürdürmektedir. Çünkü hükûmetler, kanunlaşmasını istediği bir kanun tasarısını parti disipliniyle harekete geçirerek zorlanmadan yasamadaki çoğunluğuna geçirecektir.<sup>334</sup>

Parlamenter sistemde yasama çoğunluğuna sahip hükûmet açısından işleyiş ve etkinlik zorluğu çıkaran komisyon sistemi ise, uzmanlığa dayanan Fransız modelidir. Siyasal kültür ve yasama-yürütme arasındaki ilişki bir yana, bu modelde yapılan yasama komisyonları, basit bir inceleme ve bilgi verme organı olmaktan çıkmış, âdeta hükûmet faaliyetlerini denetleyen bir mekanizma hâline dönüşmüşlerdir. Hatta ilgili

<sup>334</sup> Komisyonların uzman olmaması, ister istemez, Avam Kamarasının iktidar çoğunluğunun öngörmüş olduğu ilkelerle bağlı kalma sonucunu doğurmaktadır. Komisyon, Avam Kamarasının kararı çerçevesinde ve tasarısının ana ilkesine dokunmaksızın, yalnızca ayrıntılar ve teknik yönlerine ilişkin konularda inceleme yapabilecektir (M. Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar** (Ankara: AÜHF Yayını, 1965), s.69-70,72,74-76.).

kanun tasarısını beğenmeyerek hükûmetin yasama girişiminin yerini alacak biçimde kendi tasarılarını sunma noktasına gelmişlerdir. Komisyonların kanun tasarı ve tekliflerine yönelik raporları olmadan genel görüşmelere başlanamayacağı düşünüldüğünde, yürütmenin siyasal etkinlik sorunu yaşayacağı açıkça ortadadır. III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde tercih edilen model yürütmeyi, yasama karşısında zayıflatarak, hükûmeti etkisiz bırakma noktasına getirmiştir. Başta Maliye ve Bütçe Komisyonları olmak üzere, hükûmetin siyasetini önemli ölçüde etkileyen alanlarda uzmanlaşan komisyonlar, kurulan hükûmetlere karşı birer muhalefet merkezleri hâline dönüşmüşlerdir.<sup>335</sup> Uzmanlaşmış yasama komisyonlarının Fransız parlamentarizminin işleyişinde yarattığı istikrarsız ve etkinlikten uzak tablo, 1958 Anayasasının hazırlanması aşamasında dikkate alınmıştır. Dolayısıyla, başta hükûmet olmak üzere, yasama karşısında yürütme erkini güçlendirilecek önlemler alınmıştır. Bu çerçevede komisyonların sayısı ve niteliğinde değişikliğe gidilerek, kanunlaşma sürecindeki önemleri azaltılmıştır. Bu gerçekleştirilirken, aşırı uzmanlaşmadan kaçınılarak, özel çıkarların temsilcileri olarak hareket eden bir muhalefet noktası olmaları engellenmek istenmiştir. Böylece komisyonların parlamenter sistemi tıkayacak, istikrarını bozacak ve hükûmeti etkin olmaktan uzaklaştıracak yapısı değiştirilmiştir.<sup>336</sup>

Komisyon aşamasında kabul edilecek bazı özel yöntem ve uygulamalar ile parlamenter sistemin işletilişinde etkinliğin artırılması mümkün hâle getirilmiştir. Komisyonlara yasama yetkisinin tanınması ve kanun tasarı ile tekliflerinin Meclis Genel Kurulunda görüşülmeden komisyonda sonuçlandırılması bu uygulamalardan birini oluşturmaktadır. Bir diğer yöntemi ise, komisyon görüşmelerinin genişletilmesi

<sup>335</sup> 1932 yılında Başbakan Herriot'un, Amerika'ya yapılacak ödeme için meclise başvurusu üzerine Maliye ve Dışişleri Komisyonları ödemeler aleyhine ortak tavır alarak, bu yönde bir kararı meclisten geçirtip, hükûmeti istifaya zorlamışlardır. 1945 yılında Maliye Komisyonuna, bütçenin gider hesaplarını gözden geçirerek düzeltme yetkisi tanınırken; 1953 yılında çıkarılan bir kanunla hükûmet, bazı vergi kanun tasarılarını meclise sunmadan önce Maliye Komisyonunun onayını almak zorunluluğunda bırakılmıştır (Aynı, s.76,78-81.). Yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin ve siyasal kültürün kurumsal farklılığına karşın, Amerikan Kongresi uzmanlaşmış komisyon sisteminin görüldüğü bir diğer örneği oluşturmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Durgun, a.g.e., s.144-154).

<sup>336</sup> Komisyon sistemi, hükûmete çalışma rahatlığı kazandırmak esası üzerine değiştirilmiştir. Öyle ki; bir yandan belirli uzmanlığı olan komisyonların sayısı sınırlandırılırken, öte yandan bakanlar, kendi tasarıları genel kurula indiğinde değişiklik önerebilmekte ve komisyonun değişiklik önergelerine karşı çıkabilmektedir. Bu sayede hükûmetin çıkarmak istediği bir tasarının kanunlaşabilmesi, hükûmetin kabulüne bağlı kılınmıştır. Böylelikle hükûmetin etkinliği artırılırken, istikrarını zedeleyecek tıkanmaların da önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Aynı, s.183-187.).

oluşturur. Bu genişletme kamuya açılarak yapılmaktadır. Sürdürülen komisyon çalışmalarına basın, baskı grupları ve diğer partilerin katılımının gerçekleşmesi ile kamunun bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Böylece komisyon aşamasında yapılacak kamu müzakeresi ile Genel Kurul'daki görüşmelerin bir kısmına gerek kalmayabilecektir. Yasama komisyonlarına ilişkin en sık ve yaygın olarak kullanılan özel yöntemleri “komisyon görüşmelerinin sınırlandırılması” uygulamaları oluşturur. Bu çerçevede “komisyon görüşmeler için belirli bir sürenin öngörülmesi”, “konuşma sürelerinin kısıtlanması”, “komisyondaki belli aşamaların atlanması” ya da “Genel Kurul’un komisyon olarak toplanması” bu sınırlama uygulamaları olarak kullanılmaktadır. Böylece özellikle muhalefet partilerinin, komisyon sürecini engelleme girişimlerinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bunların dışında yasama organının daha akıcı ve hızlı çalışmasına yönelik bir diğer yöntem de komisyon aşamasının bütünüyle atlanmasıdır.<sup>337</sup>

Batı Avrupa demokrasilerinde siyasetin oluşumunda, siyasal partiler, çıkar grupları, demokratik ve sivil toplum kuruluşları gibi başka siyasal aktörlerin ortaya çıkması, zamanla yasama organının ağırlığını yitirmesi sonucunu doğurmuştur. Buna karşın aynı gelişmelerin bir benzerini Güney Avrupa<sup>338</sup>, Doğu ve Orta Avrupa

<sup>337</sup> Komisyon aşamasına ilişkin bu özel yöntem ve uygulamaların özellikle İtalya, İspanya, Almanya, Hollanda, Avusturya, İngiltere, Finlandiya gibi batı demokrasilerinde uygulandığı görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Havvana Yapıcı, “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar,” **Yasama Dergisi** Sayı no 5: 57-81, (Nisan-Mayıs-Haziran 2007), s.62-74.).

<sup>338</sup> Yasama organının ve komisyonların, siyasetin belirlenmesi ve oluşturulmasında, çıkarılacak kanunlar açısından üstlendiği yaşamsal önemin en somut örneğini İtalya meydana getirmektedir. İtalyan anayasal sistemi, yasama komisyonlarının işleyişine ilişkin çoklu bir yapı oluşturmuştur. İnceleme aşamasının komisyonlarda, karar aşamasının ise Genel Kurul’da yapıldığı olağan yasama yönteminden başka Meclis Genel Kurullarının yasama süreci dışında tutulduğu özel bir yasama yöntemi de kabul edilmiştir. Bu özel yasama yöntemine göre; hükûmetin rızası olması ve kanun teklifi ya da tasarısı üzerinde herhangi bir çekişmeli durumun bulunmaması ön şartlarıyla, Temsilciler Meclisi’nin öngördüğü yasama komisyonu incelemeyi, Senato’nun müzakere komisyonu da görüşme ve karar alma süreçlerini tamamlayarak kanunlaşma faaliyetini gerçekleştirmiş olmaktadır. Bu yöntem ile İtalyan yasama organının hızlı çalışması amaçlanmıştır. Ancak İtalyan Anayasası’nın 72/IV. md.si, yöntemin kullanıldığı alanı daraltan, sınırlayıcı bir hüküm içermektedir. Buna göre, Anayasal sorunlara ve seçim reformuna ilişkin kanun tasarıları, mali içerikte tasarılar ile uluslararası antlaşmaların onaylanması ve yasama yetkisinin devrine yönelik işlemlerde, Genel Kurulları kanunlaşma süreci dışında tutan özel yasama yöntemi kullanılamayacaktır. Karma usul olarak nitelendirilen bir üçüncü özel yönetime göre ise, kanun tasarısı yasama komisyonu tarafından hazırlanır ve herhangi bir değişikliğe uğratılmaksızın Genel Kurula sevk edilir. Bütün bu yöntemlerden hangisine başvurulacağına meclis başkanı karar verecektir (Ozan Ergül, “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış,” **AÜHFD** Cilt no 51, Sayı no 4: 99-130, (2002), s.120-121.).



lkelerinde görmek pek mümkün değildir. Çünkü nc dalga demokratikleşmesinde yeni siyaset kalıplarının oluşturulması, biçimlendirilmesi ve sürdürülmesinde başat merkez, yasama organları olmuştur. Yeni ve geçiş halindeki demokrasilerde yasama organlarının ve yasama komisyonlarının dönüştürücü işlevi ön plana çıkmaktadır. Doğu Bloku'nun çökmesini izleyen süreçte, Doğu ve Orta Avrupa lkelerinde yasama organları, toplumsal yaşamın ve siyasal tartişmaların dışında kalmadığı gibi tersine bir etkiyle bu tartişmaların odağı hâline gelmişlerdir. Bu sonuç, yasama organlarının yeniden yapılanması ve daha etkin, üretken ve hızlı çalışması gerekliliğini doğurmuştur. Yasama organı içinde muhalefetin rolü, yasama işlemlerinin sürekli artan bir ivme göstermesi ve iş yükünün komisyonlar ile Genel Kurul arasındaki paylaşımı noktalarında, Doğu ve Orta Avrupa lkelerinin yetersiz ve etkinlikten uzak yasama organı itzkleri değişime uğramışlardır. Böylece muhalefetin rolü, yürütmeyi denetleme işlevi çerçevesinde kurumsallaştırılırken, yasama sürecinin işleyişinde tasarılar a ilişkin olarak verilen yüzlerce değişiklik önergesinin yarattığı engelleme/yavaşlatma girişimlerinin önüne, yasama komisyonlarının yetkileri genişletilerek, geçilmek istenmiştir. Bu gelişmeye koşut biçimde hem komisyonların hem komisyon üyelerinin sayıları arttırılmıştır.<sup>339</sup>

TBMM'de Anayasanın ngrdğ Plan ve Bütçe ile Meclis Soruşturması Komisyonlarının yanında itzkten ve özel kanunlardan kaynaklanan on altı adet sürekli ve dönemine göre sayıları değişen sayıda geçici komisyonlar bulunmaktadır. Komisyonların oluşumunda siyasal partilerin, "fırsat eşitliği" ve "adalet" ilkeleri çerçevesinde ve yasama organındaki gruplarının sayısal güçleri oranında temsil edilmeleri hedeflenmiştir. Bu sonuç aynı zamanda iktidar partisinin/partilerinin komisyonlarda da sayısal olarak üstün olmasını sağlamaktadır. Böylece hkmetin kanunlaştırmayı hedeflediği tasarılar için komisyon aşamasında zorlanmamasına yöneliktir. Komisyonların kanunlaşma sürecinde ön hazırlık aşamasını oluşturdukları düşünüldüğünde herhangi bir muhalefet merkezi hâline gelmeleri de nlenmiş olmaktadır. Ayrıca hkmetin kanunlaşmasını istemediği kanun tekliflerini de engelleyebileceği fırsat bu sayede kendisine tanınmış olmaktadır. Kanunlaşma

<sup>339</sup> Attila Agh, "Parlamentoların Etkin alışması için Reformlar: Doğu Orta Avrupa lkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri," ev.: Mehmet Ali Tuğtan [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje-siyasal\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje-siyasal_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.

sürecinde son sözü söyleme yetkisi Genel Kuruldadır ve bu noktada kanun tasarısı ya da teklifi ile ilgili olarak komisyon temsilcisinin, Genel Kurul görüşmeleri sırasında, ancak komisyonun kararlarını savunmakla yetkili kılınmıştır. Bu yüzden önerilen değişiklik önergelerine karşı, temsilcinin inisiyatif alması mümkün değildir. Temsilci yalnızca komisyonun kabul ettiği metni aynen savunmakla yetinecektir. 1982 Anayasasının öngördüğü komisyon sistemi, bu yapısıyla, daha çok hükûmete çalışma ve karar alma serbestliği tanıyan ve böylelikle sistem içinde hükûmetin etkinliğini arttırmaya yönelik biçimde düzenlenmiştir.<sup>340</sup>

### **2.3.2.2. Yasama Sürecinin Karar Aşaması: Genel Kurul**

#### **2.3.2.2.1. Yasama Faaliyetinin Engellenmesinin Önüne Geçilmesi: Yeni Yasama Yöntemlerinin Kabulü**

Parlamente sistemde, yürütme erkinin etkin ve verimli biçimde çalışabilmesinin esasını hareket çabukluğu oluşturmaktadır. Disiplinli bir yasama çoğunluğuna sahip hükûmetin bu avantajını kullanarak, öngördüğü siyaseti yaşama geçirebilmesi için çıkarmayı hedeflediği “tasarıları” istediği içerikte ve hızla kanunlaştırması gerekmektedir. Bu noktada yasama organında azınlıkta kalan muhalefetin konumu ve siyasal etkinliği gözden uzak tutulmamalıdır. Çünkü muhalefetin, demokratik yapının gerektirdiği karşı görüşleri ortaya koyma, denetleme ve yeni siyasal seçenekler sunma girişimleri, hükûmetin amaçları ve istedikleri ile büyük oranda örtüşmeyecektir. Dolayısıyla, yasama sürecinin karar aşamasını oluşturan Genel Kurul görüşmeleri ve oylamaları sırasındaki yavaşlatma ve engelleme girişimleri<sup>341</sup> başta hükûmetin olmak

<sup>340</sup> Bütçe ve Meclis Soruşturması komisyonlarının oluşumunda Anayasa’da farklı bir yol izlendiği görülmektedir. Anayasanın 162/II. md.sinde öngörülen Bütçe Komisyonun 40 üyesinden 25’inin mutlaka iktidar partisi ya da partilerinin gruplarının sayısal güçleri oranınca ve kalan kısmının ise diğer parti grupları ile bağımsızların oranı göz önüne alınarak oluşturulacağı düzenlenmiştir. Anayasanın 100. md.sinde ifadesini bulan Meclis Soruşturması Komisyonun 15 üyesinin, siyasal partilerin güçleri oranına göre meydana getirileceği öngörülmüştür. Bağımsızlara ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte grubu olmayan partileri komisyona katan bir yaklaşım mevcuttur. Ayrıca kanunlarından kaynaklanan istisna gereğince İnsan Hakları Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonlarına grubu bulunmayan partilerden ve bağımsızlardan güçleri oranında üye alınması söz konusudur (Fahri Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi** (Ankara: İmge Kitabevi, 2000), s.311-312,314,322,331,370-371.).

<sup>341</sup> Yasama sürecini tıkayan yasama engellemelerini ilkesel ve taktiksel olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Parlamento sistemin işlerliğini sekteye uğratarak, siyasal duruşlarına uygun hareket eden muhalefet partileri bu sayede anayasal düzen üzerinde bir oydaşma olmadığını hissettirerek “ilkesel

üzere genel olarak sistemin işleyiş etkinliğini zayıflatacaktır. Bu yüzdendir ki; birçok demokratik ülkede, sisteme işleyiş akışkanlığı kazandırmak amacıyla, karşılaşılan tıkanmaların aşılması için rasyonelleştirme mekanizmaları ile yasama süreci kolaylaştırılmaya çalışılmıştır.

Hükûmetin yasama organındaki çoğunluğuna dayanarak gerçekleştirmeye çalıştığı yasama faaliyetinin, muhalefeti oluşturan parti ya da partilerce veyahut bağımsız temsilciler tarafından, kanuni yollar kullanılarak tıkanmasını ve geciktirilmesini ifade eden “yasama engellemesi”, parlamentarizmin olumsuz yönlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Engelleme hukuk dışı bir hareket tarzı olmasa da yasamanın işleyişini ağırlaştırması nedeniyle parlamenter sistemin etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır. İktidardan kaynaklanan söz alma, konuşma yapabilme, soru sorma ve/veya önerge sunabilme hakları<sup>342</sup> kullanılarak gerçekleştirilen yavaşlatmaya yönelik

---

engellemeyi gerçekleştirmiş olmaktadır. Buna karşın ilkinde göre mevcut sistemi yıkıma sürüklemekten uzak olan taktik engellemeler ise, daha çok azınlıkta kalan muhalefet partilerinin günlük siyasal gelişmelerden ve mücadelelerden kazanım sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Özellikle, görüşme sürelerini sonuna kadar kullanmak ve ilgili ilgisiz konuşmayı uzatarak “yasamayı yavaşlatma (filibustering)”, “usulle ilgili olarak çok sayıda önerge verilmesi”, “açık oylama yapılması istemleri”, “gensoru istemi” vb., görüşülmesi bir sürece bağlı önergeler vermek yoluyla çalışma hızını kesmek, “komisyon aşamasında çıkar gruplarının ve uzmanların görüşmeleri uzatması” bunlardan bazılarıdır. Türkiye uygulamasında ise zaman harcamaya yönelik konuşmalar, toplantı ve karar yeter sayılarının belirlenmesi istemleri, açık oylama yapılması istemleri ile bir tasarı ya da teklifin doğrudan gündeme alınması için verilen önergeler sıklıkla karşılaşılan engelleme yöntemleridir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Şeref İba, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları,” *AÜHF* Cilt no 52, Sayı no 1:147-165, (2003), s.152-154,158-162).

<sup>342</sup> Genel Kurulda işlem görmekte olan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında son anda çok sayıda değişiklik önergelerinin verilmesi ve bu önergelerden kabul edilenlerin sayısal fazlalığı, kanunların yapısal bütünlüğü içinde ciddi teknik sorunlara ve maddi hatalara yol açabilmektedir. Hatta yapılan değişiklik önergelerinin gerekçeleri doğru ve tam olarak ortaya konmadığı zaman söz konusu eksiklik ve/veya aksaklıkların giderilebilmesi için yeni bir kanun çıkarma sürecine gereksinim duyulacaktır ki; bu durum, yasama ekonomisine uygun düşmediği gibi sistemin işleyiş bakımından verimliliği düşürecek. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Semra Gökçimen ve Volkan Has, “İktidârın 87’nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri,” *Yasama Dergisi* Sayı no 1: 46-73, (Nisan-Mayıs-Haziran 2006), s.72-73.). Gerek hazırlanış sürecinin uzunluğu ve gerekse de hükûmetin etkinliği açısından bütçe kanunlarının yasama işlemleri içerisinde ayrı bir yeri bulunmaktadır. Türk sisteminde bütçe kanun tasarısının Genel Kurulda görüşülmesi uygulamada, TBMM Başkanınca Danışma Kurulu önerisi üzerine hazırlanan ve dağıtılan “Bütçe Programı” kitapçığına uygun olarak yapılmaktadır. Bu kitapçıkta, bütçe görüşmelerinin kaç turda yapılacağı, bir turda kaç bakanlığın yer alacağı, konuşma sürelerinin ne olacağı önceden öngörülerek yasama organının çalışma verimliliği artırılmaya çalışılmaktadır. Her turda kişisel konuşmaların 10 dakika ile sınırlandırılması, şahıslar adına lehte ve aleyhte olmak üzere sadece iki üyeye söz verilmesi, bir milletvekilinin birden fazla turda söz kaydı yaptıramaması, soruların gereksiz olarak yerinden sorulması ve her tur için soru-yanıt işleminin 20 dakika ile sınırlandırılması ile yasama sürecinin etkinleştirilmeye çalışıldığını gözlemlemekteyiz (Rauf Bozkurt ve Şeref İba, **100 Soruda Parlamento, Türk Parlamento Hukukuna Giriş** (Ankara: Nobel Yayınları, 2004), s. 181-182.). 1982 Anayasasıyla, bütçe kanun tasarısının hazırlanma sürecinde öngörülen komisyon dağılımından başka bütçe kanun tasarısının görüşülmesine ilişkin olarak da rasyonelleştirmeler yapılmıştır. Buna göre, milletvekilleri,

engellemeler, genelde azınlıkta kalan siyasal partilerin başvurdukları yöntemlerdir. Ancak yasama çoğunluğu da görüşülmesini istemediği konular açısından “karşı engelleme” yollarını kullanmaktadır. Sonuç itibarıyla, yasama organındaki çoğunluk-azınlık ilişkisinde, azınlığın haklarını koruyan, muhalefet edebilmesini sağlayan ve fakat çoğunluğun yönetme haklarını da tıkamayan bir hukuki ve siyasal dengeyi bozmayacak ölçüde bir yapının oluşturulması gerekmektedir.<sup>343</sup> Rasyonelleştirme araçları, demokratik siyasal sistemlerin olmazsa olmaz olgularından birini oluşturan siyasal muhalefetin önünü kesmeden gerçekleştirilecek hukuki düzenlemeler biçiminde öngörülmelidirler. Ancak yapılan hukuki müdahalelerin iktidar-muhalefet ilişkisinde, muhalefetin demokratik sistem içindeki, siyaset geliştirme, sorgulama, eleştirme, denetleme konumu ve işlevinin anlamsızlaştırılmaması gerekmektedir.

Kabul edilecek usûllerle “yasama engellemesinin” kötüye kullanımına izin verilmemesi tercihi olarak yansıyan rasyonelleştirme araçlarından birini hızlı ve sağlıklı sonuç veren elektronik oylama oluşturmaktadır. Böylece, açık oylama istemleri ile gerçekleştirilmeye çalışılan oyalama taktiği sonuçsuz bırakılabilecektir. Bir diğeri önlemi “giyotin” olarak adlandırılan ve yasama görüşmelerinde, konuşmacının belirli bir süre ile sınırlanmasını ifade eden usûl oluşturmaktadır. Giyotin usûlünün amacı kanunlaşma süreci içinde görüşmelerin yapılmasını, bir yavaşlatma engeli olmaktan çıkarmak ve bir an önce ilgili öneriler hakkında oylamalara geçilmesini sağlamaktır. Bu çerçevede düzeltme önerileri görüşmesiz oylanmakta, hükûmet dışında verilen ve tasarının bazı maddelerinin ya da tümünün kapsamının genişletilmesi, değiştirilmesi veya yürürlüğünün ertelenmesi yönündeki önerilerin işleme konması engellenmektedir.<sup>344</sup>

---

kamu idare bütçeleri hakkındaki düşüncelerini ancak her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayabilecekler, bütçeye ilişkin bölümler ve değişiklik önerileri üzerinde de herhangi bir görüşme olmadan oylamaya geçilecektir. Bunun dışında milletvekillerine, bütçe kanun tasarısının Genel Kurul aşamasında gider arttırıcı ve gelir arttırıcı önerilerde bulunma yasağı getirilmiştir (1982 AY. md. 162/IV,V). Ayrıca bütçe kanunlarının, Cumhurbaşkanının kanunları bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesi yetkisinin kapsamı dışında bırakılması (1982 AY. md. 89/II) hükûmetin etkinliğini arttırmaya yönelik bir önlem olarak düşünülmüştür.

<sup>343</sup> Aynı, s.147,151,153,154.

<sup>344</sup> Aynı, s.154-155. İngiltere’de uygulama alanı bulan bu usûl gereğince; belli bir tasarının görüşülmesi için belli bir süre sınırlaması yapılmaktadır. Bunun için öncelikle sürenin bölüştürülmesine ilişkin önerenin Avam Kamarasında görüşülüp karara bağlanması gereklidir. Önerenin kabulü hâlinde ilgili kanun tasarısının, komisyon da dâhil olmak üzere, her aşaması için ya da sadece görüşmelerin bitme tarihi

Giyotin usûlünün Fransız anayasal sistemindeki anlaşılışı ise, eleştiriye açık bir araç olarak nitelendirilmektedir. Çünkü 1958 Anayasası'nın 49/III. md.sine göre; hükûmet bir kanun tasarısını güvenoyu sorununa dönüştürmekte, bunun üzerine tüm görüşmeler kesilerek, yasama organının 24 saat içinde bir güven oylaması yapması beklenmektedir. Bu oylama yapılmazsa ya da yapılmış olmasına karşın üyelerin mutlak çoğunluğunun güvensizlik oyuna ulaşamazsa tasarı kabul edilmiş sayılmaktadır. Böylece kanunlaşma süreci de hızlandırılmış olmaktadır. Ancak Fransız uygulamasının kötü kullanıma yatkın olduğunu da saptamak yerinde olacaktır.<sup>345</sup> Çünkü yasama engellemesine karşı geliştirilen giyotin usûlü bu hâliyle, hükûmet istikrarına endeksli bir etkinleştirme aracı olarak öngörülmüştür. Böylelikle hükûmet, tasarısının kaderini aslında kendi varlık koşuluna bağlamaktadır. Görüşmelerin kesilmesi, hatta güvenoylamasına gidilmemesi herhangi bir oylama yapılmadan kanunlaşmanın tamamlanması, süreci antidemokratik kılmaktadır.<sup>346</sup>

Yasama organının etkisini azaltarak, yürütmenin gücünü arttırmanın bir diğer aracı, yine Fransız anayasal sisteminde bulmak mümkündür. 1958 Anayasasının 44/III. md.sinin kabul ettiği “blok oylama”<sup>347</sup> ile hükûmet istediği takdirde, yasama organını görüşülen kanunun tümünü bir kerede oylamak zorunda bırakabilir. Böylece sürekli verilecek olan değişiklik önergeleriyle doğacak zaman kaybının önüne geçmiş olur. Ayrıca bu yolla kanunun iç tutarlılığının zedelenmesine imkân tanımaz. Bu durumda yasama organı kanunu tümüyle kabul etmek ya da reddetmek tercihi ile karşı karşıya

---

öngörülür. Daha sonra süreler dâhilinde tasarının kanunlaşma sürecine geçilir. Eğer konulan süre/süreler dolmuş ve görüşmeler tamamlanamamışsa, Meclis Başkanı devreye girerek, derhal oylama yapılmasını sağlamaktadır. İngiltere’de görüşmelerin sona erdirilmesine yönelik bir diğer uygulama da, tasarının komisyon ya da genel kurulda olması fark etmeksizin, herhangi bir milletvekilinin vereceği “sona erdirmeye önergesinin” en az yüz milletvekilince kabulü hâlidir. Söz konusu önergenin komisyon içinde kabulü için yetersayı yirmidir. Yeter sayılara ulaşılmasını takiben tasarı hakkında hemen oylamaya geçilmektedir (Ergül, **a.g.m.**, s.123-124.).

<sup>345</sup> Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.215.

<sup>346</sup> Ergül, **a.g.m.**, s.122-123.

<sup>347</sup> Sartori blok oylama yerine “paket oylama” terimini kullanmakta ve bu düzenlemenin hükûmete, tasarının maddeleri ve değişiklik önergeleri açısından gruplama yapabilme şansını verdiğini savunmaktadır. Böylece istenmeyen hükümler ve/veya önergeler dışarıda tutulabilmektedir (Sartori, 1997, **a.g.e.**, s.215.).

birakılmış olmaktadır. Böylece yasama organının daha hızlı ve disiplinli çalışması sağlanmış olacaktır.<sup>348</sup>

Yasama sürecinin hızlandırılmasına yönelik bir diğer özel yöntem 1986 yılına kadar İngiltere’de uygulanan “kanguru usûlü”dür. Bu usûle göre; kanun teklifinin/tasarısının önemli görülen belli maddeleri komisyon başkanı ya da görüşülmek üzere Genel Kurula gelmişse meclis başkanı tarafından belirlenerek, görüşmeler bu maddeler üzerinden gerçekleştirilir. Bir anlamda bu maddeler bütün kanun teklifini/tasarısını temsil eden maddeler olarak ele alınır. Dolayısıyla diğer maddeler görüşülmeden kanun teklifi/tasarısı ilgili maddelerin görüşülüp oylanması sonucunda kabul veya reddedilir. Yunanistan’da uygulanan özel bir yasama yöntemi de farklı bir hızlandırma usûlünü içermektedir. Buna göre, âcil ya da çok âcil olarak nitelendirilen teklif ve tasarılar hiç görüşülmeden ya da çok sınırlı bir görüşme sürecinden geçirilerek oylanmaktadırlar. Yine özel önem nitelemesi yapılan ve buna yasama organının basit çoğunluğu ile karar verilen kanun tasarıları da beş günü geçmeyen sınırlı sayıda oturum gününde görüşülmektedir.<sup>349</sup>

Yasama sürecinin iktidar açısından etkinleştirilmesine ilişkin başka bir yasama yöntemini TBMM İçtüzüğü’nün 91. md.si düzenlemektedir. İçtüzüğü’nün 81. md.sinde öngörülen, kanun tekliflerinin ve tasarılarının Genel Kurul’daki genel görüşme usûlüne bir istisna olarak getirilen 91. md. hükmü, kanunlaşma sürecinin hızlandırılmasına yöneliktir. 91. md. düzenlemesi “temel kanun”<sup>350</sup> niteliğini haiz kanun teklif ve

<sup>348</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

<sup>349</sup> Ergül, **a.g.m.**, s.124,125.

<sup>350</sup> 30.6.2005 tarihli ve 855 numaralı kararla değişik İçtüzüğü’nün 91. md.sinin (a) bendinde hangi teklif ve tasarıların “temel kanun” niteliğini haiz olacağı tanımlanmıştır. Buna göre;

**“Temel Kanun**

**MADDE 91. – a)** Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlanması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya teklifler...”

tasarılarının, Genel Kurulda bölümler hâlinde görüşülmesine bazı koşullar çerçevesinde olanak tanınmaktadır. Buna göre, yapılacak olan bölümlerle otuz maddeyi geçmeyecek tarzda oluşturulacaktır. Bu bölümlerde hangi maddelerin yer alacağına, hükûmetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurul karar verecektir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usûle göre; ayrı ayrı görüşülecek ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanacaktır.

91. md.'nin (a) bendinin ikinci fıkrası, milletvekillerine, esas komisyona veya hükûmete değişiklik önerileri verebileceğini belirtirken, milletvekillerinin Anayasaya aykırılık önerileri dâhil her madde için ikiden fazla önerge veremeyeceğini öngörmektedir. Fıkranın ikinci cümlesindeki kısıtlayıcı düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nin 26.10.2005 tarihli iptal kararıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi karar gerekçesinde, “demokratik devlet”, “siyasal partilerin demokrasinin vazgeçilmez oluşu”, “yasama yetki ve görevi” “İçtüzüğün siyasal parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine katılımını düzenlemesi” konularına değinmiştir. Bu çerçevede demokratik bir siyasal yapıda, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görevine sahip olan yasama organının, öngörülen görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken, yasama organı üyelerinin öncelikli bir konumu bulunmaktadır. Dolayısıyla siyasal parti gruplarının üye sayısı oranında meclisin bütün faaliyetlerine katılmaları anayasal bir gerekliliktir. İçtüzüğün 87. md.si, her siyasal parti grubuna üye milletvekillerine birer önerge verme hakkını saklı tutmaktadır. Bu yüzden, siyasal parti grubuna mensup milletvekillerinin önerge verme hakkı gözetilmeyerek sadece milletvekillerine böyle bir yetkinin tanınmasını öngören madde hükmü, Anayasanın 2.,68.,87. ve 95. madde hükümlerine aykırı görülerek oybirliğiyle iptal edilmiştir.<sup>351</sup>

91. md.'de her bir bölüme ilişkin soru-yanıt süresini de on beş dakika ile sınırlandırılmıştır. Böylece, muhalefet partilerince yapılabilecek yasama engellemesinin

---

temel kanun olarak kabul edilerek ayrı bir görüşme usûlüyle kanunlaşabilecektir (<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>. E.T.04.12.2006.).

<sup>351</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, E.: 2005/74, K.: 2005/73, K.T: 26.10.2005, <http://www.anayasa.gov.tr/general/> E.T. 04.12.2006.

önüne geçilmek istenmiştir. Maddenin (b) bendine göre; temel kanunlar için öngörülen bu özel görüşme usûlüne geçilebilmesi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması hâlinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulun kararıyla olabilecektir.

### **2.3.2.2.2. Genel Kurulun Toplanma ve Karar**

#### **Alma Yetersayılarının Düşürülmesi**

Parlamentar sistemin özünü meydana getiren yasama çoğunluğunun güvenine dayalı hükûmet anlayışı, hükûmetin çalışma ortamının ve ritminin temini bakımından büyük önem taşımaktadır. Çıkarılan kanunlar çerçevesinde programını yaşama geçirecek olan hükûmetin, yasama organındaki manevra yeteneğinin mümkün olan geniş serbestîye sahip olması, etkinliğinin artmasına yol açacaktır. Özellikle toplanma ve karar alma yetersayılarının yüksekliği nedeniyle, yasama organının toplantılarını yapamaması ve/veya karar alamayacak noktaya gelmesi, hükûmetin hareket alanını daraltarak, etkin olmasını engelleyecektir. Dolayısıyla yasama çoğunluğuna sahip olan hükûmetin, başta kendisi için gerekli olan kanunların çıkarılabilmesi ve diğer yasama faaliyetlerini rahatlıkla sürdürebilmesi için toplanma ve karar alma sıkıntısı yaşayacak yetersayılarla karşılaşmaması gerekmektedir. Hükûmetin yasama içinde ve son aşamada siyasi sistemin genelinde etkinliğini sağlayabilmesi için, Türkiye'nin<sup>352</sup> de içinde bulunduğu birçok parlamenter sistemde, yasama organlarının üye tamsayısına göre toplanma ve/veya karar alma yetersayıları olabildiğince makul oranlarda belirlenmiştir.

Günümüz parlamenter sistemlerinde özellikle parti disiplini esası, toplantı yetersayısının önemini azaltmıştır. Birçok konuda faaliyet göstermeye başlayan yasama organları zamanla uzmanlaşmış ve kendi içinde işbölümüne gitme gereği duymuştur. En

<sup>352</sup> 1982 Anayasasıyla, yasama süreci açısından etkinliğin artırılması ve muhalefet partisinin/partilerinin sistemi kilitlemesinin önüne geçilmesi için toplanma ve karar alma yetersayıları düşürülmüştür. Anayasanın 96. md.sine göre; yasama organının toplanma yetersayısı, seçimler dahil yapacağı bütün işlerde üye tamsayısının 1/3'üne karşılık gelen 184'tür. Karar yeter sayısı ise, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak karar yeter sayısı hiçbir koşulda üye tamsayısının 1/4'ünün bir fazlasından az olamayacaktır ki; bu sayıda 139'a karşılık gelmektedir. 1982 Anayasasının bu düzenlemesinin, 1961 Anayasasının 86. md.si incelendiğinde ciddi bir rasyonelleştirme amacıyla yapıldığı görülecektir. Çünkü 1961 Anayasasının 86. md.sinde yasama organının üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanabileceği ve anayasada başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile de karar alabileceği öngörülmüştür. Düzenleme ile toplanma yetersayısının yüksek tutulmuş, böylece muhalefet partilerine yeterli çoğunluğun oluşmamasını sağlamak ya da sürekli yoklama istemek yoluyla yasama sürecini kesme veya yavaşlatma imkânı verilmiştir.



başta komisyon sisteminin kurulması, uzman kişilerin görevlendirilmesi, kütüphanelerin oluşturulması bu sonucun somut görünümleridir. Dolayısıyla görüşülmekte olan bir yasama işlemi için siyasal partiler bütün kadrolarını harekete geçirmekten çok, konuyla ilgili uzmanlaşmış temsilcilerini görevlendirmeyi tercih etmektedirler. Siyasal katılımın yasama organı nezdinde sağlanması amacıyla öngörülen yetersayılar sistemin işleyişini aksatan, yavaşlatan sonuçlar doğurmaya başlamıştır. Çünkü hükûmet karşısında azınlıkta kalan muhalefet partileri, kendi siyasetlerinin bir parçası olarak gördükleri uyarma ve denetleme işlevinin yanında ayrıca, hükûmeti yıpratmak gayesiyle hükûmet tasarılarının kanunlaşmaması için toplantı ve karar yetersayılarının matematiksel kesinliğini kullanmaktadırlar. Şöyle ki geniş bir çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin milletvekillerini yasama organına getirememesi durumunda, muhalefet partileri Genel Kurulun o günkü birleşimini hatta gün içindeki herhangi bir oturumu engellemek için Genel Kurula girmekten kaçınmakta ya da oturum başlamışsa yoklama yapılmasını istemek suretiyle yasama sürecini yavaşlatarak zaman kaybına yol açmaktadırlar. Hatta o günkü birleşimi tâtıl dahi ettirebilmektedirler.<sup>353</sup> Bunun için yasama organındaki toplantı ve karar yetersayıları hakkında rasyonelleştirme yapılması gerekli olmakla birlikte, bunun yapılmasında ılımlı bir yaklaşımın sergilenmesi hem parlamenter sistemin özüne hem de demokratik kültürün geliştirilmesine uygun olacaktır. Çünkü bir tartışma platformu olan yasama organında sayısal azınlıkta kalan muhalefet partilerinin, parti disiplini unutulmadan, iktidar çoğunluğu karşısında etkisiz bırakılması, geniş anlamda parlamenter sistemin ve demokratik siyasal yapının etkinliği bakımından zararlı sonuçlar doğurmaya müsait bir zemini hazırlayacaktır. Dolayısıyla karar yetersayısının tümünden kaldırılmasından ziyade düşürülmesi daha uygun olacaktır.

Yasama genel kurulunun belirli gün ve saatlerde, hangi konu/konularda görüşme ve/veya oylama yapacağını öngören bir “gündemle” toplanması koşulunun getirilmesi, toplantı yetersayısının gündem içinde yer alan konular bakımından tümünden kaldırılmasını mahzurlu olmaktan çıkaracaktır. Buna karşın karar yetersayısını ise sistemin işleyişini aksatmayan ve meşruiyet eleştirisine de yol açmayan bir oranda tutulması kaydıyla korumak, uygun bir çözüm yoludur. Yapılan bu hukuki düzenlemeler Genel Kurulun daha kalabalık bir temsilciler grubuyla faaliyet göstermesine de yol

<sup>353</sup> İlter Turan, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler,” [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasal\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasal_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.

açacaktır. Böylece ne iktidar partisi çoğunluğu Genel Kurula gelmeyi ihmâl edebilecek ne de muhalefet, iktidar patisinin katılımı karşısında kayıtsız kalabilecektir. Aksi hâlde, karşı görüşleri ve diğer siyasal seçenekleri ortaya koyamadan, kanunların kabulüne izin verilmiş olunacak; hükûmete karşı kamuoyu oluşturma fırsatı da yitirilecektir. Ayrıca ülke yönetimi ve halkın kaderini köklü ölçüde ilgilendiren konularda, en azından yasama organının üye tamsayısının yarısından bir fazlasını gerektiren bir karar yetersayısının aranması, temsili parlamenter sistemin meşruiyet bunalımı yaşamaksızın karar alması noktasında önemlidir.<sup>354</sup>

### 2.3.3. Parlamenter Sistemde Hükûmete Tanınan Düzenleme Yetkisi

Parlamenter sistemin etkinleştirilmesindeki bir diğer hukuki araç hükûmete tanınacak düzenleme yetkisidir. Klasik parlamenter sistemin temel unsurlarından birini meydana getiren yasama organının egemenliği<sup>355</sup> olgusunun istisnasını oluşturan bu yaklaşım, parlamenter sistemi etkinleştirerek güncelleştirmektedir. Böylelikle hükûmet, yasama organındaki ağır ve engellemeye açık kanunlaştırma sürecine bağlı kalmaksızın hareket edebilecektir. Yönetebilirlik açısından düşünülen bu değişim ya da yetkilendirme, etkinlik sorununu doğrudan etkileyecektir. Hükûmet, bu sayede yasama sürecinin zaman koridorlarına takılmadan, hareket ederek düşündüğü ve hedeflediği siyaseti gerçekleştirme noktasında daha hızlı yol alabilme olanağına kavuşacaktır.

Hükûmetin zaman kaybetmeden daha çabuk ve etkin bir yönetim sergileyebilmesi için öngörülen hukuki düzenleme, yasama yetkisinin kullanımının yasama ile yürütme

<sup>354</sup> Savaş ilânı, mahkemelerce kesinleşen ölüm cezalarının infazı, bütçe kanunu, erken seçim, yasama seçimlerinin ertelenmesi, devlet başkanınca gönderilen kanunun aynen kabulü, güvenoyu, gensoru, meclis soruşturması olağanüstü hal ilânı, sıkıyönetim, seferberlik hâli, hükûmete KHK çıkarma yetkisi verilmesi gibi konularda yüksek bir karar yetersayısının aranması, rasyonelleştirmenin içini boşaltmamak kaydıyla sistemin bir gereği olarak görülmelidir (Aynı, E.T. 14.11.2006.)

<sup>355</sup> İngiliz parlamenter sisteminin tarihsel gelişimindeki ilkelerden biri olan “yasama egemenliği”, gerçekleştirilmesi mümkün olmayan konular dışında, her türlü alanda yasama organının kural koyabilmesi, yürürlüktekileri kaldırabilmesi ve hiçbir kişi ya da kurumun bu kuralların iptaline ve ihmâline karar verememesini ifade etmektedir. Günümüzün devlet anlayışı ve yapılanması, yürütme organına her geçen gün genişleyen bir düzenleme yetkisini öngörmektedir. Yasama yetkisinin belirli ölçekte de olsa devredilmesi, yasama egemenliğini ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü yasama organı her an bu yetki devrini geri alabilme imkânına sahiptir. Ayrıca yasama organı yapacağı yetkilendirme ile yargı organının iptal ya da ihmâl kararları verebilmesini de düzenleyebilir (Ergun Özbudun, “İngiltere’de Parlâmento Egemenliği Teorisi,” AÜHFD Cilt no 25, Sayı no 1-2: 59-79, (1968), s.61,62,65,66.).

arasında paylaştırılmasıdır. Bu paylaşımın gerçekleştirildiği Fransa’da, belirli alanların düzenlenmesi yetkisi yasama organına bırakılırken; diğer konularda yetki yürütmeye bırakılmıştır. Ayrıca yasama faaliyetinin öngörülen paylaşım çerçevesinde yürütüldüğünü izlemek, denetlemek ve yasama sürecinin her aşamasına müdahale edebilmek yetkisiyle donatılmış bir Anayasa Konseyi oluşturulmuştur. Böylelikle yasama alanlarının belirginleştirilmesi sağlanmıştır.<sup>356</sup> Yürütmenin “saklı/özerk” yasama yetkisi, doğrudan anayasadan kaynaklanmakta, asli ve ilkel bir nitelik kazanmaktadır. Bu yetkilendirme için yasama organının kabul edeceği bir yasama işlemine gereksinimi yoktur.<sup>357</sup> Parlamenter sistemde hükûmetin elini güçlendiren ve hareket yeteneğini genişleten bir diğer düzenleme de KHK çıkarma yetkisidir. KHK çıkarma, bağlı bir yasama yetkisidir. Hükûmet, yasama organının belirli koşullar çerçevesinde tanıdığı bir yetkilendirme olmadan bu kararnameleri çıkaramayacaktır.<sup>358</sup> Ancak parlamenter sistemlerde hükûmetler, disiplinli partilerden oluşan yasama organlarının çoğunluğuna dayandığı için bu yetkiyi almakta güçlük çekmemektedirler.

<sup>356</sup> Ender Ethem Atay, “Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği,” **Kamu Hukuku Arşivi** Cilt no 2, Sayı no 2: 141-167 (Haziran 1999), s.158. 1958 Anayasasının 34. md.sinde öngörülen, “medeni haklar”, “temel özgürlükler”, “kamusal özgürlüklerin kullanımına yönelik güvenceler”, “vergileendirme”, “ulusal ve yerel yasama organlarının seçimi”, “eğitim” bu kapsam içinde yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab>. E.T. 12.10.2006.).

<sup>357</sup> Gözler, 1958 Fransız Anayasası sisteminden esinlenerek Türkiye için bu etkinleştirme yolunun denenebileceğini önermektedir. Bu çerçevede, yürütme organının herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yetkilendirmeye ihtiyaç duymadan iktisadi, mali, idari belli başlı konularda "özerk kararname" çıkarmak yoluyla etkin biçimde çalışabileceğini savunmaktadır (Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.). Yazar'ın önerisi, hükûmetin çalışma rahatlığı sağlamak ve etkinliğini arttırmak noktasında yararlı gibi gözüke de yasama-yürütme dengesi 1982 Anayasasıyla yürütme lehine bozulmuş bir ülke olan Türkiye için ciddi sorunların ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Bu düzenleme ile yasamanın denetleme ve izleme olanağı daha da zayıflayacak ve hükûmet kendi yasama çoğunluğuna bile danışma gereksinimi duymadan hareket edebilecektir. Ayrıca olağanüstü hâl kavramının genişletilmiş olması ve bu dönemlerde yürütmenin ilk elden kararname çıkarabilmesi düşünüldüğünde, hukuk devletini de zorlayabilecek genişlikte bir yetkilendirmenin yapılmış olacağı kuşkusuzdur.

<sup>358</sup> KHK çıkarılmasında parlamenter sistemlerin uygulandığı ülke anayasalarında farklı koşullar kabul edilmiş olabilir. Alman Anayasasının 80. md.sinde, yetki kanunu ile verilen yetkinin konu, kapsam ve amacının belirlenmesi gerekliliği açıkça belirtilmiştir. İtalyan Anayasası'nın 76. md.sinde ise, yetkinin yalnızca belirli amaçlar doğrultusunda tanınabileceği düzenlenmektedir. Her ne kadar bir yarı-başkanlık sistemi olsa da Fransız 1958 Anayasasının 38. md.sinde yer verilen kanun hükmünde kararnameler ancak, hükûmetin “programını uygulamak” üzere başvurabileceği bir araçtır. Bu ifade hükûmete bırakılan yasama yetkisinin doğal sınırlarını meydana getirmektedir (Muammer Oytan, “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi,” **Onar Armağanı** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1977), s.556-557.).

## **2.4. Parlamenter Sistemdeki Siyasal Tıkanmaların Aşılmasına Yönelik Hukuki Düzenlemeler**

### **2.4.1. Parlamenter Sistemin Siyasal Tıkanmalar Karşısında Kurumsal Yapısının Rasyonelleştirilmesi**

Parlamenter sistemin yapısal sorunlarını oluşturan istikrarsızlık ve etkin olamama durumlarının giderilmesine yönelik olarak geliştirilen rasyonelleştirme araçları, aynı zamanda sistemin karşılaştığı tıkanmaları açmak işlevine ve etkisine sahiptir. Siyasal tıkanmalar yasama-yürütme ilişkisi içinde ortaya çıkmakta ve organların karşılıklı anlaşmazlığından ya da kendi iç uyumsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Siyasal tıkanmaların bazıları her ne kadar istikrarsızlık sorununun bünyesinde yer alsalar da karakter itibarıyla sistemin varlığını sorgulayan veya işleyiş sıkıntısı yaratan derecede bir özellik gösterebilmektedirler. Dolayısıyla bu halleri ayrı bir başlık altında değerlendirmek, sistematik açıdan konunun belirginleştirilmesinde kolaylık sağlayabilecektir. İstikrarsızlık ve siyasal tıkanma sorunları arasında sağlanan ayrışma, rasyonelleştirme yaklaşımının bakış açısını genişletmeyi ve sorunların çözülmesine yönelik önerilerin çeşitlenmesini amaçlamaktadır.

### **2.4.2. Devlet Başkanının Seçilememesi**

Devlet başkanı siyasal olarak sorumsuz olmasına karşın, devletin temsili bakımından parlamenter sistemde yaşamsal bir öneme sahiptir. Parlamenterizmin ikili yürütme anlayışında güç dengesi, hükûmete kaymışsa da devlet başkanı sahip olduğu bazı yetkilerle belirleyici olabilmeyi sürdürmektedir. Öyle ki; hükûmetin kurulması için yasama organı içinde bir milletvekilini görevlendirebilmesi, kanunları veto edilmesi, anayasa uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesinde dava açabilmesi, belirli devlet makamlarına atama yapabilmesi, koşullu da olsa yasama organını feshedebilmesi gibi aslında hükûmetin siyasetinin hız, etkinlik ve istikrar bakımından seyrini etkileyebilecek önemli yetkilere sahiptir. Devlet biçiminin cumhuriyet olduğu parlamenter sistemlerde, yasama-yürütme arasındaki, siyasal kültürdeki uzlaşma kültürünün eksikliğinden kaynaklanan, anlaşmazlıklar, devlet başkanının seçiminde sistemin tıkanmasına yol

açabilmektedir. Çünkü yasama çoğunluğuna dayanan hükûmet, birlikte daha rahat çalışabileceği bir devlet başkanının seçilmesi için yasama organı içindeki kendi grubuna hâkim olmaya çalışırken; yasama organının muhalefet kanadı kendi aday ya da adaylarını destekleyecektir. Devlet başkanının seçimi sürecinin uzlaşma ile değil de siyasal mücadele çerçevesinde geçmesi, beraberinde bir tikanıklığı doğuracaktır. Seçime ilişkin oylama usûlünün sınırlanmaması ve/veya herhangi bir siyasal yaptırıma bağlanmaması, sorunu, siyasal sistemin işleyişini kilitleyecek ölçüde derinleştirebilecektir. Ancak öngörülebilecek hukuki bir düzenlemeyle tıkanma, siyasal bunalıma dönüşmeden aşılabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı seçimini kolaylaştırma yönündeki rasyonelleştirme örneklerinden birini 1975 Yunanistan Anayasasında görmekteyiz. Anayasanın “Seçim” başlıklı 32. md.sine göre; Cumhurbaşkanı seçimi için yapılacak açık oylamada yasama organı üye tamsayısının en az 2/3’ünün oyu gerekmektedir. Eğer bu sağlanamıyorsa beş gün sonra, yöntem değişikliğine gidilmeksizin, oylama yinelenir ve ikinci oylamada da aynı nitelikli çoğunluk aranır. Bu çoğunluğa ulaşılamaz ise, oylama beş gün sonra bir kere daha yinelenir ve üçüncü oylamada artık üye tamsayısının 3/5’inin oyu aranır. Eğer gerekli çoğunluk bir türlü sağlanamıyorsa, yasama organı yapılan son oylamayı izleyen on gün içinde feshedilerek, seçimlere gidilir. Cumhurbaşkanın seçimi için oluşturulan yeni yasama organının üye tamsayısının 3/5’inin çoğunluğu yeterli görülmektedir. Buna rağmen aranan çoğunluk elde edilemiyorsa, oylama beş gün sonra yinelenir ve bu sefer yasama organının üye tamsayısının mutlak çoğunluğunun oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır. Bu çoğunluk da sağlanamıyorsa, artık, son oylamada en çok oy alan iki aday arasında yapılan oylamada en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı olacaktır.<sup>359</sup>

<sup>359</sup> **Yunanistan Anayasası**, Çev.: Serap Yazıcı (İstanbul: İBÜ Yayını, 2005), s.44-45. Benzer bir düzenlemeye 1982 Anayasasının değişiklikten önceki 102. md.sinde yer verilmiştir. Dört tur üzerinden yapılan oylamanın ilk iki turunda üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu aranırken; üçüncü turda bu çoğunluk üye tamsayısının salt çoğunluğuna düşürülmektedir. Eğer üçüncü oylamada da aranan çoğunluk herhangi bir aday tarafından elde edilememişse, son oylamada en çok oy alan iki aday dördüncü oylamaya katılma hakkı kazanmakta ve bu turda da üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Yine de gereken çoğunluğa ulaşılamamışsa, TBMM seçimlerinin derhal yenileneceği düzenlenmektedir. Yunanistan uygulamasından farklı olarak, oylamalarda gizli oy esası kabul edilmiş olup bu sayede parti disiplininin etkilerinden milletvekilleri korunmuştur. Dolayısıyla iktidar ve muhalefet arasında oluşacak siyasal kutuplaşmanın doğuracağı seçimlerin yenilenmesini önlemek açısından, gizlilik esası yapılan rasyonelleştirmenin etkisini güçlendirmektedir.

### 2.4.3. Devlet Başkanına Vekâlet Sorunu

Parlamente sistem içinde karşılaşılabilecek muhtemel siyasal tıkanmalardan birini de Devlet başkanlığı makamına vekâlet edilmesi sorunu oluşturmaktadır. İstifa, ölüm, uzun bir süre yurt dışında bulunma, görevden uzaklaştırılma ya da görevini yapamayacak kadar ciddi sağlık sorunlarının varlığı hâlinde, Cumhurbaşkanlığı makamının yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar geçici bir süre için doldurulması, devletin devamlılığı ilkesi uyarınca önem kazanmaktadır. Bu hâllerden herhangi biri gerçekleştiğinde vekâlet görevini, genellikle yasama organı başkanları yerine getirmektedir.<sup>360</sup>

Yunanistan Anayasasında kanun koyucu konuya ilişkin olarak bir adım daha atmış Cumhurbaşkanlığı makamının boşluğu anında yasama organının görevde bulunmaması olasılığını da öngörmüştür. Buna göre; önceki yasama organının başkanında bu göreve vekâlet etmesinin istenebileceği, eğer eski yasama organı başkanının ölmüş olması ya da bu görevi reddetmesi hâlinde, vekâlet görevinin toplu olarak hükûmet tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür.<sup>361</sup> Ancak bu rasyonelleştirme girişiminin Türkiye açısından gereklilik arz ettiğini söylemek zordur. Ulusal egemenlik ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve yasama organının devamlılığı üzerine inşâ edilen siyasal yapı, böyle bir düzenlemeye gereksinim duyulmasını engellemektedir. Çünkü eski meclis ve onun başkanı, yeni meclis toplanıncaya kadar görevde kalacağından, vekâlet sorununun çözülmesi için farklı seçeneklerin oluşturulmasına gerek kalmamaktadır.

### 2.4.4. Yürütmenin Yasamayı Dengeleme Aracı Olarak Fesih Yetkisi

Parlamente sistemin esnek bir yapıya sahip olması, sistemin bu ön kabul çerçevesinde gelişim göstermesine yol açtığı gibi aynı zamanda yapısal niteliğinin ana hatlarını oluşturmaktadır. Birbirini besleyen/destekleyen her iki önerme de aslında

<sup>360</sup> Çek Cumhuriyeti Anayasası md.66, Estonya Anayasası md.83/I, Yunanistan Anayasası md.34, İtalya Anayasası md.86/I, Almanya Anayasası md.57, Macaristan Anayasası md.29/E ve Letonya Anayasası md.52 düzenlemeleri, devlet başkanlığı makamına vekâletin, yasama organı başkanlarınca yapıldığı parlamente sistemlerdir (<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/> E.T. 04.12.2006.). Yarı-başkanlık sistemlerinin uygulandığı veya devlet biçiminin monarşi olarak kaldığı Avrupa ülkeleri bu listeye alınmamıştır.

<sup>361</sup> Yunanistan Anayasası, **a.g.e.**, s.46.

parlamenteer sistemin hem nedeni hem de sonucu olarak kendini göstermektedir. Sistem, yasama-yürütme erkleri arasındaki güven ilişkisi üzerinde biçimlendiği içindir ki; hükûmet varlığını yasama organındaki çoğunluk oyuna dayandırırken; aynı zamanda devamlılığını da bu çoğunluğun iradesine bağlı olarak sürdürmektedir. Dolayısıyla parlamentarizm bu karşılıklı ilişkinin bir sonucu olarak işbirliğini gerektirmekte ve aynı zamanda, her iki erkin birbirlerini denetleyerek, dengelemelerini öngörmektedir. Bu yüzdendir ki; organların birbirlerine karşı uygulamak durumunda kalabilecekleri denk yetkilerle donatılmaları gerekmektedir. Yasamanın yürütme karşısındaki siyasal sorumluluğa gidebilmesini ifade eden “güven oylamasına” karşılık, yürütmenin elindeki en ciddi etkileme ya da tehdit aracı fesih yetkisidir. Fesih parlamenteer sistemde yürütme organına, yasama karşısında işlevsel bağımsızlık kazandıran bir yetki olduğu gibi ortaya çıkabilecek siyasal bunalımları aşma yönünde, bir tür güvenlik supabı görevini de üstlenmektedir. Çünkü yasama-yürütme erkleri arasında kangrenleşen bir siyasal gerilim ya da uzlaşmazlık havası veyahut hükûmetin bir türlü kurulamamasından ve/veya güvenoyu alamamasından<sup>362</sup> kaynaklanan kilitlenmenin önüne geçmek bakımından önemli bir rol üstlenmektedir. Çünkü yürütme, fesih yetkisini kullanarak, bir yandan kendi içinde çıkabilecek bunalımların önüne geçebilme imkânına kavuşurken; aynı zamanda güvensizlik oyu girişimlerinden kurtulmak için yasama organına baskı da yapabilecektir. Dolayısıyla fesih kurumu sahip olduğu çift etki sayesinde hükûmet istikrarını, olumlu yönde etkilediği gibi yasama-yürütme arasında çıkan siyasal tıkanmaların aşılmasına da yardımcı olmaktadır.<sup>363</sup> Ancak yasama ve yürütme arasındaki uzlaşmazlık çözülemez boyuta ulaştığında, fesih bir siyasal değişim aracı olarak devreye girer. Öyle ki; yapılan seçimler sonucunda kompozisyonu değişmiş bir yasama organı ile onun içinden çıkan hükûmet arasında daha ılımlı ve uzlaşmaya dayanan bir ilişki kurulabilecektir.

<sup>362</sup> 1982 Anayasasıyla, Cumhurbaşkanına 1961 Anayasasına göre koşulları daha kolaylaştırılmış biçimde seçimleri yenileme yetkisi tanınarak bu tıkanmanın aşılması için bir rasyonelleştirme yapılmıştır. Anayasaya göre; hükûmetin göreve başlama ya da görev sırasında istenen güvenoyunu alamaması veya gensoru önergesi üzerine düşürülmesi tarihinden itibaren 45 gün içinde yeni hükûmet kurulamıyorsa ya da kurulmasına rağmen güvenoyu alamıyorsa, Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışarak bu yetkisini söz konusu süresinin bitmesini takiben istediği bir tarihte kullanabilecektir. Aynı durum başbakanın istifasını veya yeni seçilen Meclisin Başkanlık Divanının oluşturulmasını izleyen 45 gün içinde gerçekleşirse de Cumhurbaşkanı bu imkânı kullanmak üzere yetkilendirilmiştir (1982 AY. md. 116/I,II).

<sup>363</sup> Karamustafaoğlu, 1982, **a.g.e.**, s.65-67,73-74.

Fesih kurumunun türlerinden birini oluşturan ve yasama-yürütme organlarının iradi yaklaşımlarını engelleyen “kendiliğinden fesih”, parlamenter sistemde her iki organ arasında ortaya çıkması olası siyasal tıkanıkları açmak yönünde bir rasyonelleştirme aracı olarak kabul edilebilir. Özellikle düşürülen hükûmetin yerine yenisinin kurulamaması, seçim sonrasında hükûmet oluşturulmasında başarısızlığa uğranılması, hükûmet programının yasama meclisi/meclislerince onaylanmaması, Monarşilerde tahtın boşalması ya da anayasa değişikliğine gidilmesi durumlarında da kabul edilen bir çözüm aracıdır. Özellikle anayasa değişikliğinde fesih yoluyla seçime gitmek bir tür halkoylaması anlamını taşımaktadır. Ayrıca yeni Cumhurbaşkanı'nın bir türlü seçilememesi gibi belli makamların doldurulamaması hâllerinde de tıkanıklığı açıcı bir rol üstlenmektedir. Yasama organının dağılmasının anayasada öngörülmesini ifade eden “kendiliğinden fesih”, yasama organı üzerinde yaratacağı zorlamayla hükûmetin istikrarı bakımından artı bir etki yaratacaktır. Kendiliğinden feshin, anayasada belirlenen koşullara göre gerçekleşme sıklığı büyük önem taşımaktadır. Çünkü yasama organının sürekli dağılarak bir seçim atmosferi içinde tutulması, tıkanma sorununu ortadan kaldırmakta ve fakat yaratılan sürekli seçim atmosferi dolayısıyla bir istikrarsızlık nedenini oluşturmaktadır. Sürekli seçime giden ve birbirinin benzeri yasama organlarının oluşmasına yol açan bir hukuki düzenleme olmaktan öteye gidemeyen bir kendiliğinden fesih mekanizması yarardan çok zarar verecektir. Çünkü bu durum bir önceki fesih koşullarının yeniden ortaya çıkmasının zeminini hazırlayacaktır.<sup>364</sup>

Fesih kurumu açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu da “taktik fesih” kavramıdır. Aslında bir fesih türü olmayan “taktik fesih”, yürütme erkinin her iki kanadının yasamaya karşı sahip olduğu fesih aracını bir seçim ve yönetim rahatlığı stratejisi olarak kullanmasıdır.<sup>365</sup> Bu özelliği ile taktik fesihler, yasamaya karşı

<sup>364</sup> Aynı, s.140-141.)

<sup>365</sup> İngiltere’de başbakan, partisi için en uygun zamanda seçime gitme kaygısıyla Kraliçeden Avam Kamarasının feshini isterken; Fransa’da Cumhurbaşkanı birlikte daha uyumlu çalışabileceği bir yasama organı çoğunluğu elde etmek için Millet Meclisini erken seçimlere götürebilmektedir (Gözler, 2001, a.g.e., s.133.). Hükûmetçe gerçekleştirilmiş olumlu bir icraatı ya da çözülmüş bir sorunu iktidar partisinin yararına, oya dönüştürmek amacıyla partizanca kullanılan taktik fesihler, ahlaki olmadığı gerekçesiyle eleştirilmekle birlikte, siyasal yaşamda kabullenilmiş bir olgudur. İngiliz Başbakanı Lloyd George’un 1918 yılındaki fesih kararının arkasındaki düşünce, tamamen, I. Dünya Savaşında kazanılan zaferi, parti zaferine dönüştürmektir. Bir başka örneğini 1974 yılında Kıbrıs Barış Hareketinin ülke üzerinde yarattığı



yürütmenin elini daha güçlendiren ve böylece parlamenter sistemin geleneksel kalıplarını zorlayan bir gücü yürütmeye vermektedir. Oysa rasyonelleştirme araçları parlamenter sistemin dengele-denetleme ilkeleri üzerine kurulu yapısını güçlendiren ve bu çerçevede ortaya çıkması olası siyasal tıkanıklık ve istikrarsızlık sorunlarını çözmek üzere öngörölmüş hukuki çarelerdir.

#### **2.4.5. Yasama Organı Başkanının Seçilememesi: Son Turda Adayların Eşit Oy Alması**

Parlamenter sistemin yaşayabileceği siyasal bunalım ya da kilitlenmelerden birini de yasama organının kendi başkanını seçememe sorunu oluşturabilir. Bunun için alınacak hukuki önlemlerin başında, yapılacak başkanlık seçiminin belirli bir süre ve oylama turu ile sınırlandırılması gelmektedir. Ancak sorun tam da bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Çünkü öngörölen sınırlı oylama usûlünün son turunda adayların eşit oy alması hâlinde ne olacaktır? Başkanın konumunun önemi ve yasama organının faaliyete başlayabilmesinin bu seçime bağlı olması, gerçekleşme olasılığı düşük bu kilitlenmeyi kritik hâle getirmektedir. Kutuplaşmış iki partiden veya aşırı çok partiden oluşan yasama organlarının başkanlarını seçememesi, parlamenter sistemin işleyişini sekteye uğratabilecek ciddi bir bunalımı ifade etmektedir. Yasama organı içinde ortaya çıkan bu tıkanmanın, öngörölecek hukuki yaptırım ya da açılımlarla aşılması mümkündür. En azından getirilecek düzenleme demokratik düzenin dışında kalınarak sorunun çözölmesi yönündeki eğilimlerin meşruiyet kazanmasına izin vermeyecektir.

---

olumlu etki sonrasında görmekteyiz. Öyle ki, CHP-MSP koalisyon hükûmetinin büyük ortağını meydana getiren CHP, bu siyasal atmosferden yararlanmak eğilimi göstermiş, fakat ortağı buna pek olanak tanımamıştır (Karamustafaoğlu, 1982, **a.g.e.**, s. 76-77.).

İba, Türkiye örneğinde<sup>366</sup> son turdaki oylamanın eşit oylarla sonuçlanması hâlinde oylamanın yenilenmesi suretiyle sorunun aşılabileceğini vurgulamaktadır. Çünkü 1982 Anayasasının “Başkanlık Divanı” seçimine yönelik 94/IV. md.sinde yer alan “...; *dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur. Başkanın seçimi, aday gösterme süresinin bitiminden itibaren, beş gün içinde tamamlanır*” hükmü en fazla oy alma şartını ve süre sınırlamasını getirmektedir. Dolayısıyla süre içinde kalmak koşuluyla, eşitliği bozmak için dörtten fazla oylamanın yapılması yönünde genişletici bir yorumda bulunmak sorunun çözümü açısından kolaylaştırıcı bir yaklaşımdır.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> TBMM Başkanının seçimine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. (Bakırcı, **a.g.e.**, s.281-285.). 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Anayasa değişikliği kanununun 30. md.si uyarınca; aday gösterme ve oylama süreci için belirlenen 20 günlük süre, 10 güne düşürülmüştür. Bu kısaltmayı da süreci hızlandıran ve etkinleştiren bir rasyonelleştirme olarak görmek gereklidir.

<sup>367</sup> Şeref İba, **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı** (Ankara: Nobel Yayınları, 2001), s.114.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİNİN UYGULANMASI

#### 1. PARLAMENTER SİSTEMİN KABULÜ ÖNCESİNDEKİ ANAYASAL GELİŞMELER

##### 1.1. Tanzimat Dönemini Hazırlayan Gelişmeler

Parlamberter hükûmet sisteminin bütün kurumlarıyla Türkiye’deki gelişiminin inceleme konusu edilebilmesi için siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel dinamiklerin tarihsel irdelenmesinin yapılması gereklidir. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu döneminden Türkiye Cumhuriyeti’ne geçişte, belli kültürel değerlere sahip olan sosyo-ekonomik yapıda yaşanan olaylar ile siyasal ve yönetsel dönüşümler bir süre sonra parlamberter sistemin kurumsal alt yapısını oluşturan hukuksal belgelerin hazırlanarak kabul edilmesine yol açmıştır.

İmparatorluğun yıkılış süreci ile örtüşen ve çeşitli reform girişimleri ile devletin modernleşmesini ifade eden bu hazırlık döneminin başlangıcını II. Viyana bozgununa kadar geriye götürmek mümkündür. Bu askeri başarısızlık ile Tanzimat Fermanı arasında geçen dönemde Osmanlı modernleşmesinin gerekleri ve koşulları hazırlanmıştır. Devlet yöneticilerinin zorlayarak, dikte etmeye çalıştıkları reform hareketleri, artan bir ivmeyle gelişmiş ve bir süre sonra denetimden çıkarak, düşünülenenden farklı bir noktaya yönelmiştir. Bu hareketlerin gerçekleştirilmesinde de niteliksel bir farklılık ortaya çıkmıştır. Öyle ki, 19. yy. reformları, 18. yy’da yapılanlardan daha bilinçli, planlı ve hepsinden önemlisi acelesi olan bir çalışmanın ürünleri olarak gerçekleştirilmiştir.<sup>368</sup>

İmparatorluk, Batıyla aynı dönemi yaşayan ve fakat farklı tarihi gelişim çizgisini takip eden bir devlet olmaktan kurtulamamıştır. Özellikle siyasal, idari askeri ve

---

<sup>368</sup> İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı** (Dokuzuncu baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001), s.28-29.

ekonomik alanlardaki değişim ve dönüşüm süreçlerini, çağdaşı Avrupa devletleriyle koşut biçimde gerçekleştirememiştir. Gerek dönemsel gerekse de içeriksel bu uyumsuzluğun en önemli sonuçlarından birini de siyasal iktidarın sınırlanarak, parlamenter sistemin kurumsal alt yapısının oluşturulduğu anayasacılık hareketlerindeki gecikme oluşturmuştur.

Batı dünyası karşısında üstünlük esasına dayanan siyasal dengenin zaman içinde aleyhe dönmesinin ardındaki en belirleyici etken, sosyo-ekonomik yapıda gerçekleşen tarihsel kırılma ve İmparatorluğun bu değişimi bir türlü doğru zamanda yorumlayamayarak, gerekli önlemleri ve atılımları yapamamasında yatmaktadır. Batı'da feodal düzenin çökerek, devletin merkezileşmesi ve zaman içinde gelişen burjuva sınıfının siyaset dünyasındaki artan etkinliğiyle, siyasal iktidar başta anayasal belgeler olmak üzere yazılı hukuk kuralları çerçevesinde sınırlanmaya çalışılmış ve ilk anayasaların kabulüyle meclisli demokrasiler aşamasına geçilmiştir. Oysa benzer bir dönüşüm sürecinin aynı zaman diliminde, Osmanlı İmparatorluğu açısından yaşandığını ileri sürmek mümkün değildir. Coğrafi keşiflerin önemli ticaret yollarını Osmanlı egemenlik alanlarının dışına çıkarması, sömürgeciliğin doğal uzantısı olan merkantilist anlayışın oluşturulamaması ve tımar sisteminin bozulması ekonomiyi zora sokarken; askeri başarısızlıklar sonucunda sürekli toprak kaybedilmesi ve devlet örgüt yapısındaki yozlaşma İmparatorluğu çöküntüye sürüklemiştir.<sup>369</sup>

<sup>369</sup> Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı** (On birinci baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997), s.18-19. İngiltere başta olmak üzere Batı'da gerçekleşen sanayi devriminin yaşanmasının sonucu olarak ortaya çıkan burjuvazi, tarımda feodal düzenden kapitalist ekonomik yapıya geçişle ortaya çıkmıştır. Pazar için yapılan üretim, toprak burjuvazisini yaratırken; beraberinde ticaret burjuvazisini geliştirmiştir. Bu ekonomik hareketlilik sonucunda oluşan tarımsal ve ticari gelir fazlalığı, şehirlere akmaya başlamış ve zaman içinde şehirlere göç eden köylülerin işçi olarak çalışacakları fabrikaların kurulması ile sanayileşme süreci başlamıştır. Ekonomik değişimin toplumsal yapıda gerçekleştirdiği bu dönüşümün en önemli yansımalarından birini, burjuva sınıfının siyasal iktidara ortak olabilme ve bu yönde iktidarı sınırlayabilme yönündeki mücadelesi oluşturur. Oysa Osmanlı İmparatorluğunda üretim ilişkilerinin çok sıkı devlet denetimi altında olması ve ahilik sisteminin katı, disiplinli ve hiyerarşik yapısı, rekabetçi bir ekonomik düzenin ve burjuva sınıfının oluşumunu engellemiştir. Böylece tarihi akışın tersine işlediği İmparatorluk, sanayileşmeyi yaşayamadığı için batılı çağdaşlarından geri kalmış, teknolojik gerilik yüzünden kaybedilen savaşlar sonucunda ganimet gelirlerinden de yoksun kalmıştır. Ekonomik dönüşüme ayak uydurulamaması sonucunda, egemenliğin kullanımı kapıkulunun tekelinde kalmış ve siyasal iktidar, paylaşılmayarak, burjuva toplumunun oluşumuna imkân tanınmadığı için Batı Avrupa'dan geri kalmış ve bu gerilik kopya edilen bazı kurumlar ile aşılmaya çalışılmıştır. Ancak sorunu sağlıklı biçimde ve derinlemesine bir çalışma yapılmadan uygulanmaya çalışılan önlemler güçlü ve kapsamlı çözümler üretmediğinden kısa zamanda muhalefetle karşılaşmıştır (Ahmet N. Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi** (Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983), s.64-66,68-69).

Batı'da bir gelişim çizgisinin yaşanmasıyla ortaya çıkan anayasal belgeler, Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin kurtarılması amacıyla, ters bir doğrultunun izlenmesi sonucunda kabul edilmiş/ettirilmiştir. Batı'da burjuva ve daha sonra da işçi sınıflarının yoğun mücadelesi sonucunda kazanılan edinimlerin en önemlilerinden biri olan anayasal gelişmeler ile mevcut merkezi otoritenin sınırlanması ve demokratik parlamenter yapının inşâsı yönünde adımlar atılırken; Osmanlı anayasacılık hareketleri daha ziyade devleti kurtarmak niyeti ile genelde bir grup Osmanlı aydının çabası ile gerçekleştirilmiştir. Halkı dışarıda tutarak sürdürülen bu anayasacılık hareketlerinin ortaya çıkardığı anayasal belgeler, yüzeysel bir faaliyetin sonucunda kabul edildiklerinden toplumsal meşruiyetten yoksun kalmışlardır.<sup>370</sup>

Osmanlı İmparatorluğunda ilk anayasal belgeler 19. yy.'da görülmekle birlikte, öncesinde sistematik olmayan, kesintili bazı düzeltim çalışmaları söz konudur. Bunlardan en önemlisi, Tanzimat döneminin iç dinamiklerinin hazırlayıcısı durumundaki III. Selim'in yenilikçiliği ve II. Mahmut'un modernleşme siyasetidir. III. Selim'in çabaları sonuçsuz kalmakla birlikte, Osmanlı-Türk anayasacılık hareketleri ve bugüne uzanan parlamenter geçmişimizin de ilk basamağını oluşturmaktadırlar.

İmparatorluğun içine düştüğü kargaşa ortamından, askeri, siyasal, adli, idari ve diplomatik alanlarda yapılacak düzeltim hareketleri ile çıkılabileceğini inanan III. Selim, meşveret usulünü kurumsallaştırarak, Batılı düşünce yapısından yararlanmaya çalışmıştır. Âyanların seçimine il yöneticilerinin karışmaması, şehir yöneticilerinin halk tarafından seçilmesi, kadı ve naiplerin usûlsüz işlemlerine son verilmesi ve halktan alınan vergilerin bir düzene sokularak, sınırlanması gibi yenilikçi hareketlere girişilmiş ve çöküşün önüne geçilmek istenmiştir. Padişahın gerçekleştirmeye çalıştığı asıl reform hareketi, siyasal ve anayasal hareketlerin öncülleri durumundaki askeri ve diplomatik yenileştirme çalışmalarıdır. Bu çerçevede bütün düzeltim hareketlerine adını veren ve Yeniçeri Ocağının etkisini kırmaya dönük Nizam-ı Cedid ordusu kurulmaya çalışılırken; öte yandan da bu yenilikçi girişimlerin içeriğine ve yapısına uygun asker ve sivil aydın tipi yaratılmaya çalışılmıştır. Bu aydın tipi özellikle Tanzimat döneminde etkisini gösterecektir. Çünkü bu aydınlar, içinde bulunduğu siyasal faaliyetler ile anayasal

<sup>370</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.18-19.

hareketlerin hukuki çerçevesini çizdiği yıkılış döneminin önde gelen toplumsal ve siyasal aktörleri olacaklardır.<sup>371</sup>

III. Selim'in gerçekleştirmeye çalıştığı yenilikçi hareketlerine karşı, Yeniçeriler ve ulema kısa sürede huzursuzluk çıkararak, Kabakçıoğlu isyanı ile padişahın tahttan indirilmesine ve düzeltim hareketlerinin sonuçsuz kalmasına yol açmışlardır. Rusçuk Âyanı Alemdar Mustafa Paşanın, III. Selim'i yeniden tahta çıkarmak üzere yaptığı İstanbul seferinde çıkan kargaşalıklar padişahın ölümüne yol açmış ve II. Mahmut'a biat edilmiştir.<sup>372</sup> Genç padişah durumu denetim altına alıncaya kadar sadrazam olarak atadığı Alemdar Mustafa Paşa ile iktidarını paylaşmış ve zayıf düşen merkezi otoriteyi güçlendirinceye kadar buna katlanmıştır. Bu süreçte bir yandan devletin siyasal bütünlüğünü sarsmaya başlayan feodal yapıyı, uzlaşma suretiyle etkisiz hâle getirmek; öte yandan merkezi hükûmetin keyfi çalışmalarını önlemek ve etkinliğini arttırmak amacıyla, âyan ve beylerle bir anlaşma zemini aranmış ve 7 Ekim 1808 tarihinde Sened-i İttifak imzalanmıştır.<sup>373</sup> Alemdar Mustafa Paşa'nın girişimiyle hazırlanan ve padişaha kabul ettirilen Sened-i İttifak ile âyanların gücü merkez yönetimce tanınacak ve padişah, onlara kanun ve düzen dışı bir emir veremeyecekti. Bunun karşılığında da âyanlar padişahın işlerine karışmayacaklardı. Bu düzenleme merkezi yönetim anlayışının ve padişahın imparatorluk yetkisinin içinin boşalması demektir. Bunu fark eden II. Mahmut, Alemdar Mustafa Paşa'nın kendisi üzerindeki nüfuzundan kurtulup, âyanları birbirine düşürerek ya da doğrudan üzerlerine giderek, ortadan kaldırmayı başarmıştır.<sup>374</sup>

II. Mahmut tarafından hiçbir zaman önemsenmeyen Sened-i İttifak, Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinin başlangıç metni hatta Magna Carta'sı olarak nitelendirilse de her iki belge arasında gerek siyasal ve hukuki gerekse de dönemsel ve toplumsal benzerlikler kurmak zordur. Siyasal iktidarın sınırlandırılması noktasında Magna Carta

<sup>371</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)** (Üçüncü baskı. İstanbul: Afa Yayınları, 1996), s.25-28.

<sup>372</sup> A. Selçuk Özçelik, **Anayasa Hukuku Dersleri II.Cilt, Türkiye'nin Siyasal Rejimi ve Müesseseleri** (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1983), s.37-38.

<sup>373</sup> Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzun Ana Hatları** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1977), s.56-57.

<sup>374</sup> Coşkun Üçok ve Ahmet Mumcu, **Türk Hukuk Tarihi** (Yedinci baskı. Ankara: Savaş Yayınları, 1993), s.259-260.

Libertatum, parlamenter sistemin temel kurumlarının ve demokratik gelişimlerin önünü açarken; Sened-i İttifak, padişah ile feodal güçler arasında kabul edilen bir misak olmasına karşın, temsili, hukuka bağlı ve anayasalı yönetime giden bir sürecin başlangıcı olamamıştır. Ayrıca II. Mahmut'un âyanları devre dışı bırakma siyaseti, anayasal nitelik taşıyan belgeyi etkisiz kılmıştır.<sup>375</sup>

II. Mahmut, 1826 yılında Yeniçeri Ocağını kaldırarak başlattığı düzeltim hareketiyle, modern anlamdaki hükûmet sistemine geçilmiştir. Çeşitli bakanlıklar kurularak, devlet işlerinin düzenli biçimde işleyişi sağlanmaya çalışılmıştır. “Askerlik İşleri Kurulu”, “Adalet-Hukuk İşleri Yüksek Kurulu” ve “Başbakanlıkta Çalışan Kurul” adlarıyla oluşturulan kurullar aracılığıyla, devlet yönetimindeki belli başlı kararların alınması, memurların yargılanması ve devlet ile kişi arasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması konularında ciddi adımlar atılmıştır.<sup>376</sup> Devlet örgütünün yeniden biçimlendirilmesi, çağdaş, etkin ve verimli hâle getirilmesi yönündeki yenilikçi girişimler, aynı zamanda Tanzimat döneminin de kurumsal alt yapısını hazırlamıştır.

## 1.2. Tanzimat Dönemi

Sadrazam Mustafa Reşit Paşa'nın hazırlayarak, 3 Kasım 1839 tarihinde okuduğu Tanzimat Fermanı ile yeni bir döneme girilmiştir. Bir süreden beri devam etmekte olan düzeltim çabaları, çeşitli alanlarda yaygınlaştırmaya çalışılmıştır. Bu devrim kısa zamanda etkisini göstermiş ve İmparatorluğu maliyesinden, hukukuna; toplumsal yapısından, eğitim anlayışına ve devlet örgütlenmesine kadar uzanan bir değişime yol açmıştır.

<sup>375</sup> Sened-i İttifak ile Magna Carta Libertatum arasında benzerlikler kuran Sıddık Sami Onar, Orhan Aldıkaçtı, İlber Ortaylı, İ. Küçükömer, Tarık Zafer Tunaya, Sina Akşin, zayıflayan devlet otoritesi karşısında güçlenen feodal güçler arasında imzalanarak, onların tanınmasını sağlayan bu belge ile padişahın siyasal iktidarının sınırlandığını ve özellikle vergilendirme ve cezalandırma konularındaki hükümleriyle hukuk devleti arayışına girildiğini ifade etmekte ve her iki belge arasında paralellik kurmaktadır. Buna karşın Niyazi Berkes, Osmanlı feodalizmini temsil eden âyanların, birbirinden kopuk ve sınıf bilinci taşımaksızın hareket ettiklerini ifade ederek, İngiltere’de demokratik gelişimin kapısını açan Magna Carta ile Sened-i İttifakın karşılaştırılmasının mümkün olamayacağını belirtmektedir (Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.44-45.).

<sup>376</sup> Üçok ve Mumcu, **a.g.e.**, s.260-261.

Ferman, o güne kadar gerçekleştirilen düzeltim çabalarından en az etkilenen siyasal ve kültürel haklara yönelik olarak, Osmanlı tebaasını meydana getiren herkese mal, can ve namus güvenliği sağlamayı ve vergi sisteminde, askeri ve adli alanlarda bazı reformlar yapılacağını taahhüt ediyordu.<sup>377</sup> İçerdiği “eşitlik ilkesi” çerçevesinde çağdaş anayasalarda bulunan temel haklara yer vermekte ve Batı hukukunun Osmanlı hukuk sistemine girmesini sağlamaktaydı.<sup>378</sup>

Ferman, bir anayasa olmamakla birlikte, padişahın, vaat ettiği kanuni düzenlemelere bağlı kalacağına ilişkin yemini dolayısıyla, iktidarın kendi kendini sınırlaması bakımından bir ilki oluşturmaktadır. Abdülmecit verdiği sözle hükümdarlık yetkisinin çerçevesini daraltmakta ve anayasal monarşinin yolunu açmaktadır.<sup>379</sup> Böylelikle o güne kadar istediği her konuda buyruklar çıkaran padişah, kendi iradesiyle bu yetkisini sınırlamakta ve hukuk kurallarının hazırlanması işlevini, üyelerinin düşündüklerini serbestçe ifade edebildikleri belli kurullara bırakmaktadır. Bu yenilik mutlak monarşi ile yönetilen Osmanlı İmparatorluğu açısından ileride gerçekleştirilecek anayasal deneyim için önemli bir hazırlık hamlesi olmuştur. Ayrıca “herhangi bir ayırım gözetilmeksizin herkesin can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması”, “kanunsuz suç ve ceza olmayacağı”, “yargılamasız kimseye ceza verilemeyeceği” ilkelerinin kabulü ile bir temel haklar metni hâline gelen Ferman, yine de bir anayasa olmaktan uzaktır. Bir anayasal belge niteliğini haiz olan Fermanın, en zayıf yönü içerdiği ilkelerin güvence altına alınmamasıdır. Tahta çıkan yeni padişahın, bu yemine bağlı kalmaya zorlanabilmesi yönünde pozitif hukuk kuralının bulunmayışı, Fermanı etkisiz ve yetersiz kılmıştır.<sup>380</sup> Yine de Fermanla Osmanlı yönetim tarzında ciddi bir farklılaşma yaşanmış, devlet aygıtı ve örgütlenmesi bir kurullar yönetimine dönüşmeye başlamıştır.

<sup>377</sup> Kemal H. Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller** (İstanbul: Afa Yayınları, 1996), s.34.

<sup>378</sup> Gülnihal Bozkurt, **Batı Hukuku’nun Türkiye’de Benimsenmesi, Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci (1839-1939)** (Ankara: TTK Yayınları, 1996), s.48-49.

<sup>379</sup> Mustafa Erdoğan, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset** (Üçüncü baskı. Ankara: Liberte Yayınları, 2001), s.8.

<sup>380</sup> Üçok ve Mumcu, **a.g.e.**, s.264-265.



Ferman, egemenlik anlayışında bir değişiklik yaratmamış, yalnızca, padişahın isteği ve iradesiyle, kişiliğinde toplanan yasama, yürütme ve yargı erklerinin kullanımı, hükûmet ve Meclis-i Vâlâ arasında paylaştırılmıştır. Bu bölüştürme daha sonradan yasama işlevini yürütmek üzere 1854 yılında kurulan Meclis-i Tanzimat da katılmıştır.<sup>381</sup> Tanzimat Fermanını izleyen dönemde yayımlanan 1845 Fermanı, 1856 Islahat Fermanı ve 1861 Fermanı temel nitelikleri itibariyle benzer ilkeleri içeren ve teyit eden anayasal belgelerdir. Bütün bu fermanlar aynı biçimde herhangi bir yaptırım gücünden yoksun, padişahın iyi niyetine bırakılmış ve asıl kaynağı dış güçlerin baskısı olan metinlerdir.<sup>382</sup> Dolayısıyla mutlak monarşi açısından köklü bir değişim süreci bu fermanlarla yaşanmamıştır. Ancak 1861’de başlayan ve bir yerde 1876 Anayasasının ilânına kadar devam eden çalışma ve hareketler, devletin mutlak monarşi yapısını değiştirmese de, meşruti monarşiye geçişin hazırlayıcısı olmuşlardır.<sup>383</sup>

Osmanlı devlet örgütlenmesi ve hukuk sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan bütün düzeltim ve değişim çalışmalarının arkasında, padişahları bu yönde etkileyen, yönlendiren, destekleyen ve Batı siyasal düşüncesinden yoğun biçimde etkilenmiş bir bürokrat sınıf yer almaktaydı. Batıya dönük açılımlar kısa bir süre sonra, bu bürokrat sınıfı ile devlet seçkinlerinin muhafazakâr ve gelenekçi kanadı arasında bir iktidar mücadelesine dönüşmüş ve Osmanlı anayasal gelişmeleri bu çekişmenin izdüşümü olarak gerçekleşmiştir. Devlet seçkinlerinin Batı yanlısı reformcu kanadı ile gelenekçi, muhafazakâr kısmı arasındaki bu çatışma atmosferinin arka planında, toplum nezdinde

<sup>381</sup> Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)** (Ankara: TTK Yayınları, 1994), s.47-50.

<sup>382</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.21.

<sup>383</sup> Okandan, 1959, **a.g.e.**, s.518. 1861 yılı Meclis-i Vâlâ’nın gelişimi açısından olduğu kadar Tanzimat dönemi açısından da bir kırılma noktasıdır. Verimsizliği ileri sürülen Meclis-i Tanzimat kaldırılmış, onun sahip olduğu yasama işlevi ve görevi Meclis-i Vâlâ’ya aktarılmıştır. Devlet örgütlenmesinde yaşanan dönüşüm bununla kalmamış, 1868 yılında Meclis-i Vâlâ ikiye ayrılmıştır. Yapılan düzenleme ile Şurâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, **a.g.e.**, s.53-57.). Böylece, adli ve kanuni alanlara, diğer bir deyişle yargı ve yasama işlevlerinin birbirine karışmasının önüne geçmek, bunu sağlamaya yönelik olarak bütününü birbirinden bağımsız ve ayrı kadroların yaratılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede Şurâ-yı Devlet, devlet sorunlarıyla uğraşarak yasama işlevini yüklenirken; Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, devletin kanun ve nizamnamelerine bağlı davalarına bakan ve kurulmakta olan Nizamiye Mahkemelerinin temyiz makamı olarak bir görev üstlenmişti (J. Shaw Stanford, “19.Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri II,” Çev.: Püren Özgören, **Tarih ve Toplum** Sayı no 77: 40-47, (Mayıs 1990), s.44.).

sahip olunan iktidarın el değıştirmesi ve mevcut siyasal konumlanmanın yitirilmesi kaygısı yatmaktadır.<sup>384</sup>

Tanzimat Fermanı'nın hazırlanarak, okunmasını sağlayan ve sadrazamla birlikte hareket ederek devlet yönetiminde padişah üzerindeki etkilerini artan biçimde sürdüren ve Babiâli diktatörleri olarak anılan bürokrat sınıf, Tanzimat döneminin son evresinde farklı bir mecraya yönelmiştir. Öyle ki, Abdülaziz döneminde oluşan “Genç Osmanlılar” kendilerini yetiştiren ve içinde yer aldıkları bürokratik yapının üst katmanlarına karşı muhalefet geliştiren bir memurlar topluluğu olarak ortaya çıkmışlardır. Abdülaziz'in son yıllarında patlak veren bunalım, bu muhalefeti güçlendirerek, siyasal içerik kazanmasına da yol açmıştır. Bu süreç zamanla “usûl-ü meşveret” olarak adlandırılan parlamentarizm düşüncesinin oluşumuna yol açmıştır. Genç Osmanlılar, ilân edilecek bir anayasa ile meşruti monarşie geçmenin mücadelesini vererek, İmparatorluğun kötü gidişini durdurmak istemişlerdir. Tümü liberal olmayan hatta içlerinde muhafazakâr eğilimlilerin de bulunduğu bu küçük bürokrat ve aydın grup, liberal ortama ve parlamentarizme duydukları özlemle, monarşiyi bağdaştırarak, ilk Osmanlı anayasasının düşünsel temellerini atmışlardır.<sup>385</sup>

### 1.3. 1876 Anayasası Dönemi

#### 1.3.1. 1876 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü

Osmanlı-Türk anayasal gelişim çizgisindeki ilk yazılı anayasa olan 1876 Anayasası, parlamenter kurumların ortaya çıkıp, biçimlenmesindeki başlangıç noktasıdır. Buna karşın Anayasa, hazırlanışı ve yapısı itibariyle Batılı anlamdaki anayasal parlamenter demokrasilerden uzak ve ayrı bir tutumun sonucunda oluşturulmuştur. Meşruti monarşie geçişin ilânını ifade eden 1876 Anayasasının kabulü sürecinin, ülkenin iç ve dış dinamiklerinin birlikte ve birbirlerine koşut biçimde izlenerek yorumlanması gerekmektedir. Birbirlerini bir biçimde etkileyen ve bağımsız

<sup>384</sup> Ergun Özbudun, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür,” **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür** Haz.: Ergun Özbudun-Ersin Kalaycıoğlu-Levent Köker (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1995), s.5.

<sup>385</sup> Ortaylı, **a.g.e.**, s.89,270-272.

olarak gelişmeyen iç ve dış etmenler, anayasanın oluşturulmasındaki siyasal ve hukuki zemini yaratmışlardır.

1876 Anayasasına geliş sürecinde, ulema-asker işbirliğinde gerçekleştirilen ve 1807 yılından beri görülmeyen hükûmet darbeleri etkisini göstermiştir. Anayasa, Tanzimat Fermanının okunmasındaki ikna yolundan farklı olarak, Abdülaziz'in tahttan indirilmesi ve Abdülhamit ile yapılan siyasal pazarlıklar sonucunda, baskı yöntemi kullanılarak ilân ettirilmiştir. Anayasa, Batı'daki örneklerinde olduğu gibi geniş halk kitlelerinin ulusal hareketlerine dayanmasa da başlı başına padişahın isteği ve iradesine bağlı olarak kabul edilmiş de değildir. Dolayısıyla küçük de olsa toplumsal bir zorlama ve mücadelenin sonucunda hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur.<sup>386</sup>

Anayasanın padişah tarafından kabul edilmesindeki bir diğer etmeni, İmparatorluğun uluslararası ilişkilerde içine düştüğü bunalımlı durum oluşturmaktadır. 1876 yılında Sırbistan ve Karadağ'ın Osmanlı İmparatorluğu'na karşı bağımsızlığını ilân etmesi, kısa bir süre sonra Rusya'nın Panislavist bir tutum sergilemesine yol açmış ve mevcut siyasal dengeleri de bozmuştur. Bunun üzerine İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu, Balkan sorunun çözüme kavuşturulmasını ve Osmanlı İmparatorluğunun yeni düzeltim girişimlerinde bulunmasını sağlamak için İstanbul'da, Rusya'nın da katılacağı, bir konferansın toplanmasını kararlaştırmışlardır. II. Abdülhamit, konferans kararlarının dayatmasıyla karşılaşmamak için siyasal bir manevra yapmış, konferansın açıldığı gün, 23 Aralık 1876 tarihinde Anayasanın ilânına olur vermiş ve yürürlüğe sokmuştur.<sup>387</sup>

<sup>386</sup> Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.95-97. Üçok ve Mumcu, Anayasanın hazırlanışı ve kabulü konusunda daha katı bir yaklaşım sergileyerek, 1876 Anayasasının yapılışı ve yürürlüğe girişi açısından Batı Anayasalarının bir benzeri olarak kabul edilmemesi gerektiğini vurgulamaktadırlar (Üçok ve Mumcu, **a.g.e.**, s.269.).

<sup>387</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler [1876-1938], Kanun-i Esasî ve Meşrutiyet Dönemi** (İstanbul: İBÜ Yayınları, 2001), s.4-5.

### 1.3.2. 1876 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi

#### 1.3.2.1. Birinci Meşrutiyet Dönemi

1876 Anayasası, İmparatorluğun kurtarılması için düşünülen siyasal projenin en yaşamsal unsurunu meydana getirmekteydi. Anayasayla padişahın kişiliğinde beliren siyasal iktidarın sınırlanması ve dönemin batılı devletlerinin sahip oldukları yönetim tarzının bir benzerinin oluşturulması amaçlanmaktaydı.<sup>388</sup> Ancak 1876 Anayasası siyasal bir deneyimin, öğretinin ya da ideolojinin ürünü olmaktan uzaktır. Anayasanın halkın belirlediği bir kurucu meclis tarafından değil de padişahın atadığı bir kurulca hazırlanarak ilân edilmesi, onu bir “hükümdar şartnamesi”nin ötesine geçirememiştir.<sup>389</sup> Bu sonuç, yasama-yürütme ilişkilerinin düzenlenmesi ve hükûmet sisteminin biçimlendirilmesi aşamasında, padişahın fazlasıyla etkin olmasına yol açmıştır. Anayasanın öngördüğü hükûmet sisteminin belirginleştirilmesinde, açıklığa kavuşturulması gereken nokta, yasama ve yürütme organlarının birbirleri karşındaki konumlanmalarıdır. Ayrıca padişahın sahip olduğu yetkiler de erkler arasındaki ilişkinin bir parlamenter hükûmet sistemine işaret edip etmediği konusunda yapılacak saptamayı kolaylaştıracaktır.

1876 Anayasası padişahı, anayasal sistem içinde asıl belirleyici hâle getiren yetkilerle donatmıştır. Böylelikle padişah, monarşik geleneklere ve dinsel kaynaklara dayanan egemenlik yetkisini, kendisinin tek taraflı irade beyanı ile yürürlüğe giren yazılı bir anayasa ile desteklemiştir.<sup>390</sup> Anayasanın 5. md.sindeki “kutsallık ve sorumsuzluk” hükmü padişahı, eskisine oranla daha da güçlendirmiştir. Çünkü kuramsal olarak halifeye karşı direnme hakkı, bu düzenleme ile ortadan kaldırılmakta ve padişah dokunulmaz hâle getirilmektedir. Ayrıca hükûmetin atanması ve azli yetkilerine sahip olması ve hükûmetin, yasama organının güvenoyuna dayanmaksızın göreve başlayabilmesi, güvensizlik oyu ile düşürülmesinin mümkün olmaması gibi yetkiler

<sup>388</sup> Emin Memiş, **Türk Anayasa Gelişim Süreçleri (1808-2001) Anayasa Hukuku Notları** (Üçüncü baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2001), s.36-37.

<sup>389</sup> Mustafa E. Elöve, “Anayasa Hareketlerimiz Şeması,” **İBD** Cilt no 35, Sayı no 5-6: 148-188, (1960), s.172.

<sup>390</sup> Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.103.

padişahı, bir parlamenter sistemde olması mümkün olmayan bir konuma taşımıştır. Hükûmetin önemli kararları icra edebilme noktasında, padişahın iznini almak zorunda olması, yürütme erkindeki iktidarın padişahıta toplanmasına yol açmıştır.<sup>391</sup>

Güvenoyuna dayanmadığı gibi gensoru ile düşürülmesi mümkün olmayan hükûmet, yasama organının gücünü arkasında duyumsayamaz hâle getirilmiştir. Böylece, varlığının nedeni olan padişah karşısında inisiyatif alamayarak, ondan ayrı bir siyaset çizgisi geliştirememiştir.<sup>392</sup> Bakanların Yüce Divanda yargılanabilmesinin bütünüyle padişahın iradesine bırakılmasıyla bu bağımlılık pekiştirilmiş ve yürütme, padişahın tercihleri doğrultusunda biçimlenen bir erk durumuna indirgenmiştir.<sup>393</sup> Yasama-yürütme ilişkisindeki padişah merkezli yürütme, her iki organ arasında parlamenter sistemde görülmesi beklenen dengeyi büsbütün ortadan kaldırmıştır. Organların sahip oldukları siyasal iktidarların, karşılıklı hukuki araçlarla donatılmaması bu dengesizliğin başlıca nedenidir. Padişahın hükûmet üzerindeki belirleyiciliğinin yanında sahip olduğu “mutlak veto” ve “fesih” yetkisi ile yasama organı üzerinde yoğun biçimde etkin olabilmiştir. Anayasanın 35. md.sinde düzenlenen fesih kurumu, padişaha siyasal alanda büyük bir hareket serbestisi tanımıştır. Öyle ki; hükûmet ile Meclis-i Mebusan arasında çıkan bir uyuşmazlıkta, padişah hükûmeti ya da ilgili bakan/bakanları azledebileceği gibi Meclis-i Mebusanı dağıtabilme imkânına sahip kılınmıştır. Hükûmetin oluşumunda padişahın etkisinin büyük olduğu düşünüldüğünde, bu tercihinin fesihten yana kullanacağı kaçınılmazdır.<sup>394</sup> Bütün bu veriler ışığında, 1876 Anayasasının ilk hâl,i bir parlamenter sistem öngörmemiştir. Çünkü ne padişah sembolik yetkilerle donatılmış, sorumsuz bir devlet başkanıdır, ne de hükûmet, yasama organının güvenine dayanan ve yürütme organının siyasal olarak sorumlu, asıl güçlü kanadını oluşturmaktadır.<sup>395</sup>

<sup>391</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası** (Dördüncü bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1982), s.57-58.

<sup>392</sup> Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.105.

<sup>393</sup> Bozkurt, **a.g.e.**, s.69-70.

<sup>394</sup> Recai G. Okandan, “7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonları ile Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler,” **İÜHF** Cilt no 13, Sayı no 1: 3-22, (1947), s.8-11.

<sup>395</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.24.

### 1.3.2.2. İkinci Meşrutiyet Dönemi

1876 Anayasası, Genç Osmanlıların yazılı bir anayasayla oluşturulacak parlamenter sistem ile İmparatorluğun yıkılışının önüne geçmek için gerçekleştirmiş oldukları siyasal mücadelenin ürünüydü. Bu girişimin arkasında halk bilincinin ve desteğinin bulunmayışı, yasama organının ilk fırsatta kapatılmasına ilişkin olarak herhangi bir toplumsal tepkinin de doğmamasına yol açtı. II. Abdülhamit'in 1878 yılında yasama organını dağıtmasından sonraki dönemde bir yandan İmparatorluk ciddi toprak kayıpları yaşarken; öte yandan Genç Osmanlılardan farklı olarak Türk milliyetçiliğini esas alan Genç Türkler hareketi ve onun en önemli örgütü İTC siyasal muhalefeti üstlenmiştir. Sonunda II. Abdülhamit 1908 yılında yasama organının yeniden açılmasına ve II. Meşrutiyet döneminin başlamasına izin vermek zorunda kalmıştır.<sup>396</sup>

II. Abdülhamit'i yasama organını açmaya zorlayan ve 31 Mart Vakası üzerine tahttan indiren İTC, I. Meşrutiyet dönemindeki koşullara dönmek için yeni bir anayasal düzen kurmayı amaçlamıştır. 1909 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle, 1876 Anayasasının padişah odaklı yapısı değiştirilmiştir. Padişahın yetkilerinde kısıntıya gidilmiş ve yürütmeye karşı yasama organı güçlendirilmiştir.<sup>397</sup> 1909 Anayasa Değişikliklerinin özünü, padişahın siyasal sistem içindeki konumu oluşturmuştur. Anayasanın 7., 27. ve 38. md.lerinde yapılan değişikliklerle, Padişahın yalnızca Sadriazamı ve Şeyhülislâmı doğrudan seçebileceği ve Sadriazamın belirleyeceği vekilleri onayabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca, hükûmetin Meclis-i Mebusan'a karşı siyasal sorumluluğu düzenlenmiştir. Padişaha hükûmeti azletme ve değiştirebilme yetkisi tanınmış olsa da Meclis-i Mebusan'ın hükûmeti düşürme yetkisine sahip olması, Padişahın bu yetkisini dengelemiş ve uygulanmasını zorlaştırmıştır. Özellikle yasama organın feshine ilişkin 7. ve 35. md.lerde yapılan değişikliklerle, fesih mekanizmasının işletilmesi kayıtlanmıştır. Buna göre Padişah, Meclis-i Mebusan'ı üç ay içinde yeni bir

<sup>396</sup> İTC, sınırlı toplumsal grup ve gereksinimlerin örgütü olmaktan çok mutlakiyetçi padişaha karşı direnen, bir ölçüde halk iradesine dayanan bir hareket olarak gelişmiş ve toplumsal örgütlülüğü ile etkin bir güç hâline gelmesini bilmiştir. Bunun doğal sonucu, etkisini 1908 seçimlerinde göstermiştir. Böylece İTC, yasama organındaki belirleyici siyasal aktör hâline gelebilmiştir (Yücekök, **a.g.e.**, s.82-84.).

<sup>397</sup> Tunaya, 2001, **a.g.e.**, s.157-158.

seçim yapılması koşuluyla ve ancak Meclis-i Âyan'ın göstereceği rıza üzerine feshedebilecektir. Padişahın fesih kararı alabilmesi, hükûmet ile Meclis-i Mebusan arasında anlaşmazlık çıkması hâlinde söz konusu olabilecektir. Hükûmet dayandığı yasama çoğunluğu ile ters düşmediği sürece, Padişahın fesih yetkisini kullanabilmesi mümkün değildir. Bu düzenlemelere ek olarak, Padişahın icrai işlemlerine ilişkin olarak karşı-imza kuralının getirilmesini ve gerek vekillerin kişisel gerekse de hükûmetin toplu biçimde Meclis-i Mebusana karşı sorumluluğunu düzenleyen 30. ve 38. md.ler ile hükûmet sistemi açısından çok ileri adımlar atılmıştır.<sup>398</sup> Gerçekleştirilen anayasal değişikliklerle, ilk defa parlamenter sisteme yaklaşan, yasama-yürütme ilişkisinde erklerin birbirini dengelediği ve denetlediği bir siyasal yapı kurulmuştur.

İTC, mevcut siyasal yapının, Anayasanın kabul edildiği dönemdekinden farklı olduğunu hesaplayamamıştır. I. Meşrutiyet döneminde, Padişah, Meclis-i Âyan, Hükûmet ve Şûra-yı Devlet ile etrafı çevrilen ve sahip olduğu yetkileri itibariyle hareket alanı oldukça kısıtlanan Meclis-i Mebusan, yürütme karşısında güçlendirilirken; İTC, yetkilerini daralttığı hükûmet ve padişah üzerinde hızla nüfuz sahibi olmuştur. Yürütme erkindeki etkinliğini kendi eliyle sınırlayan İTC, daha sonraki dönemde yürütmenin yetkilerini genişletme gereksinimi duymuş ve yeni anayasa değişiklikleri ile bunu sağlamaya çalışmıştır.<sup>399</sup>

#### 1.4. 1921 Anayasası Dönemi

##### 1.4.1. 1921 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü

Osmanlı İmparatorluğu'nun I. Dünya Savaşından yenik ayrılmasının hemen ertesinde başlayan “Kurtuluş” Mücadelesi, aynı zamanda yeni bir siyasal sisteme geçişin hazırlık aşamasını oluşturmaktaydı. 1921 Anayasası bu sürecin hukuksal ifadesi olarak kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Padişahın ve İstanbul Hükûmetlerinin işgaller

<sup>398</sup> Burhan Gürdoğan, “İkinci Meşrutiyet Devrinde Anayasa Değişiklikleri,” **AÜHF**M Cilt no 16, Sayı no 1-4: 91-105, (1959), s.93,94,95,97,98.

<sup>399</sup> Tunaya, 2001, **a.g.e.**, s.158. II. Meşrutiyet döneminde 1909 değişikliklerinden sonraki anayasa değişiklikleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Mete Tunçay, “1293 Kanun-u Esasının Son Tâdilleri,” **Armağan, Kanun-u Esasî'nin 100. Yılı** (Ankara: AÜSBF Yayını, 1978), s.249-255.).

karşısındaki işbirlikçi tutumu ve siyaseti, Anadolu’da tepki uyandırırken; halkın siyasallaşmasına da yol açmaktaydı. Sayıları hızla artan toplantılar, gösteriler, boykotlar ve kurultaylar<sup>400</sup> iktidar inisiyatifini İstanbul’dan Anadolu’ya kaydırmaktaydı.

30 Ekim 1918 tarihinde imzalanan Mondros Ateşkes Antlaşması ile Saltanatın kaldırıldığı 1-2 Kasım 1922 tarihi arasında geçen ve dört yılı kapsayan bu dönem, İmparatorluğun sona erişini ilân ederken; aynı zamanda ulusal devletin alt yapısını da kurmaktaydı. Bu süreçte, İstanbul yönetiminin siyasal etkinlikten uzaklığı Ankara’da biçimlenmeye başlayan yeni yönetim anlayışını bir siyasal denge ve seçenek hâline getirmiştir.<sup>401</sup>

1919 yılında oluşmaya başlayan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Hareketi açısından, toplanan son Osmanlı yasama organının karakteri ve gördüğü işlev önemli bir rol oynamıştır. Çünkü Meclis-i Âyan, Saray’ın siyasetini desteklerken; Meclis-i Mebusan, Ankara’daki yeni siyasal iktidara yakın bir çizgi izlemiştir. Meclis-i Mebusan’ın 28 Ocak 1920 tarihinde “Misak-ı Milli Beyannamesi” ile Müdafaa-i Hukuk esaslarını kabul etmesi bu eğilimin bir göstergesidir. Ancak Misak-ı Milli’nin ilânı, 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul’un işgal edilerek, Meclis-i Mebusan’ın dağıtılması ile sonuçlanmıştır. Bu gelişme, siyasal güvenliğini yitiren yasama organının, Ankara’da toplanması gerekliliğini doğurmuştur.<sup>402</sup>

Misak-ı Milli, İmparatorluğun Meclis-i Mebusan’ını, yeni siyasal oluşumun yasama organı olan TBMM’ye bağlayan ideolojik bir köprü işlevi görmüştür. Bu ideolojik bağlantı, İstanbul’daki siyasal iktidarın Ankara’ya geçişine hız ve meşruiyet

<sup>400</sup> Mondros Ateşkes Antlaşmasını izleyen dönemde, aralarında Erzurum ve Sivas Kurultaylarının da bulunduğu ve temsil ettikleri nüfusa, coğrafi ve mülki etkinlik alanına göre, yerel, yöresel, bölgesel hatta ulusal olarak gerçekleştirilen 28 kurultay, yaklaşık iki yıl süren bir fiili iktidar olgusunu meydana getirmişlerdir. “Kongreler İktidarı” olarak geçen bu dönem, mevcut iktidar boşluğunun halk tarafından doldurulmaya çalışılmasının ve böylece iktidarın artık halkın eline geçtiğinin bir ifadesidir (Bülent Tanör, **Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)** (İstanbul: Afa Yayınları, 1992), s.17,22,29,124.).

<sup>401</sup> İstanbul’daki hükûmetler ile Ankara Hükûmeti arasındaki gerçekleşen ikili görüşmeler çerçevesinde geçen bu dönem boyunca, Ankara yönetiminin siyasal olarak gücünü arttırması ve sonunda da saltanatı kaldıran kararı ile son bulmuştur (Tarık Zafer Tunaya, “Mütareke Döneminin Özellikleri (1918-1922),” **Prof. Dr. Ümit Doğanay’ın Anısına Armağan**. (İstanbul: İÜSBF Yayını, 1982), s.383,387-391.).

<sup>402</sup> Tarık Zafer Tunaya, “Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti Rejimine Geçiş,” **Muammer Raşit Seviğ’e Armağan** (İstanbul: İÜHF Yayını, 1956), s.373,377,380-381,387-388.



kazandırmıştır.<sup>403</sup> Siyasal iktidarın Anadolu'ya kayışının sonucu, Ankara'da 23 Nisan 1920 tarihinde Heyet-i Temsiliye yeni bir biçim alarak TBMM kurulmuştur. Yürütme ve hatta yargı yetkisini de elinde bulunduran TBMM, olağanüstü yetkileri haiz<sup>404</sup> yapısıyla, Saltanatın fiilen yok olduğunu ilân ederken; Hıyaneti Vataniye ve İstiklal Mahkemeleri Kanunları ile 85 sayılı 1921 Anayasasıyla da hukuken bu saptamayı gerçekleştirmiştir.<sup>405</sup> TBMM'nin toplanmasından, 1921 Anayasasının kabulüne kadar geçen dokuz aylık sürede dikkat çekici bir siyasal titizlik gösterilmiştir. Meclis, bağımsızlık savaşını sürdürürken; aynı zamanda anayasayı hazırlama sürecinde, ilkesel bir oydaşma çabası içine de girmiştir.

15 Mayıs 1920 tarihinde kurulan Anayasa Komisyonu, 18 Ağustos günü Meclis Genel Kurulu'na sekiz maddelik "Büyük Millet Meclisi'nin Şekil ve Mahiyetine Dair Kanun" önerisini sevk etmiş ve fakat taslak metin, 22 Ağustos'ta reddedilmiştir. Bunun üzerine ön anayasa niteliğindeki "Nisâb-ı Müzakere Kanunu", 5 Eylül 1920'de kabul edilerek, hükûmet tarafından "Halkçılık Programı" adıyla tartışmaya açılan anayasa tartışmalarının zemini hazırlanmıştır. Sonuç itibarıyla, "Halkçılık Programı" 1921 Anayasasına dönüştürülmüş ve kabul edilmiştir.<sup>406</sup>

#### 1.4.2. 1921 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi

1921 Anayasası geçiş döneminin pragmatik anayasasıdır ve bu özelliği yüzünden de bir anayasada olması beklenen bütün konuları düzenlememektedir. Dolayısıyla 1876 ve 1921 Anayasaları aynı anda yürürlüklerini korumuşlardır. 1921 Anayasası temel hak

<sup>403</sup> Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare** (İstanbul: İletişim Yayınları, 2001), s.44-45.

<sup>404</sup> Mustafa Kemal, TBMM'yi, yeni siyasal sistemi kuran ve biçimlendiren bir yasama organı olarak, kuruculuğu üzerine vurgu yapmak için "meclis-i müessesan" tabiri ile nitelemek istemiştir. Ancak bu tercihini Erzurum ve Sivas kurultaylarında karşılaştığı tepkiler dolayısıyla "olağanüstü yetkileri haiz" ifadesiyle yumuşatmak durumunda kalmıştır. Yine de bu değişiklik meclisin içeriğini ve gördüğü işlevi değiştirmemiştir. TBMM, bütün kurtuluş mücadelesi boyunca aynı zamanda yeni devletin temellerini atan bir kurucu meclis olarak çalışmıştır (Tarık Zafer Tunaya, "Bağımsız Türkiye Kurucusu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin 50. Yıldönümünde," **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi** Sayı no 31: 31-50, (1970), s.36.

<sup>405</sup> Vasfi Raşit Seviğ, "23 Nisan 1919'Dan 24 Nisan 1924'E Kadar Anayasa Hareketleri (1)," **AÜHFH** Cilt no 8, Sayı no 1-2: 1-72, (1951), s.1-2,4,13-14.

<sup>406</sup> Akın, 2001, **a.g.e.**, s.205.

ve özgürlükler ile yargı alanlarına yönelik olarak neredeyse hiçbir bir düzenleme getirmemiştir. Ayrıca, 1876 Anayasasının kaldırıldığına ilişkin bir hüküm de içermediği gibi TBMM, mevcut anayasaya bağlı bulunduğunu belirterek çalışmalarına başlamıştır. Yeni anayasa biçimsel olarak da olsa Saltanatın ve Hilâfetin hukuki varlıklarına, 1876 Anayasasının düzenleme alanı içindeki mahkemelere, Şeriat Mahkemeleri'ne, Şer'iyeye ve Evkaf Vekâletine dokunmamıştır.<sup>407</sup>

İki anayasalı dönem açısından dikkat edilmesi gereken nokta, anayasaların hangi alanlar bakımından yürürlüklerini koruduklarıdır. İstanbul karşısında hâkim siyasal iktidar Ankara hükûmetidir. Dolayısıyla Ankara Hükûmetinin anayasal yansıması olan 1921 Anayasası da hükümleri itibariyle dönemin belirleyici hukuksal metnidir. Ankara Hükûmeti, kendi siyasal felsefesi, hedefleri ve karakterine aykırı olmadığı ölçüde, düzenlemediği hukuki alanlar açısından 1876 Anayasasının mevcut boşlukları doldurmasına izin vermiştir. Buna karşın, Kurtuluş Mücadelesinin kilit kavramını meydana getiren egemenlik olgusu üzerine inşa edilen 1921 Anayasası, yasama-yürütme ilişkisini düzenleyerek, hangi hükûmet sisteminin tercih edildiğini ilân etmiştir.

1921 Anayasası ve öngördüğü hükûmet sistemi, Türk Anayasa tarihi açısından bir kırılma noktasıdır. Yasama erkinin yürütmeden kaynaklanması süreci yerini, yürütmenin yasama içinden belirlenmesine bırakmıştır. Milli Mücadelenin demokratik bir devlet örgütlenmesi temelinde yönetilmesi, beraberinde yasamaya karşı bakanların bireysel sorumluluğuna dayanan bir hükûmet anlayışını doğurmuştur. Olağanüstü koşulların varlığı ve meclisin kurucu bir işleve sahip olması, bütün iktidarın savaşı yöneten yasama organında toplanması yönünde bir tercihin ortaya çıkmasına yol açmıştır. TBMM, bir yandan kanun koyarken, aynı zamanda bütünüyle kendi denetiminde olan hükûmet eliyle yürütme işlevini yerine getirmektedir. Bu yüzden ki; bakanların özerkliğine ve hükûmetin ortak sorumluluğuna izin verilmediği gibi, başbakanlık makamının oluşturulmasına yanaşılmamış ve Meclis Başkanı, hükûmetin başı kabul edilmiştir. Bu yapıyla Meclis ile hükûmet arasında bir altlık-üstlük ilişkisi yaratılmıştır. Anayasa koyucu kabul ettiği 2. ve 8. md'ler ile bu yaklaşımını

<sup>407</sup> Emin Memiş, "1921 Teşkilat -ı Esasîye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu," **İHİD Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan** Sayı no 1-3: 217-241, (1988), s.236-238.

hukukileştirmiştir. Böylece, yürütme gücünün ve yasama yetkisinin birlikte TBMM'ye ait olduğu ve hiçbir biçimde parçalanamayacağı belirtilerek, kuvvetler birliği temelinde bir meclis hükûmeti sistemi öngörülmüştür.<sup>408</sup> Egemenliğin kayıtsız ve koşulsuz millete ait olduğunun ilk defa düzenlendiği 1921 Anayasasında öngörülen meclis hükûmeti sistemiyle, millet egemenliği ilkesi esasına dayanan bir yönetim tarzı benimsenmiştir (1921 AY. md. 1). Yürütme gücü ve yasama yetkisi, milletin tek ve gerçek temsilcisi kabul edilen Büyük Millet Meclisinde toplanmakta ve ortaya çıkmaktadır (1921 AY. md. 2). Yeni kurulan devletin, yasama organı tarafından yönetildiği, hükûmetin Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanı taşıdığı belirtilmiştir (1921 AY. md. 3).

Anayasayla TBMM'ye yasama, yürütme ve bir ölçüde yargı yetkilerini bünyesinde toplama olanağı verilmiştir. Yasama organına tanınan yürütme yetkisi açısından çıkarılan “Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri'nin Suret-i İntihabına Dair” kanun ile Meclise, kendi üyeleri arasından ve yine üye tamsayısının salt çoğunluğu ile hükûmeti seçmesi yetkisi verilmiştir. Ayrıca bakanlar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözme yetkisi de yasama organına tanınmıştır.<sup>409</sup> Meclis aynı zamanda yargı erkini de kullanabilen bir yapıya sahip kılınmıştır. TBMM, Yüce Divan sıfatıyla çalıştığı gibi, “İstiklâl Mehâkimi Kanunu” ile kaçakların yargılanması için İstiklal Mahkemelerini kurmuş ve işletmiştir. Ayrıca, Meclis bağımsız olarak ceza verme ve bu cezaları infaz etmek yetkisi ile donatılmıştır. Bunların yanında 4 nolu “Muvakkat Temyiz Heyeti Teşkiline Dair” kanunla Eskişehir'de bir temyiz mercii oluştururken; savaş kazançları vergisi itiraznâmelerini incelemek üzere bir “Merkez Komisyon” ve “Divan Temyizi Askeri” adıyla bir başka temyiz makamı oluşturulmuştur. Hatta yasama organı, İstiklal Mahkemelerini de kapsayacak biçimde mahkemelerce verilmiş olan kararları kaldırabilmiş, hâkimleri görevden alabilmiş ve mahkemeleri değiştirebilmiştir.<sup>410</sup>

<sup>408</sup> Emin Memiş, “Milli Mücadele Yönetiminin Kurduğu İcra Kurulunun (Heyet-i Vekile/İcra Vekilleri Heyeti) Yasama Etkinliklerindeki Gelişim ve Değişimlerinin Anayasal Boyutlarda Ele Alınması,” **Hukuk Araştırmaları Dergisi** Cilt no 4, Sayı no 1-3: 85-97, (Ocak-Aralık 1989), s.85-86,88-89.

<sup>409</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.29-30.

<sup>410</sup> Tunaya, 1970, **a.g.m.**, s.39-40. Seviğ, “İstiklal Mahkemeleri Kanununu” ve “131 sayılı Danıştay'ın Memurin Muhakematına İlişkin Görevlerin Yapılması Hakkındaki Kanunu” işaret ederek, yargı erkinin meclis çatısı altında toplandığını vurgulamaktadır. Ayrıca, tecrim, cezaların tecili ve af yetkilerinin de yasama organında bulunduğunu belirten Seviğ, TBMM'nin her üç erke ilişkin yetkileri olduğunu ifade etmektedir (Seviğ, **a.g.m.**, s.41.). Benzer görüşte olan Balta, İstiklal Mahkemeleri'nin kurulmasına yönelik kanun tasarısına ilişkin Müdafaa-i Milliye Encümeni Mazbatasına değinmektedir. Mazbata'da

1921 Anayasası tipik bir meclis hükûmeti sistemini öngörmüşse de uygulama bazı sapmaları kendi içinde taşımıştır. Meclis başkanının gerek hükûmetin oluşumunda ve temel siyasetinin belirlenmesindeki etkinliği; gerekse de devlet başkanlığı işlevini görecektir tarzda hareket yeteneğine sahip olması, sistem içindeki en ciddi ayrışma durumu oluşturmuştur. Bu yapılanma zaman içinde, başbakanlık ve devlet başkanlığı olgularının daha da belirginleşmesine yol açarak, parlamenter sistemdeki ikili yürütme benzeri bir oluşumun hazırlık safhasını meydana getirmiştir. Ayrıca, bakanların bireysel sorumluluklarının yanında kolektif sorumluluğa da sahip oldukları kabul edilmiş ve bütün hükûmet için güven isteminde bulunulmuştur. Bu gelişmeler, bir yandan hükûmet başını, diğer bakanlar karşısında güçlendirip, başbakanlık mertebesine yaklaştırırken; öte yandan parlamenter sistemde görülen hükûmet dayanışması ve tutarlılığını pekiştirmiştir. Kanunlaştırma çalışmalarının çok önemli bir kısmının, yasama çoğunluğunun desteğini almış hükûmetin sunduğu tasarılarla dayanmış olması da bir diğer sapma olarak kabul edilmelidir. Mustafa Kemal'in karizmatik kişiliğinden ve savaş ortamının gereklerinden kaynaklanan bu sapmalar, yine de sistemin özde bir meclis hükûmeti örneği olmasını engellememiştir.<sup>411</sup>

1921 Anayasasının getirmiş olduğu erkler birliği sistemi, belirli amaçların gerçekleştirilmesine yöneliktir. Ulusal bağımsızlığın elde edilmesi ve yurdun düşman işgalinden kurtarılması üzerindeki oydaşma, siyasal sisteminin bütün erklerinin yasama organı bünyesinde toplanması sonucunu doğurmuştu. Savaşın kazanılmasını izleyen dönemde siyasal ve düşünsel anlamda ayrılıklar baş göstermiş ve gruplaşmalar ortaya çıkmıştır. Parlamenter sistemdeki iktidar-muhalefet ikiliğine/çekişmesine benzeyen bir yapı, iktidarı temsil eden "Birinci Grup" ile azınlıkta kalanların oluşturdukları "İkinci Grup" arasında olmuştur. Bu aşamada mevcut hükûmet sistemiyle daha hızlı ve etkin yol alınamayacağı sonucuna varan Mustafa Kemal ve Grubu, başlangıçta sıkı sıkıya bağlı oldukları erkler birliği anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır.<sup>412</sup> Bu kanının

---

halkın kendi adına kullanılması için yargı yetkisini TBMM'ye bıraktığı hususunun altı çizilmektedir (Tahsin Bekir Balta, "Türkiye'de Yasama-Yürütme Münasebeti," **İncelemeler** (Ankara: AÜSBF Yayını, 1960), s.8.).

<sup>411</sup> Özbudun, 1992, **a.g.e.**, s.63-73.

<sup>412</sup> Mustafa Yıldız, "Atatürk ve 1921 ve 1924 Anayasaları," **Hukuk Araştırmaları** Cilt no 3, Sayı no 3: 85-94, (Eylül-Aralık 1988), s.87.

oluşmasında, yasama organının gözetim ve denetim yetkileriyle hükûmeti etkinlikten uzaklaştırması ve bakanları doğrudan seçmek konusundaki ısrarlı tutumunun yarattığı parlamenter tıkanlığın etkisi büyük olmuştur. Çünkü yasama organı üyeleri bir yandan aşırı bir titizlikle denetleme mekanizmasını işletmeye çalışmışlar; öte yandan yürütmenin çalışma alanına karışarak, yürütmenin işlevini yüklenmeye kalkışmışlardır. Bu anlayış, savaşın sonlarına doğru baş göstermeye başlamış ve Lozan Barış görüşmelerinde de kendisini daha güçlü biçimde hissettirmiştir. Bu yüzden yönetimde herhangi bir zafiyetin oluşmaması amacıyla, yasama organına karşı daha serbest, güçlü ve bağımsız bir hükûmetin meydana getirilmesi yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır.<sup>413</sup> Kurtuluş Savaşının yönetilmesi boyunca bir geçiş anayasası olarak uygulanan 1921 Anayasasını, ulus egemenliği esasında biçimlenen ve Cumhuriyetin ilânıyla birlikte hem siyasal hem de hukuki olarak olağanlaşma sürecine giren yeni siyasal iktidarın temel metnini oluşturan 1924 Anayasası izlemiştir.

## **1.5. 1924 Anayasası Dönemi**

### **1.5.1. 1924 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü**

1924 Anayasası bazı hukuki aşamaların geçilmesine bağlı bir siyasal ortam içinde kabul edilmiştir. Yeni anayasanın hazırlanması, belirli bir süreci ifade etmektedir. 1921 Anayasasının yalnızca belirli konuları düzenleyen eksik içeriği ve öngördüğü meclis hükûmeti sistemi, kurulmakta olan yeni devletin yapısal işleyişinin duyduğu gereksinimleri karşılayamamaktaydı. Bu yüzden siyasal iktidar, yeni anayasanın hazırlık sürecini olgunlaştırmayı ve kendisine uygun bir anda, düşündüğü anayasal çerçeveyi yasama organına kabul ettirmeyi tercih etmiştir.

1921 Anayasasının getirmiş olduğu meclis hükûmeti sistemine ve bunun doğal sonucu olan meclis üstünlüğü ilkesine karşın uygulamada, “Birinci Grubun” desteklediği çoğunluk hükûmeti anlayışına kayılmıştır. Bu gelişmeyi destekler tarzda çıkarılan 244 SK’le, Meclis başkanının aynı zamanda hükûmetin başkanı olması durumuna son verilmiştir. Böylece, hükûmetin başkanı Meclis tarafından seçilmek

<sup>413</sup> Tacettin Karaer, “Türkiye’de Yönetimin Anayasal Gelişim Süreci,” **TİD** Sayı no 378: 107-136, (Mart 1988), s.112.

suretiyle hükûmet içinde güçlendirilerek, başbakanlık makamının oluşturulması konusunda önemli bir yol alınmıştır. Hükûmet başkanının görevleri ve sorumluluğuna ilişkin 384 sayılı TBMM kararı ile bu güçlendirme pekiştirilmiştir. Bu süreçte, hukuki olduğu kadar siyasal bakımdan en belirleyici dönüşümü, “Teşkilat-ı Esasî’ye Kanunu’nu Tavzihan Tadil Eden Kanun” oluşturmaktadır.<sup>414</sup> Böylece herhangi bir anayasa değişikliği olmaksızın 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilân edilerek, devletin üzerinde biçimleneceği siyasal sistemin adı konmuştur. Değişiklik ile devlet başkanı Cumhurbaşkanı olarak adlandırılırken; erklerin birliği ve meclis üstünlüğü ilkeleri terk edilmeden iki başlı bir yürütme erki oluşturulmuştur. Çünkü Cumhurbaşkanı’nın meclis içinden başbakanı, hükûmeti kurmak üzere seçeceği ve başbakanın da yine meclis içinden olmak kaydıyla bakanları belirleyerek, Cumhurbaşkanı’nın onayına sunacağı öngörülmüştür.<sup>415</sup>

Cumhuriyetin ilânı ile devlet başkanlığı makamına ilişkin boşluğun doldurularak, yürütmenin başının belirgin hâle getirilmesi amaçlanmıştır. Böylece geleneksel siyasal sistemin uzantısı ve son temsilcisi konumundaki halifenin devlet başkanlığı üzerinde hak iddia etmesi ihtimali de ortadan kaldırılmıştır. Bu sayede iç ve dış siyasal çevrelere karşı, muhtemel bir zafiyet engellenmek istenmiştir. Ulus egemenliği esasına dayalı olarak inşâ edilen yeni siyasal sistemin geçirdiği dönüşüm süreci açısından yaşamsal önemi olan bu düzenleme, siyasal ve anayasal anlamda oldukça güçlenen Mustafa Kemal’e, belirlenebilen ve denetlenebilen bir hükûmet yapısını kurma olanağı da tanımış olmaktadır. Böylece sonra gerçekleştirilmesi planlanan siyasal ve toplumsal devrimlerin önünü açacak bir yürütme yapısı da oluşturulmuştur.<sup>416</sup> Cumhuriyetin ilânı bir açılım olmakla birlikte, 1921 Anayasasının eksikliğinden, öngördüğü hükûmet modelinden ve büyük ölçüde "çift anayasalılık" olgusundan kaynaklanan sıkıntıları bütünüyle giderememekteydi. Siyasal sistemin istikrar bulmasına yönelik olarak, 19 Aralık 1923 tarihli kanunla, askerlik ile milletvekilliği sıfatlarının bir kişide toplanamayacağı düzenlenirken; 3 Mart 1924 tarihli kanunlar ile öğretimin birleştirilmesine, Hilâfetin kaldırılmasına ve Osmanlı Hanedanı’nın yurt dışına

<sup>414</sup> Akın, 2001, **a.g.e.**, s.227-228.

<sup>415</sup> Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş** (İkinci basım. Ankara: AÜSBF Yayını, 1969), s.166-167.

<sup>416</sup> Işıl Çakan, **Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis** (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1999), s.161.

çıkartılmasına karar verilmiştir. Böylece yeni anayasanın görüşülmeye başlanmasından önce gerekli hukuki ve siyasal ortam hazırlanmıştır.<sup>417</sup>

1921 Anayasası'nın hangi usuller dairesinde değiştirileceğine ilişkin bir hukuki düzenleme bulunmadığından, 1924 Anayasasını hazırlayan II. Meclis'i bağlayan herhangi bir hüküm mevcut değildi. Meclis Genel Kurulunun, Cumhuriyetin ilânını izleyen dönemde, Anayasa'daki diğer eksikliklerin de giderileceğine yönelik komisyon kararına aykırı bir tutum takınmaması ve Anayasayı tamamlamak için örtülü bir iradeye sahip olması, II. Meclis'in bir kurucu iktidar olarak hareket etmesine yol açmıştır. Bunun yanında Meclis, kuruculuk sıfatını destekleyecek tarzda, yeni anayasanın kabul çoğunluğuna ilişkin bir karar almıştır. Buna göre 2/3 çoğunluğa ulaşılmadıkça anayasanın kabul edilmeyeceği kararlaştırılmıştır. Böylece diğer kanunlardan farklı bir kabul çoğunluğu ile hem anayasanın üstünlüğü ilkesi vurgulanırken; hem de kurucu güç olarak kendini sınırlandırmaya başlamıştır. Ayrıca Meclis, ek hükümlerle 1921 Anayasasını genişletmek yerine, hükümleri itibariyle kendi içinde belli bir sistematigi ve uyumu olan bütün bir anayasa taslağı hazırlama yöntemini benimsemiştir.<sup>418</sup> Tanör, II. Meclis'in hareket yeteneğindeki bu genişliğe rağmen bir kurucu meclis olmadığını ve bu sıfatla da seçilerek, toplanmadığını ileri sürmüştür. Ancak 1920 yılından beri ulusun tek temsilcisi olma özelliği ve bu yöndeki inanç, olağan bir meclis olarak yeni bir anayasa yapabileceği konusunda kuşku duyulmadığını da vurgulamaktadır.<sup>419</sup>

1924 yılı başlarında TBMM Anayasa Komisyonu, kendiliğinden harekete geçerek yeni anayasanın tasarısını hazırlama sürecini başlatmıştır. 1921 Anayasasının ilk dokuz maddesinin esas alındığı ve bağımsız yargı organı, yasamaya karşı siyasal olarak sorumlu bir yürütme, temel haklar ve özgürlükler ile mali işlere yönelik hükümleri içeren bir taslak metin oluşturulmuştur. TBMM, Anayasa Taslağını 9 Mart-20 Nisan

<sup>417</sup> Soysal, 1969, **a.g.e.**, s.167.

<sup>418</sup> Ahmet Mumcu, "1924 Anayasası," **AAMD** Cilt no 2, Sayı no 5: 383-399, (Mart 1986), s.386-387.

<sup>419</sup> Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.222. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Işıl Çakan, **a.g.e.**, s.172.) Benzer bir görüşü Okandan'da ifade etmektedir. Öyle ki; yazara göre yeni anayasa, kurucu meclis gibi hareket eden, yetkili olmayan ve fakat geniş yetkilerle donatılmış kabul eden bir kurul tarafından hazırlanmıştır. Okandan bu yaklaşımın, hem ulusal mücadelenin kabul ettiği anayasal ilkelere hem de ulusal egemenlik ilkesi ile uzlaşmadığını vurgulamaktadır (Recai Galip Okandan, "Millî Hâkimiyet, Millî İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilât Hukukumuzda Girişi," **İÜHF** Cilt no 27, Sayı no 1-4: 21-33, (1962), s. 30.).

1924 tarihleri arasında ve yalnızca haftanın bir gününü ayırmak suretiyle görüşmüştür. Bu kısa sürede ve seyrek yoğunlukta yapılan görüşmeler, egemenliğin ulus adına TBMM tarafından temsil edileceği ve kullanılacağı ilkesi kabulü çerçevesinde sürdürülmüştür. Buna karşın taslak metinde yasama organının, kanun yapma dışında, antlaşma yapmak, bütçe ve kesin hesap kanunlarını inceleyip onamak, af ilân etmek, yargı kararıyla kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirmek gibi yetkileri teker teker sayılmıştır. Böylece aslında Meclisin yetkilerinde sınırlamaya gidilmiştir. Bu önemli sınırlamadan başka taslağa ilişkin olarak, devlet başkanlığının yasama organınca seçimi, hükûmetin oluşumu, yürütme yetkisinin hükûmet eliyle kullanılacağı, meclisin hükûmeti her zaman denetleyip, düşürebileceği hükmü ile kamu hakları ve yargı erki gibi konularda çok az ya da hiç görüşme olmamıştır. Buna karşın yürütmenin örgütlenmesi, yetkileri, sıkıyönetim, meclisin feshi, kanunların ilânı, savaş kuvvetlerinin komutanlığına ilişkin Cumhurbaşkanı yetkileri, kanunların veto edilmesi ve milletvekili dokunulmazlığı konuları hakkında sert tartışmalar yapılmıştır.<sup>420</sup> Sonuç itibariyle Cumhuriyetin ilânından sonraki ilk ayrıntılı ve katı anayasa olarak, 1921 Anayasasına nazaran oldukça kısa bir zaman dilimi içinde görüşülüp, kabul edilen yeni anayasa, 23 Nisan 1924 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe sokulmuştur.

### 1.5.2. 1924 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi

1924 Anayasası, cumhuriyetçilik, milliyetçilik ve erkler birliği ilkelerine dayalı olarak hazırlanmıştır. Anayasanın 102/IV. md.siyle, devlet biçiminin cumhuriyet olduğuna ilişkin 1. md. hükmünün değiştirilmesi ve başkalaştırılmasına yönelik öneri getirilemeyeceği düzenlenerek, cumhuriyetçilik ilkesi anayasal olarak katılaştırılmış ve özenle korunmuştur. Yine, devletin bir milli cumhuriyet olduğu belirtilmiştir. Anayasanın 2. ve 3. md.lerinde yapılan bu millilik vurgusuyla, eski siyasal sisteme dönüş yolu kapatılmak istenmiştir. Anayasanın üzerine inşâ edildiği ve milli cumhuriyetin temelinde yatan bir diğer siyasal tercihi, erklerin birliği anlayışı

<sup>420</sup> Edward C. Smith, “1924 Anayasası Üzerinde Meclis Görüşmeleri,” Çev.: Mümtaz Soysal, **AÜSBFD** Cilt no 13, Sayı no 1: 106-130, (Mart 1958), s.106-107,110-112,118-119,126-127,129. 1924 Anayasası taslak metni üzerinde yapılan görüşmeler ve verilen değişiklik önerileri, yasama organının yürütme karşısında üstünlüğü çerçevesinde yürütmenin sınırlandırılması yönünde olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Işıl Çakan, **a.g.e.**, s. 174-180.). Görüşmelerin tümüne ilişkin olarak bkz. (A. Şeref Gözübüyük ve Zekâi Aydın, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri** (Ankara: AÜSBF İdari İlimler Enstitüsü Yayını, 1957).



oluşturmaktadır. Böylece, 1921 Anayasasından beri kabul gören bu anlayış yeni anayasayla birlikte gelenekselleşme sürecine girmiştir.<sup>421</sup>

Siyasal anlamda olağanlaşma dönemine girilmiş olmasına ve erklerin birliği ilkesi korunmasına karşın, nasıl ki; 1921 Anayasası, siyasal sistemin değiştirilmesi açısından bir geçiş anayasası kimliğine sahipse, 1924 Anayasası da hükûmet sisteminin uğradığı değişiklik bakımından bir geçiş anayasası olma özelliğini taşımaktadır. Ancak bu farklılaşma çok kesin çizgilerle belirlenmemekle birlikte; meclis hükûmeti sisteminden, parlamenter sisteme kayışın izlerini bünyesinde barındırmaktadır.

1924 Anayasasının genel esasları incelendiğinde, bir yandan yasama organının üstünlüğüne ağırlık verilmeye çalışılmakta; öte yandan devlet başkanı ve hükûmet kanatlarından oluşan ikili yürütme yapısı ve bunların seçim usûlü öngörülmektedir. Öyle ki; Türk milletinin tek temsilcisinin TBMM olduğu ve egemenlik hakkının yalnızca yasama organınca kullanılabileceği belirtilmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da yasama ve yürütme erklerinin TBMM’de belirerek, toplandığı ve yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir (1924 AY. md. 4, 5. ve 6.). Yürütme erkinin ise meclis tarafından, kendi içinde seçtiği cumhurbaşkanı ve onun belirlediği hükûmet eliyle kullanılacağı öngörülmüştür (1924 AY. md. 7). Aynı maddede, Meclisin her zaman için hükûmeti denetleyerek, düşürebileceği hükme bağlansa da artık meclis hükûmeti sisteminden köklü bir kopuşun başladığı açıktır. Çünkü disiplinli yasama çoğunluklarının belirmeye başladığı TBMM’de, siyasal gerçeklik, özellikle hükûmeti düşürme noktasında, yasama organını etkisiz bırakma sonucunu doğurmaya yöneliktir ve siyasal tercihteki bu değişim, hükûmet sistemi açısından ciddi bir dönüşümün yaşandığının göstergesidir.

1924 Anayasasında yasamaya bağımlı bir yürütme modeli oluşturulmakla birlikte; yasama-yürütme ilişkisine getirilen esnek yaklaşımla, her iki erkin birbirinden ayrı işlevler oldukları kabul görmüştür. Anayasa, Meclis’in cumhurbaşkanı ve hükûmet eliyle yürütme erkini kullanacağını düzenleyerek, yetkilendirmeyi bu iki makam açısından yapmıştır. Parlamenter sistem benzeri bir yasama-yürütme ilişkisinin

---

<sup>421</sup> Mumcu, **a.g.m.**, s.389-390.

kurulmaya başlandığı 1924 Anayasasına göre; hükûmetin, cumhurbaşkanının yasama organı içinden belirlediği başbakan adayı ve onun seçtiği bakanların yine cumhurbaşkanının onayına sunulmasıyla mümkün olacağı düzenlenmiştir. Ancak bu onayı takiben hükûmet, güvenoyu almak için meclise başvurabilecektir (1924 AY. md. 44). Bu düzenlemeyle yürütme içinde cumhurbaşkanının konumu güçlendirilmiş ve hükûmetin oluşumunda baskın bir rolünün bulunması sağlanmıştır.<sup>422</sup> Öte yandan hükûmetin kolektif ve bakanların kişisel siyasal sorumluluğu öngörülerek, parlamenter sistemin ayırıcı özelliklerinden biri daha kabul edilmiştir (1924 AY. md. 45,50.). Ayrıca yargı erkinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilerek (1924 AY. md. 8.); Yüce Divanı da içine alacak biçimde, Anayasanın 53-67. md.leri arasında yargı erki düzenlenmiştir. Böylece, 1921 Anayasasından farklı olarak, yasama organının yargılama yetkileri ve görevleri elinden alınmıştır.

1924 Anayasası hükümleri itibariyle, meclis hükûmeti ve parlamenter hükûmet sistemlerinin özelliklerini bünyesinde birleştiren ve kaynaştıran, kendine özgü bir hükûmet modeli oluşturmuştur. Bu yapısıyla, yasamanın üstünlüğüne dayanan meclis hükûmetinden, erklerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sisteme geçişte bir hukuki köprü işlevi görmüştür. Ancak hukuki anlamda yasamanın üstün olduğu varsayılan bu model fiilen farklı işletilmiştir. 1924 anayasal sistemi, yasama organının ağırlığına dikkat çekse de, bu yaklaşım tarzı kuramsal olmaktan öteye geçememiştir. Güçlü siyasal önderlerin ve parti disiplininin varlığı, uygulamayı tersine çevirmiştir. Bu yüzden, yasama organı, hükûmet üzerinde denetim işlevini gereği gibi yapamamış ve hükûmetler, dayandıkları yasama çoğunluklarına güvenerek, genel siyasetlerini gerçekleştirmeye yönelik her türlü yasama işlemini kolaylıkla yasama organına kabul ettirebilmişlerdir. Yürütme organının, yasama organında kendilerini destekleyen milletvekilleri aracılığıyla, meclisi seçime götürebilme olanağına sahip olması bu tersine işleyişin somut örneklerinden birini meydana getirmektedir.<sup>423</sup>

<sup>422</sup> Muzaffer Sencer, “1980’e Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler,” **AİD** Cilt no 17, Sayı no 4: 3-32, (Aralık 1984), s.9-10.

<sup>423</sup> Ömer Anayurt, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri,” **AAMD** Cilt no 13, Sayı no 39: 673-94, (Kasım 1997), s.684,690.

1924 Anayasası, meclis hükûmet sisteminin her şeyi denetleyen, yürütme organını büyük ölçüde kendisine bağlı tutan ve egemenlik yetkisini tek başına kullanan bir yasama organı öngörmesine karşın, parlamenter sistemde görülecek tarzda ve etkide, kendi içinde uyumlu bir hükûmet yapısı ve sorumsuz bir devlet başkanlığı öngörmüştür. Parti programının hükûmet programı hâline dönüştürülen ve bunun gerçekleştirilmesinde başbakanın siyasal kimliğinin öne çıkarılmaya başlandığı bir yapı olgunlaştırılmaya başlamıştır. Öngörülen “siyasal sorumluluk” kurumu bunun anayasal ifadesini oluşturmaktadır. Yasama-yürütme ilişkisinde, hükûmeti, yasamanın bütünüyle etkisi, denetimi ve emirleri altında olmaktan alıkoyan yapısı, kendisini meclis komisyonlarında da göstermektedir. Bu yapılanma sayesinde hükûmet, yasamayı, daha doğru ifadesiyle yasamadaki çoğunluğunu, belli konularda ikna etmek, tasarlanan siyasal hedeflere ulaşmak amacıyla harekete geçirmek noktasında etkin hâle getirilmiştir. Böylece 1921 Anayasasına nazaran meclis hükûmeti modelinden ciddi ölçüde sapılmakta ve erkler birliği esasında, dengeli bir yasama-yürütme ilişkisine dayanan ve parlamenter sisteme yaklaşan karma bir hükûmet modeli oluşturulmuştur.<sup>424</sup>

### 1.5.3. Çok Partili Siyasal Yaşama Geçişin Hükûmet Sistemine Etkisi

1924 Anayasasını, Cumhuriyet döneminin diğer anayasalarından farklı kılan özelliklerinden birini de uygulandığı siyasal dönem oluşturmaktadır. Bu nedenle Anayasanın öngördüğü siyasal sistemi ve hükûmet modelini değerlendirirken, tek partili ve çok partili dönem olarak ikili bir ayrıma gitmek, Türkiye’de parlamenter sistemin gelişimini izlemek bakımından aydınlatıcı olacaktır. Anayasanın 1924-1945 yılları arasındaki tek partili siyasal yapı içindeki uygulaması kendini, yeni siyasal sistemin kökleşmesi biçiminde göstermiştir.

Tek partili dönemin baskın karakterini, Mustafa Kemal’in Cumhurbaşkanlığı ile onun denetimi ve yönlendirmesindeki CHP hükûmetleri oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme içinde egemen güç olan Kemalist yönetim anlayışı, “otoriter”, “seçkin”, “vesayetçi” ve “ulusçu” bir kimlik taşımakla birlikte; bünyesinde demokratik unsurları da barındırmıştır. 1924 Anayasası incelendiğinde, ulusal egemenlik ve bağımsızlık,

<sup>424</sup> Yavuz Abadan ve Bahri Savcı, **Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış** (Ankara: AÜSBF Yayını, 1950), s. 75-79.

yasama organının varlığı, göreceli de olsa bir yargı bağımsızlığı, kanunilik duygusu, sivil ve askeri otorite ayrılığı ve bu ayrılık da sivil kanadın üstün kabul edilmesi gibi ilke ve kurumlar, çağdaş bir demokrasiye otoriter yöntemlerle ulaşma çabasındaki bir siyasal sistemi işaret etmektedir. Muhalif siyasal hareketlere hoşgörülü yaklaşmayan ve çoğulculuktan uzak bir siyasal yapı oluşturulmuşsa da tek partili dönemi totaliter sistemlerle de eş tutmak mümkün gözükmemektedir. Siyasal iktidarın kendisi de bu dönemi geçici bir ara dönem olarak görme eğilimi göstermiştir. CHP dışında başka partilerin kurulma denemeleri ve çok partili yaşama sorunsuz ve nispeten yumuşak bir geçişin yapılması girişimleri bunun göstergeleri olarak kabul edilmelidir.<sup>425</sup> Tek parti döneminde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri<sup>426</sup> de siyasal sistemin güçlendirilmesi ve istikrara kavuşturulmasına yöneliktir.

1929 Ekonomik Bunalımı, Serbest Fırkanın kendini feshetmesi ile çok partili siyasal yaşama geçmek yönündeki girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanması ve başta İtalya, Almanya ve Sovyetler Birliği olmak üzere totaliter siyasal sistemlerin kendi iç siyasetlerindeki görece başarılarının yarattığı siyasal ortam, ülke gençliği, basını ve aydın çevresi üzerinde etkisini göstermiştir. Bu kimlik bunalımından CHP’de payını almış ve 1935 yılındaki IV. Büyük Kurultay ile parti-devlet bütünleşmesi sağlanmıştır.

<sup>425</sup> Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.249. Rauf Orbay, Kâzım Karabekir, Adnan Adıvar ve Ali Fuat Cebesoy gibi Mustafa Kemal’in yakın çalışma arkadaşlarının kurdukları ve fakat hızla dini ve etnik temelli siyasal çıkışlarla Cumhuriyet devrimlerine karşı bir tavır alan “Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası”, 1925 yılında Şeyh Said Ayaklanması izleyen süreçte Takrir-i Sükûn Kanununun kabulü, sıkıyönetim ilânı ve İstiklal Mahkemelerinin kurulması sonucunda kapatılmıştır. Hükûmetin eleştirilerek, denetlenmesi amacı ve siyasal sistemin istikrara kavuştuğuna duyulan inanç, siyasal sisteme bağlı ve sistemin güvencesi olacak bir muhalefet partisinin kurulması gereğini doğurdu. Bu ihtiyacı öngören Mustafa Kemal’in teşvikiyle ve Fethi Okyar’ın girişimiyle 1930 yılında Serbest Fırka kuruldu. Ancak Cumhurbaşkanı, aynı hassasiyetlerin ortaya çıkmasıyla, fırkanın kendi kendine feshetmesini sağladı. Böylece ikinci ciddi girişimde başarısızlığa uğramış oldu (Soysal, 1969, **a.g.e.**, s.178-180.).

<sup>426</sup> Tek parti döneminde gerçekleştirilen ilk anayasa değişikliği laiklik ilkesine yönelik olmuştur. 10 Nisan 1928 tarihinde 2. md.de yapılan değişiklikle, Devletin dininin İslâm olduğuna ilişkin ibare kaldırılmıştır. 5 Aralık 1934’teki ikinci değişiklikle 10. ve 11. md.ler değiştirilmiş ve benimsenen eşitlik ilkesinin bir gereği olarak, milletvekili seçme ve seçilme hakkı kadınlara da tanınmış, ancak seçmen yaşı 18’den 22’ye çıkarılmıştır. 1930 sonrası siyasal, toplumsal ve ekonomik bir dönüşüm yaşanmaya başlanmış ve değişim süreci anayasal değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu yüzden, saltanat ve hilafete karşı, “cumhuriyetçilik” ve “laiklik”; ümmetçilik ve emperyalizme karşı, “milliyetçilik”; kapitalizme karşı da “halkçılık” ve “devletçilik” ilkeleri benimsenmiş, bu sürecin itici kavramı olarak da “devrimcilik” kabul edilerek, 5 Şubat 1937 tarihinde yapılan değişiklikle bu ilkeler anayasal hâle getirilmiştir. 1937 yılında 74. md.de yapılan değişiklikle, ekonomik işlerde devlete, kamu yararına yönelik olarak kimi yetkiler tanınmıştır. Bu çerçevede, çiftçiyi topraklandırmak ve ormanları devletleştirmek amacıyla gerçekleştirilen kamulaştırmalar için öngörülen karşılığın peşin ödenmesi ilkesi kaldırılmıştır. 1945 yılındaki değişiklik daha çok biçimsel olup, anayasa dili Türkçeleştirilmiştir. Ancak dil konusundaki değişim uzun ömürlü olmamış ve 1952’de, Anayasanın dili eski hâline getirilmiştir (Sencer, **a.g.m.**, s. 14-15.).

Böylece, Parti Genel Sekreterliği ve İçişleri Bakanlığı görevi birleştirilirken; aynı zamanda illerdeki parti başkanlıkları ve valilik görevleri de aynı kişiler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.<sup>427</sup>

Siyasal gelişmelerin yarattığı bu atmosfer hükûmet sisteminin işleyişini de etkilemiş ve 1924 Anayasasının tek partili yönetim anlayışı, muhalif görüşlere izin vermeyen daha baskıcı bir nitelik kazanmıştır. Ancak tek parti yönetiminin bu siyasal eğilimi çok uzun ömürlü olmamıştır. II. Dünya Savaşının sona ermesi ve Sovyetler Birliği'nin 1945 yılında Boğazlar hakkında verdiği notayla ilişkilerin bozulması, Türkiye'yi Batılı devletlere yaklaşmak zorunda bırakmıştır. Bu süreçte siyasal liberalleşmeye ve biçimsel anlamda da olsa demokrasiye geçişe yönelik ilk adımlar atılmaya başlanmıştır.<sup>428</sup> Değişim sürecinde Cumhurbaşkanı İnönü'nün çok partili yaşama geçilmesi yönündeki 19 Mayıs 1945 tarihli söylevini, iktidar ve muhalefet partilerine eşit mesafede kalınacağını ifade eden 12 Temmuz 1947'deki ünlü Beyannamesi izlemiştir. Böylece 1924 Anayasası eylemselleştirilerek, çok partili siyasal hayata geçilmiştir. Matbuat, Seçim ile Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunlarında değişikliğe gidilerek, çok partili yaşama ilişkin hukuki alt yapı hazırlanmaya çalışılmıştır. Ancak demokratik sistem açısından gerekli hak ve özgürlükler konusunda anayasal değişiklikler yapılmamıştır. Bu da ister istemez çok partili yaşama geçme noktasındaki samimiyetin sorgulanmasına yol açmıştır.<sup>429</sup>

<sup>427</sup> Necdet Ekinci, **II. Dünya Savaşından Sonra Türkiye'de Çok Partili Düzene Geçişte Dış Etkenler** (İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1997), s.114-116.

<sup>428</sup> Cem Eroğul, **Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi** (Üçüncü baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1998), s.20,21,23,24. Dış dinamiklerdeki değişim aynı zamanda iç siyasette de yeni açılımların yapılması sonucunu doğurmuştur. 29 Mayıs 1945 tarihindeki bütçe oylamalarında Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan, Fuat Köprülü ve Gün Sazak'ın ret oyu vermesiyle başlayan parti içi muhalefet, Çiftçiye Topraklandırma Kanununun görüşülmesi sırasında derinleşmiştir. Gün Sazak'la beraber bütçeye ret oyu veren diğer dört milletvekilinin hazırladığı ve "dörtlü takrir" olarak geçen önerge ile parti tüzüğündeki antidemokratik hükümlerin kaldırılması istenmiştir. Parti içindeki gelişmelerin dışında CHP, 17 Haziran 1945 ara seçimlerine katılmayarak, bağımsız girişimlere olanak tanımış ve 18 Temmuz 1945 tarihinde Milli Kalkınma Partisi'nin kurulmasına izin vermiştir (Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.257-258.).

<sup>429</sup> Osman Doğru, **27 Mayıs Rejimi, Bir Darbenin Hukuki Anatomisi** (Ankara: İmge Kitabevi, 1998), s.39. Dörtlü takririn sahipleri tarafından 7 Ocak 1946 tarihinde kurulan ve çok partili yaşamın en etkili partisi olan DP'yi hazırlıksız yakalamak için 1947 yılında yapılacak olan seçimlerin öne alınması ve gizli oy-açık sayım ilkelerine uyulmaması, seçimleri tartışılır hâle getirmiş ve çok partili döneme ciddi siyasal gerginliklerle girilmiştir (Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.258-259.).

1950 Seçimlerinin yargı güvencesi altında, tek dereceli, gizli oy ve açık döküm esasları çerçevesinde yapılması, DP'yi iktidara taşımıştır. DP'nin bu başarısında, uygulanan listeli çoğunluk seçim sisteminin de katkısı büyüktür. Bu sayede çoğunluğu elde eden parti, aldığı oy oranının çok üstünde TBMM'de temsil edilme yeterliliğine kavuşmuştur.<sup>430</sup> DP iktidarı dönemi, 1924 Anayasasının çok partili yaşamdaki uygulaması bakımından parlamenter sistemle bağdaşmayan bir örnek oluşturmuştur. Çünkü seçim sisteminin matematiksel sonuçları, yasama organındaki çoğunluk iradesiyle ulus iradesinin özdeşleşmesine yol açmıştır. Özellikle parti disiplinin katılığı, parti içi demokrasinin işletilememesi, önder sultanın baskısı ve parti içindeki etkin dar bir grubun varlığı ile anayasal bir denetim mekanizmasının bulunmayışı sonucunda, yasama çoğunluğunu elinde bulunduran hükûmetin azınlıkta kalan muhalefete karşı tahakkümcü bir siyaset izlemesine yol açmıştır. DP hükûmeti ulusal iradenin tek temsilcisi olduğunu ileri sürerek, 1924 Anayasası'nın meclis üstünlüğüne dayanan yapısını, uygulamada tersine çevirmiştir.<sup>431</sup>

## 2. PARLAMENTER SİSTEMİN KURUMSALLAŞMASI

### 2.1. 1961 Anayasası Dönemi

#### 2.1.1. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesine Giden Süreçte DP İktidarı

1924 Anayasası'nın 103. md.si, kanunların anayasaya aykırı olmayacağını belirtmiş olmakla birlikte; bu hükme ilişkin olarak anayasada herhangi bir güvence

<sup>430</sup> DP, uygulanan seçim sisteminin de katkısıyla, ortalama olarak geçerli oyların yarısından biraz çoğunu almasına karşın, yasama organındaki milletvekilliklerinin %82'sini elde edebilmiştir. 1950 Seçimlerinde, 487 milletvekilliğinin 408'ini; 1954 Seçimlerinde, 541 milletvekilliğinin 503'ünü ve gücünü biraz da olsa yitirdiği 1957 Seçimlerinde, 610 milletvekilliğinden 424'ünü kazanması bunun somut göstergesidir (Mete Tunçay, "Siyasal Tarih 1950-1960," **Türkiye Tarihi 4 Çağdaş, Türkiye 1908-1980** (İstanbul: Cem Yayınevi, 1992), s.177,182.).

<sup>431</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, "Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmi İdeoloji Eksenli)," **Bülent Tanör Armağanı**, (İstanbul, 2004), s.114-116. Soysal, 1921 ve 1924 Anayasalarında, dünya anayasalarında görülen denge anlayışının ihmâl edildiğini vurgulamaktadır. Bu yaklaşımın sonucu olarak iktidarı sınırlamaktan ziyade bütüncül bir egemenlik anlayışıyla TBMM'nin, ulus egemenliğinin tek ve gerçek temsilcisi konumuna getirildiğine işaret etmektedir. Bu egemenlik anlayışı, siyasal pratikte yasama çoğunluğu biçiminde kendini göstermiş ve ulusal iradenin iktidar çoğunluğu ile bütünleşmesi sonucunu doğurmuştur (Mümtaz Soysal, "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı)," **Anayasa Yargısı** Sayı no 1: 11-20, (Ankara, 1984), s.13.).

öngörülmemiştir. Yasama organının çıkardığı kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir mekanizma da oluşturulmadığından, yasama organının denetlenmesi mümkün olmamış ve meclisin üstünlüğü ilkesi daha da katılaşıp, siyasal iktidarın gücü âdeta sonsuzlaşmıştır. Milli irade anlayışının egemen kılındığı bir siyasal yapı içinde, tek parti dönemine benzer bir meclis çoğunluğu diktatoryasının, çok partili dönemde de ortaya çıkması söz konusu olmuştur.<sup>432</sup> 1924 Anayasal düzeni bir askeri müdahale ile değiştirilerek farklı bir yöne evrilmiştir. Bu yüzdendir ki; askeri müdahaleye giden sürecin irdelenmesinde, ilk kesintisiz çok partili deneyimi meydana getiren 1946-1960 arası dönem büyük önem taşımaktadır. DP'nin 1950 seçimleriyle başlayan ve yasama organındaki büyük çoğunluğa dayanan on yıllık iktidarının siyasal tutumlarını, tercihlerini, eğilimlerini ve devlet içindeki uygulamalarını, siyasal, toplumsal, ekonomik ve psikolojik etmenler çerçevesinde ele almak gereklidir.

CHP'nin devletçi anlayışı karşısında DP'nin liberal eksenli siyasal ve ekonomik programı, 1950 seçimlerindeki zaferi getirmiştir. Ancak 1953 yılından itibaren, muhalefete dönük olarak antidemokratik bir kimlik kazanmaya başlayan hükûmet uygulamaları, DP'nin özgürlükçü anlayışını değiştirmeye başlamıştır. CHP'nin malvarlığı'nın Hazine'ye devrine ilişkin kanunun kabulü, 1954 seçimlerini izleyen süreçte bazı illerin cezalandırılması<sup>433</sup>, yasama çoğunluğuna dayalı olarak çıkarılan kanunlarla, basına müdahale edilirken; üniversite özerkliği ve yargıç güvenceleri zedelenmiştir. İç siyasette hükûmetin daha da hırçınlaşmasında ve baskıcı bir hâl almasında, iktidarın kişiselleşerek, parti içi demokrasinin zayıflaması kadar ekonomik dengelerin bozulması da önemli bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>434</sup>

1954 Seçimlerinde oylarını ve yasama organındaki çoğunluğunu arttıran DP, sahip olduğu halk desteğini ve meşruiyetini, iç siyasette, kolayca çıkarttığı kanunlar ve olumsuz uygulamalarıyla yıpratmıştır. Öyle ki, muhalefet ile sivil bürokrasi arasındaki

<sup>432</sup> Mumcu, **a.g.m.**, s.399.

<sup>433</sup> 1954 Seçimlerinde Kırşehir ve Malatya seçmeninin ısrarla muhalefet partilerine oy vermesi sonucu, Kırşehir ili ilçeye dönüştürülürken; Malatya ili de Adıyaman'ın kurulmasıyla ikiye bölünmüştür (Eroğul, 1998, **a.g.e.**, s.161-162.).

<sup>434</sup> Murat Sarıca, "27 Mayıs 1960'dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri," **İÜHF 50. Yıl Armağanı** (İstanbul, 1973), s.55-56.

dayanışmayı engellemek amacıyla 1954 yılında çıkarılan kanunlarla, öğretim üyelerinin çalışma süresi 65 yaşla sınırlanırken; hükûmete, görev süresi 25 yılı bulan Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve üniversite öğretim üyelerini kendiliğinden emekliye sevk etme yetkisi tanınmıştır. Ancak bununla yetinilmeyerek, aynı yıl içinde çıkarılan bir diğer kanunla hükûmete, tüm memurlar hakkında geçerli olmak üzere genel bir azil yetkisi verilmiştir. Hükûmetin baskıcı siyaseti, muhalefet partileri ve devlet örgütü kadar basın üzerinde de yoğunlaşmış, CHP'nin yayın organı olan Ulus Gazetesi ile birlikte dört gazete kapatılmış, gazeteciler ve hatta bir konuşması nedeniyle CHP Genel Sekreteri tutuklanmıştır.<sup>435</sup> Bu süreçte dikkat çekilmesi gereken bir diğer konu da DP'nin içindeki tartışmalar ve parti içi muhalefettir. Yasama organındaki ezici DP çoğunluğu, hızla bozulmaya başlayan sosyo-ekonomik yapı ve hükûmetin zaman içerisinde yaşama geçirdiği baskıcı siyasetine karşı tepkisiz kalmamıştır. 6-7 Eylül 1955 tarihinde İstanbul'da meydana gelen olaylar, parti içi muhalefeti harekete geçirmiştir. Ancak parti disiplini ve başbakanın siyasal ağırlığı sonucunda gelen ihraç ve istifalar, DP'nin aynı doğrultuda siyasetini sürdürmesine engel olamamıştır.<sup>436</sup>

DP, oy kaybına uğradığı 1957 Seçimleri sonucunda hükûmeti kurma çoğunluğunu elde etmişse de eski siyasal gücünü ve meşruiyetini yitirmiştir. CHP önderliğinde güçlenen muhalefet, siyasal arenada hükûmeti zor durumda bırakırken; başta Silahlı Kuvvetler olmak üzere, üniversiteler ve basın içinde hükûmete karşı duyulan memnuniyetsizlik her geçen gün artmaktaydı. Muhalefet partileri, hükûmetin her icraatına yönelik yıpratıcı ve eleştiri dozu yüksek bir kampanya yürütürken, ortaya çıkan siyasal gerilime, hükûmette “Vatan Cephesini” kurarak katkı da bulunmuştur.<sup>437</sup>

<sup>435</sup> Çıkarılan kanunlara dayanılarak, 3 yargıç ve 17 profesör emekli edilirken, hükûmetin ekonomi siyasetini eleştiren yazısı dolayısıyla İstanbul Üniversitesinden bir profesörün görevine son verilmiştir (Serap Yazıcı, **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.59-60.).

<sup>436</sup> İçinde Fethi Çelikbaş ve Fevzi Lütfi Karaosmanoğlu’nun da bulunduğu 19 milletvekili ispat hakkına ilişkin bir önerge vermişler ve fakat dokuzu ihraç edilirken, on milletvekili de istifa etmek durumunda kalmıştır. 19’lar olarak geçen parti içi muhalif hareket, DP’den koptuktan sonra 19 Kasım 1955 tarihinde Hürriyet Partisini kurmuşlardır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Eroğul, 1998, **a.g.e.**, s. 173-181.).

<sup>437</sup> 1957 yılında dokuz subayın hükûmeti devirmeye yönelik faaliyetlerinin açığa çıkartılarak, tutuklanmaları, Menderes hükûmetini daha da huzursuz etmiş ve özellikle CHP önderi İnönü’nün evinde emekli subaylarla toplantı yapması, gergin siyasal ortamı daha da hassas hâle getirmiştir (Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.72.). Hükûmetin, ciddi biçimde rahatsızlık duyduğu muhalefet-devlet örgütü arasındaki yakınlaşmanın arka planında yer alan etmenlerden birini de sabit gelirliiler üzerinde ciddi bir baskı kuran enflasyonist ekonomik yapı oluşturmuştur. Öyle ki, kalkınma merkezli yatırım planları ve programlar,



Hükûmetin, askeri müdahale öncesinde, muhalefete yönelik son girişimi, yasama organı içinde yer alan diğer partileri ve muhalif basın organlarını baskılamak amacıyla, 18 Nisan 1960 tarihinde kurduğu “Tahkikat Komisyonu” olmuştur. Bu sayede hükûmet, Komisyon aracılığıyla, muhalefetin gayrimeşru bulduğu faaliyetlerini ve yayınlarını denetlemek, gerekirse yasaklamak imkânına kavuşmuştur. Kısa bir süre sonra çıkarılan kanunla, tutuklama, evlerin aranması, gazeteleri kapatma ve bütün siyasal faaliyetleri durdurma gibi yargılama yetkilerinin Komisyona tanınmasıyla, 1924 Anayasasının öngördüğü yasama-yargı ayrılığı ilkesi çiğnenerek, ciddi bir siyasal bunalımın önü açılmıştır.<sup>438</sup> Böylece halkın iradesi ve seçimiyle iktidara gelmiş olan DP ve yönetimi, 27 Mayıs 1960 günü yapılan askeri müdahaleyle, demokratik olmayan bir usûlle görevden uzaklaştırılmıştır. Askeri yönetim uzun bir süre iktidarda kalmamasına karşın, çok partili siyasal yaşam kesintiye uğratılmıştır. Müdahale ve sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası, Türkiye açısından bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Çünkü askeri müdahale, yeni anayasayla biçimlenen siyasal sistem bakımından ordunun, sivil irade karşısında bir iktidar odağı olarak yer aldığı/ konumlandığı etkin bir hareket olarak dikkat çekmektedir. Bu tarihsel kırılma sonucunda ordu, ülke siyasetinin belirlenmesinde ve işleyişinde, örtülü ya da açık biçimde müdahil olma hakkını kendisinde bulmuştur.

### 2.1.2. 1961 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü

Askeri yönetim, en kısa zamanda hazırlanacak ve halkoyuyla kabul edilerek, yürürlüğe girecek olan yeni anayasa çerçevesinde genel seçimlerin yapılmasını ve demokratik sivil bir iktidarın oluşturulmasını öngörmüştür. Bu yönde mümkün olduğunca siyasal yaklaşımlardan kaçınılmış, İstanbul ve Ankara Üniversitelerinde görevli öğretim üyelerinden oluşan ve İstanbul Komisyonu olarak adlandırılan kurula,

---

toplumun sınıfsal dengelerini alt üst etmiştir. Bu yapıdan yararlanan sermayedarlar ve toprak sahipleri hızla varşılaşırken; kentlerde yaşayan, aydın, asker, sivil bürokrat, memur orta sınıf ile işçi kesimleri sahip oldukları yaşam koşulları bakımından geriye düşmüşlerdir. Bu sonuç, toplumsal adalet dengelerini bozmuş, başta orta ve alt rütbeli subaylar olmak üzere, sivil bürokratları ve aydınları, CHP ile bütünleşme noktasına getirmiştir (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.60-61.).

<sup>438</sup> Tahkikat Komisyonu’nun bu yapıyla çalışmasını sürdürmesi büyük yankı uyandırmış, 28 Nisan 1960’da İstanbul Üniversitesi içindeki öğrenci mitingini, hükûmetin İstanbul ve Ankara’da ilân ettiği sıkıyönetim kararı izlemiştir. Benzer protestolar 29 Nisan’da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinde de yapılmıştır. 20 Mayıs’a kadar süren gösterileri 21 Mayıs’taki Harp Okulu’nun sessiz yürüyüşü takip etmiştir (Sarica, 1973, **a.g.m.**, s. 57-58.).

anayasa taslağının hazırlanması görevini vermiştir. Komisyon, hazırladığı taslak metninde, çağdaş parlamenter sistemin ve demokratik siyasal yapının gereği olarak, siyasal iktidarın sınırlandırılması üzerinde yoğunlaşmıştır. Taslak metninde siyasal iktidarı bölmek, parçalamak ve paylaşmak suretiyle, hükûmet ve onun etkisi altındaki yasama çoğunluğunun gücünü zayıflatacak bir devlet-idare örgütlenmesi önerilmiştir.<sup>439</sup> İstanbul Komisyonunun anayasa taslağı, genel oydan çıkan siyasal organlara duyulan güvensizlik temeline dayanmaktaydı. Yasama organında çoğunluğu elde eden siyasal iktidarın, azınlıkta kalan muhalefeti ezerek, sindirmemesi için güçsüz bir yönetim sistemi öngörmekteydi. Bunu sağlamaya yönelik olarak da “devlet yardımcı kurulları”, “özerk kuruluşlar” ve üçte ikisi seçim dışı yollardan belirlenen, korporatif temsile dayalı Cumhuriyet Senatosu gibi hükûmeti dengeleyen ve hareket alanını daraltan bir yapı, çözüm önerisi olarak sunulmuştur. Taslağa karşı gelişen tepkilerin genişlemesi ve taslağın anayasa olarak kabulü hâlinde, devlet aygıtının işlemez hâle gelme olasılığı, MBK’ye geri adım attırmıştır. Ancak anayasa çalışmaları sürdürülmüş ve MBK, kendisinin de dâhil olacağı bir Kurucu Meclis ile süreci devam ettirmiştir.<sup>440</sup>

Anayasa hazırlama çalışmalarıyla koşut olarak ilerleyen bir diğer gelişme, geçiş döneminin meşrulaştırılması ve hukukileştirilmesi yönünde olmuştur. Zor kullanılarak

<sup>439</sup> Komisyonun taslağında öne çıkan konuların başında, siyasal iktidarın tasarruflarının hukukiliğini denetleyecek bir yargısal mekanizmanın oluşturulması gelmektedir. Yüksek İdare Mahkemesi, Yüksek Adliye Mahkemesi ve Yüksek Askeri Mahkeme ile bu yargı yolları arasında doğacak uyumsuzluklara bakacak bir Uyuşmazlık Mahkemesi öngörülmüştür. Ayrıca, yasama işlemleri yoluyla birey hak ve özgürlüklerinin zedelenmesini engellemek üzere, geniş yetkili bir Anayasa Mahkemesine yer verilmiştir. (Bahri Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler,” *AÜSBFD* Cilt no 16, Sayı no 1: 62-101, (Mart, 1961), s.82, 84-85). İstanbul Komisyonunun çalışmalarını sürdürürken, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi de kendi gerekçeli görüşlerinden oluşan bir anayasa taslağı hazırlamıştır. İkinci taslak, İstanbul Taslağından farklı olarak yürütme organını, devlet yönetiminin temel unsuru olarak kabul etmiş ve görüşünü Türkiye’nin güçlü ve istikrarlı bir hükûmetin zorunlu olmasına dayandırmıştır. Ayrıca siyasal partisiz demokrasi olmaz düşüncesi çevresinde biçimlenen Ankara Taslağı, bu yönüyle de İstanbul Taslağına bir tepki olarak, siyasal partileri ön planda tutmuş ve partilerin siyasal yaşamdaki rollerini azaltmanın demokratik gelişmeye zarar vereceğini savunmuştur (Sarica, 1973, *a.g.m.*, s.86,89,90,92.).

<sup>440</sup> Soysal, 1997, *a.g.e.*, s.46. MBK’nin yanında Kurucu Meclisin sivil kanadını simgeleyen Temsilciler Meclisi, 10’u Devlet Başkanı, 18’i MBK tarafından seçilmiş üyelerle, MBK’de yer almayan hükûmet üyeleri, 75 il temsilcisi, 49 CHP ve 25 CKMP temsilcisi ile öteki kurum ve kuruluşlardan seçilen 79 temsilciden oluşturulmuştu. Ancak DP’ye, kapatılmamış olmasına rağmen Temsilciler Meclisi’nde yer verilmemişti (Sencer, *a.g.m.*, s.18.). Genel oya dayanmamakla birlikte, Temsilciler Meclisi’nin, askeri müdahale koşulları içinde, “temsil” niteliğinin olabildiğince yaygın hâle getirmek için uğraşmıştır. CHP ve CKMP ile MBK’nin belirlediği üyelerin dışında, barolardan, basından, Eski Muharipler Birliği’nden, esnaf kuruluşlarından, gençlik kuruluşlarından, işçi sendikalarından, sanayi ve ticaret odalarından, öğretmen kuruluşlarından, tarım kuruluşlarından, üniversite ve yargı organlarından ve kontenjan dâhilinde bağımsızlardan oluşan bir sivil kanat oluşturulmuştur (Soysal, 1969, *a.g.e.*, s.193-194.).

gerçekleştirilen bütün iktidar değişikliklerinde olduğu gibi askeri müdahalenin karşılaştığı en önemli sorunlardan birini, hareketin meşruiyeti oluşturmuştur. Çünkü yapılan müdahale mevcut anayasal düzene aykırı yapılmıştı ve 1924 Anayasasının yerini alacak olan yeni anayasanın yürürlüğe girmesine kadar geçen süre bakımından ortaya çıkması muhtemel “kabul edilebilirlik” bunalımının önüne geçilmesi gerekiyordu. Bu çerçevede geçici yönetimin hukuki meşruiyetini sağlama yönündeki ilk düzenleme, 1924 Anayasası’nın bazı hükümlerini kaldırarak, değiştiren 1 SK’dır. Kanunla, TBMM’nin yetkileri, MBK’ye bırakılırken; yürütme yetkisi, aynı zamanda MBK’nin de başkanı olan Devlet başkanının atadığı ve MBK’nin onayladığı hükûmet eliyle kullanılacaktır.<sup>441</sup> Geçiş döneminin hukukileşmesindeki bir diğer işlem ise Kurucu Meclisin oluşumuna ilişkin 157 SK’dır. Bu kanunla, milletin kendisine karşı direnme hakkını kullanması sebebiyle eski iktidarın meşruiyetini kaybettiği tespit edilmekteydi. Böylece, yeni anayasanın hazırlanması için gerekli hukuki zemin de hazırlanmış oluyordu.<sup>442</sup>

Kurucu Meclisin, anayasayı hazırlama çalışmalarında, İstanbul Komisyonunun siyasal iktidarı frenlemek yönündeki aşırı dereceye varan görüş ve çözümlerini yumuşatma çabalarına rağmen, taslaktan etkilendiği de açıktır. Her ne kadar korporatif temsil kabul edilmese de Cumhuriyet Senatosu öngörülmüştür. Yine egemenlik anlayışında değişikliği gidilmiş ve TBMM, millet egemenliğini temsil eden organlardan sadece biri olarak kabul edilmiştir. Başbakan ve bakanların görev süreleri boyunca parti meclis grupları ve parti genel kurultayları dışında parti çalışmalarına katılmalarını engelleyen yaklaşım benimsenmemekle birlikte; Cumhurbaşkanı, meclis başkanları ve başkan vekillerinin hakemlik konumunda kalmaları ve parti çalışmalarına katılmamaları

<sup>441</sup> MBK, Orgeneral Cemal Gürsel’in başkanlığındaki 37 subaydan oluşmaktaydı ve geçiş dönemi boyunca kendini, millet adına egemenliği kullanmakta yetkili görüyordu. Bu yüzden devlet başkanlığı görevini Komite başkanı yürütürken, hükûmetteki bakanların denetlenmesi ve görevden alınması yetkisi de yine Komiteye aitti (Tanör, 1996, **a.g.e.**, s.279-280.).

<sup>442</sup> Doğru, **a.g.e.**, s.55. Tanör’e göre; MBK, o güne kadar tek başına kullandığı siyasal iktidarı, 157 SK ile sivil ve siyasal bir kurul olarak oluşturulan Temsilciler Meclisiyle paylaşmıştır (Tanör, 1996, **a.g.e.**, s. 281.). Hareketin meşruiyetinin hukuki boyutuna ilişkin olarak çıkarılan 1 ve 157 SK’lerle birlikte mantıksal bir gereklilik olarak siyasal açıdan da toplum nezdinde kabul edilebilir olabilmesi için yargılama süreci devreye sokulmuştur. Böylelikle düşürülen iktidar partisi ve üyelerinin siyasal kredilerinin tükendiği ortaya konarak, askeri müdahalenin zorunlu olduğuna ilişkin gerekli propaganda yapma imkânına ulaşılmıştır. Ancak bu yargılama Yüce Divanın kurumsal yargılamasından çok, yargılanacak kişilerin kimliği ve yargılayanlar bakımından işlevini yerine getirdikten sonra ortadan kalkacak bir kişisel iktidar biçiminde gerçekleştirilmiştir (Doğru, **a.g.e.**, s.134-135, 140.).

düzenlenmiştir.<sup>443</sup> Kurucu Meclisin hazırladığı anayasa tasarısı 9 Temmuz 1961’de halkoyuna sunulmuş ve katılanların %61,7’sinin oyuyla kabul edilmiştir. Ancak Anayasa, ciddi denebilecek bir ret oyu ve oylamaya katılmama protestosu ile karşılaşmıştır. Katılımın %80 dolayında olduğu düşünüldüğünde gerçekte, kayıtlı seçmen sayısının ancak yarısı kadar olumlu oyun anayasanın kabulü için verildiği görülmektedir.<sup>444</sup>

### 2.1.3. 1961 Anayasasının Öngördüğü Hükûmet Sistemi

1961 Anayasasının öngördüğü hükûmet sistemini anlayabilmek için öncelikle 1924 Anayasal düzenini ve kurduğu hükûmet yapısını hatırlamak gereklidir. Çünkü yeni anayasa hazırlanırken, selexinin öngördüğü anayasal düzenden ve bunun uygulamadaki deneyimlerden çokça etkilenilmiştir. Zaten DP yönetimine duyulan tepkinin altında yatan etmenlerin başında, 1924 anayasal ve siyasal düzeninin doğurduğu sonuçlar yatmaktadır.

1924 ve 1961 Anayasalarının yapılış süreçleri ve uygulandıkları dönemlerin siyasal koşulları aynı zamanda söz konusu farklılığı ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, cumhuriyetin ilk anayasası özellikle ulus devletin kurulması, devletle birlikte toplumun da yeniden biçimlendirilerek, dönüştürülmesi ve bu çerçevede çağdaşlaşma amacını güden köklü düzeltim hareketlerine girişilmesine yönelikti. Bu yüzdendir ki, gerçekleştirilen devrimleri engelleyerek, frenleyecek bir hukuki yapının oluşturulmasından özellikle kaçınılmış, siyasal iktidarın hareket kabiliyetini geniş tutan bir anayasal düzen kurulmuştur.<sup>445</sup>

<sup>443</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.47-48.

<sup>444</sup> Halkoylamasına katılmayan ve katılıp da hayır oyu kullanan seçmenlerin bu olumsuz tavrını, DP tabanının bir tepkisi olarak görmek mümkündür. DP’nin 1960 öncesinde güçlü olduğu 11 ilde, çoğunlukla anayasaya ret oyu çıkması bunun somut bir kanıtıdır (Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.79.). 20 Temmuz 1961 tarihinde RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1961 Anayasası, aynı tarihli Yüksek Seçim Kurulu Kararına göre; 3.934.370 "hayır" (%38.3) oyuna karşılık, 6.348.191 "evet" (%61.7) oyuyla kabul edilmiştir ([http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref\\_1961.html](http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref_1961.html) E.T. 22.02.2007.).

<sup>445</sup> Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982** (Üçüncü baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 1994), s.21. 1924 Anayasasının, parlamentarizmin ve meclis hükûmeti sisteminin belirgin özelliklerini bünyesinde barındıran karma bir hükûmet modeli öngörmesi, 1961 Anayasası ile kurulan klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırmıştır. Öyle ki, siyasal açıdan sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı ile yasama organının güvenine dayalı hükûmetten oluşan ikili bir yürütme erki bu siyasal yapılanmanın temelini

1924 Anayasasının öngördüğü siyasal yapı, monarşik egemenlik anlayışını ulusal egemenliğe dönüştürürken; siyasal iktidarı, meclisteki çoğunluğa bağlı kılan, oldukça dinamik ve güçlü bir yürütme erkinde odaklaştırmıştı. Monarka duyulan tepki yüzünden de zayıflatılmış bir devlet başkanlığı öngörülmüştü. İktidarı kullanan siyasal kadroları sınırlandıracak bir denetim mekanizmasının anayasal olarak kurulamaması ve uygulanan tek turlu, listeli, çoğunluk sistemi sayesinde elde edilen yasama çoğunlukları, sıkı parti disiplininin de etkisiyle hükûmet ile aynışmış ve bu sonuç bütün siyasal yapıyı anayasal sınırların dışına taşımıştır. Yasama çoğunluğunun iradesiyle seçilen devlet başkanı, tarafsız kimliğini yitirirken; yasama organı da yürütme organının isteklerini istisnasız yerine getiren ve hatta bir yargı makamı hâline dönüşmeye başlamıştır. Bu uygulama çok partili siyasal dönemde de süregelmiştir. Siyasal iktidarın yasama çoğunluğuna sahip partide toplanmasını engellemek üzere, 1961 Anayasası hazırlanırken; yürütme erki karşısında yasama ve yargı erkleri güçlendirilerek erkler arasında yeni bir siyasal denge kurulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede yeni anayasa “ulusal egemenlik”, “temsili hükûmet”, “erkler ayrılığı” ve “parlamente sistem” ilkeleri üzerine inşâ edilmiş ve devlet örgütünün bu dört siyasal ilke çevresinde oluşturularak, işler ve aynı zamanda korunur hâle getirilmesi amaçlanmıştır.<sup>446</sup>

1961 Anayasası tipik bir parlamentarizm kurgulamakla birlikte, hükûmet sisteminin çağdaş algılanışı bakımından önemli bazı değişiklikleri de siyasal düzene aktarmıştır. Yeni anayasayla başta egemenlik hakkının kullanımı olmak üzere, yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki, görev ve karşılıklı ilişkilerinde birtakım farklılaşmalar öngörülmüştür. Egemenliğin kullanımı noktasında, 1924 Anayasasından farklı bir anlayış benimsenmiştir. Buna göre, 1961 Anayasasında egemenliğin kayıtsız koşulsuz Türk milletine ait olduğu ifade edilmekle birlikte, egemenlik hakkının, Anayasanın koyduğu esaslar içerisinde yetkili organlar eliyle kullanılacağı düzenlenmiş ve böylece egemenliğin kullanımında TBMM’nin tek organ olmadığı vurgulanmıştır (1961 AY. md. 4/I,II). Yine, 1924 Anayasasında görülmeyen bir hüküm olarak,

---

oluşturmuştur. Hatta 1924 Anayasasının 39. md.sinde düzenlenen “karşı-imza” kuralı gereğince; Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanca imzalanma zorunluluğu, parlamente yapılanmanın somut bir göstergesi olarak algılanmalıdır (Yazıcı, 2002, **a.g.e.**, s. 116-118.).

<sup>446</sup> Bahri Savcı, “1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış (1),” **AÜSBF** Cilt no 19, Sayı no 3-4: 11-36, (Eylül-Aralık 1964), s.18-21.

anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi getirilmiştir (1961 AY. md.8). Böylece siyasal iktidarın, sınırları belli anayasal bir daire içine alınmak suretiyle, hukuk dışına çıkmaması hedeflenmiştir.

Hükûmet sistemini, yumuşak bir erkler ayrılığı dengesine oturtan 1961 Anayasasıyla, yürütme erki karşısında yasama ve yargı erkleri güçlendirilerek, yeni bir siyasal denklem kurulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede meclis tarafından seçilen ve sorumsuz kabul edilen bir devlet başkanı (1961 AY. md. 95, 98) ve meclis içinden kaynaklanıp, onun güvenine dayanan hükûmetten (1961 AY. md.102-105.) kurulu iki başlı bir yürütme oluşturulmuştur. Böylece yasama-yürütme arasında bir “dengele ve denetle” ilişkisi kurgulanmıştır.

1961 Anayasasıyla erkler arasında kurulan ilişkinin özünü, devlet iktidarının kullandığı egemenlik yetkisinin bölüştürülmesi<sup>447</sup> oluşturmaktadır. Bir yandan yasama-yürütme arasında, yasamayı ön plana çıkaran ve fakat diğerini de yok saymayan bir işbirliği yaratılırken; yasama organındaki çoğunluk ve azınlık ilişkisinde de, iktidarı ihmâl etmeden, muhalefeti gözetken bir tavır değişikliğine gidilmiştir. Öte yandan, yerel yönetimler ve yerinden yönetim usûlleri anayasal olarak sağlamlaştırılıp, özerk kuruluşlar oluşturulmak suretiyle, yürütme erkinin tek parçalı ve merkezi yapısı demokratik yönde yumuşatılmıştır. Ayrıca yasama organı iki meclisten oluşturularak, kendi içinde bir dengeleme yoluna gidilmiştir. Ancak erkler ayrılığı ve egemenlik yetkisinin kullanımındaki paylaşım açısından 1961 Anayasasının getirdiği en ciddi değişiklik, yargı erkine ilişkin olmuştur. Siyasal iktidarın odaklaştığı yasama ve yürütme erkleri karşısında yargı erki güçlendirilerek, egemenlik yetkisinin kullanımının bölüştürülmesi yönünde bir tercih ortaya konmuştur. Öte yandan “anayasanın üstünlüğü” ilkesine vurgu yapılarak, sayısal çoğunluğa sahip bir siyasal iktidarın yeniden tekeli bir yaklaşımla yönetimde yer almasını engellemek için yasama ve

<sup>447</sup> Parla, ulusal egemenliğin anayasada belirtilen organlar tarafından kullanılması suretiyle yapılan paylaşım sonucunda, yasamanın üstünlüğünün zayıflatıldığına ve temsili demokrasinin öngördüğü parlamenter meşruiyetin erozyona uğratıldığına dikkat çekmektedir (Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar** (Üçüncü baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s.41.).

yürütme işlemlerinin hukuki denetimini öngören bağımsız bir yargı mekanizması kurulmaya çalışılmıştır.<sup>448</sup>

Anayasa koyucu yürütmeyi bir “görev” olarak nitelemiştir. Yürütme yetkisinin aslında yasamada olduğu ve fakat onun adına hükûmet ve Cumhurbaşkanı eliyle bu görevin yerine getirileceği öngörülmüştür.<sup>449</sup> Ancak 1961 Anayasası ile anayasa koyucu her üç organa egemenlik yetkisinin kullanımı noktasında bir yetkilendirme yapmıştır. Her ne kadar hükûmet yasamanın denetimine tabi kılınmış ve yürütme bir “görev” olarak nitelendirilmiş ise de 1924 Anayasasından farklı olarak, hukuka bağlı olmak koşuluyla kendi başına hareket edebilen bir organ biçiminde öngörülmüştür. Zaten yasama-yürütme ilişkisi açısından katı bir ayırım gerçekleştirilmemiş, her iki organın karşılıklı işbirliğini ve kabul edilebilir bir denge ölçüsünde birbirinin alanına müdahalesini öngören bir parlamenter hükûmet sistemi oluşturulmuştur.<sup>450</sup>

#### 2.1.4. 1971 Askeri Müdahalesi ve Müdahalenin Hükûmet Sistemine Etkisi

DP iktidarı uygulamalarına duyulan tepkisel yaklaşımın sonucu olan 1961 Anayasası, düşürülen iktidarın yandaşları tarafından sürekli tartışma konusu olmuştur. Bu yüzden Anayasanın uygulamada kaldığı yaklaşık yirmi yıllık dönemi 1961-1971 ve 1971-1980 olarak ikiye ayırarak ele almak gereklidir. Bu ayırım siyasal sistemin geçirdiği dönüşümü ve benimsenen hükûmet sisteminin bu süreçten nasıl etkilendiğini ortaya koymak bakımından aydınlatıcı olacaktır.

Her siyasal gelişme de olduğu gibi 12 Mart 1971 Muhtırası’nın verilmesinin arkasında da harekete geçirici bir dinamik vardır. Bu itici neden, ülkedeki belirleyici

<sup>448</sup> Anayasa koyucu bu amacını gerçekleştirmek ve demokratik hukuk devleti ilkesini yaşama geçirebilmek için, yargı bağımsızlığına ilişkin düzenlemeler ve bu çerçevede anayasal güvenceler öngörmüştür. Doğal yargıç ilkesinin kabulü, YHK’nin oluşturulması bu yönde atılan en ciddi adımlardır. Ayrıca, yasama organının bazı işlemlerinin hukuki denetimini sağlamak üzere, Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve idarenin bütün işlem ve eylemleri Danıştay’ın denetimine tâbi tutulmuştur (Tanör, 1994, **a.g.e.**, s.22-24.). Böylece idarenin hiçbir işlem ve eyleminin, yargı makamlarının denetiminin dışında bırakılamayacağı düzenlenmiştir (1961 AY. md.114/I).

<sup>449</sup> Sencer, **a.g.m.**, s.22.

<sup>450</sup> A. Selçuk Özçelik, “Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler,” **İÜHF** Cilt no 27, Sayı no 1-4: 34-44, (1962), s.40-41.

siyasal iktidara egemen olan Ordu'nun, düşündüklerini yaşama geçirememesi ve beklentilerinin karşılanmamasıdır. Bir yandan 1961-1965 arasındaki hükûmet uygulamalarının<sup>451</sup> istenilen sonuçları vermemesi, siyasal zeminde anayasanın meşruiyetini zayıflatırken; öte yandan birey haklarına ilişkin özgürlükçü bir anayasal içeriğin olanak tanıdığı örgütlenme rahatlığının yarattığı siyasal ve toplumsal devinim, anayasanın tartışılması, eleştirilmesi ve değişikliğe uğratılması gerektiği düşüncesinin oluşumuna yol açmıştır.

1961 Anayasası erkler arasında yürütme aleyhine işleyen dengeli ve karşılıklı denetlemeye dayanan bir yapılanma öngörmüştü. 1965 sonrasında ağırlığını hissettirmeye başlayan ve DP'nin devamı olarak siyaset yapan AP, bu yapılanma biçiminden rahatsız olmuş ve Anayasayı sürekli eleştirmiştir. 1969 seçimleri öncesinde

<sup>451</sup> MBK, ülke genelinde barış ve huzur dolu bir ortamın gerekliliğine inanmaktaydı. Bu yüzden de seçimler sonrasında oluşturan yasama organına birbiriyle uyumsuzluk içinde olmayan siyasal partilerin girmesini, hükûmetin de mutlaka, İnönü önderliğindeki CHP'nin başını çektiği bir ulusal koalisyon hükûmeti olarak kurulmasını istiyordu. İnönü de bu yaklaşımı, demokratik sistemin bir kez daha askeri bir müdahale ile kesintiye uğramaması amacıyla destekliyordu. Ancak dönemin diğer partileri olan CKMP ve YTP, CHP önderliğindeki bir koalisyon hükûmeti modeli yanaşmadıkları için, öngörülen siyasal tasarımı başarısızlığa uğramıştır. Bu aşamada Ordu'nun partiler üzerinde artırdığı baskı CHP ile AP'yi bir koalisyon hükûmeti kurmaya itmiştir. AP Genel Başkanı Ragıp Gümüşpala hükûmete katılmayarak, partisinin bu isteksizliğini ortaya koymuştur. Kasım 1961-Haziran 1962 tarihleri arasında süren bu ilk koalisyon deneyimi, her iki partinin farklı bir siyaseti yaşama geçirme arzusu yüzünden İnönü hükûmetinin istifasıyla kısa sürede sonra ermiştir. Ancak Ordu'nun mutlaka CHP ve İnönü başkanlığında bir hükûmetin kurulması yönündeki isteği, CHP-CKMP-YTP'den oluşan bir diğer hükûmet seçeneğinin oluşturulmasına yol açmıştır. Bu koalisyon hükûmeti de CHP-AP koalisyon hükûmetine benzer uyumsuzlukları bünyesinde barındırmıştır. Koalisyon partileri arasındaki ekonomik, toplumsal, siyasal vb. konulardaki farklı bakış açıları bu uyumsuzlukları körüklerken, özellikle YTP kendisini DP'nin haleflerinden biri olarak gördüğü için hükûmet içinde muhalif bir kanat gibi varlığını sürdürmüştür. 1963 yılının Kasım ayında yapılan yerel seçimlerde hükûmetin diğer iki partisi, başarısızlıklarının sorumluluğunu CHP ile kurulan koalisyona yüklemişlerdir. Bu son çıkış aynı zamanda hükûmetin de sonu olmuştur. Yerel seçimlerden zaferle çıkan AP, genel seçimlerin yapılması için baskı yapmaya başlamasına karşın, başta Kıbrıs sorunu olmak üzere dış gelişmeler, ülkenin seçim atmosferinden çok bir hükûmetin kurulmasına gereksinim olduğu düşüncesinin oluşmasına yol açmıştır. Cumhurbaşkanı hükûmet kurma görevini yine CHP önderine vermiş ve fakat İnönü gerek AP ile gerekse de diğer iki partiyle hükûmet kuramayacağını anladığı için, 1964 yılının Ocak ayında, bağımsızları da içeren bir azınlık hükûmeti kurmuştur. Cumhurbaşkanı Gürsel'in girişimleri ve YTP'nin dışarıdan desteği sayesinde 1965 Şubat'ındaki bütçe oylamalarına kadar hükûmet ayakta kalabilmiştir. Son İnönü hükûmeti, yasama organına sunduğu bütçenin kabul edilmemesi üzerine istifa etmiş ve aynı yıl yapılacak genel seçimlere kadar, AP-CKMP-YTP-MP'nin katıldığı ve bağımsız senatör Hayri Ürgüplü'nün başkanlığındaki seçim hükûmeti oluşturulmuştur (Metin Heper ve Filiz Başkan, "The Politics Of Coalition Government In Turkey, 1961-1999 Toward A Paradigmatic Change?," *International Journal of Turkish Studies* Vol. 7, No 1-2: 68-89, (Spring 2001), s.69-72.). 1961-1965 arası siyasal uygulamalar ve hükûmet kurma çalışmaları, aslında yeni anayasal düzene yumuşak bir geçiş yapıldığını göstermektedir. Bütün eleştirilere rağmen hükûmetlerin İnönü ve CHP'nin deneyimli kadrolarınca kurulması olağanlaşma sürecinin hızlanmasını sağlamıştır. Başını Talât Aydemir'in çektiği 22 Şubat 1962 ve 21 Mayıs 1963 askeri müdahale girişimlerinin başarısızlığa uğratılmasında, İnönü'nün ve CHP kadrolarının deneyiminin önemli bir rolü bulunmaktadır (Adnan Giz, *Kinsiz Demokrasi, Batı Demokrasilerinde Koalisyon, Birlik, Azınlık, Cephe Hükûmetleri ve Türkiye Örneği* (İstanbul: Giz Yayıncılık, 1991), s.103,106.).



yayınladığı Seçim Beyannamesinde AP, yapılacak değişikliklerle erkler ayrılığına vurgu yaparak, yasama ve yargıya karşı bir tepki oluşturmaya çalışmıştır. Bu suretle bir yandan yürütme erkinin güçlendirilmesine, öte yandan seçmen iradesinin, anayasanın üstünlüğü ilkesinin üzerine çıkarmaya önem verilmiştir. Yürütmeyi, belli bir alana sıkıştıran yasama ve yargı erklerinin kısılcısından kurtararak, hem siyasal hem de ekonomik alanlarda daha geniş bir hareket yeteneğine sahip olmasını amaçlamıştır.<sup>452</sup> AP'nin 1961 Anayasasına olan tepkisinin yazılı halini oluşturan Seçim Beyannamesi ile devlet örgütlenmesi üzerinde durulmakta ve yürütme erki lehine olacak biçimde çeşitli öneriler getirilmekteydi.<sup>453</sup>

12 Mart Muhtırasına kadar ki süreçte, özellikle sağ partilerin ve iktidarların yürütmenin yetkisizliği konusunda yakındıkları bir diğer konu da yeni anayasanın birey haklarına yönelik özgürlükçü tutumudur. Çünkü bu partiler 1961 Anayasasının geniş özgürlükler alanından yararlanan ve güç alan “sol” muhalefetin, sendikaların, derneklerin ve meslek kuruluşlarının etkinlikleri karşısında, ülke ve toplum yönetimi açısından hükûmetin, rahat çalışmadığı inancındaydılar. Bu noktada bir yandan örgütlü muhalefetin siyasal denetimi, öte yandan devlet kurumlarının ve yargının başını çektiği hukuki denetim, hükûmeti kendi takdirine göre bir yönetim anlayışından alıkoymuştur. Bu durum, dönemin iktidarı için hiç de arzu edilmeyen bir siyasal ortamı ifade ediyordu. Oysa siyasal iktidarı elinde bulunduranların amacı denetimsiz bir hükûmet

<sup>452</sup> Bülent Tanör, “12 Mart Anayasa Değişiklikleri,” **Armağan, Kanun-u Esasî'nin 100. Yılı** (Ankara: AÜSBF Yayınları, 1978), s.420 – 421.

<sup>453</sup> Beyannamenin “Anayasa Islahatı” olarak geçen bölümünde yer alan önerileri dört maddede özetlemek mümkündür. Buna göre;

- 1) Yürütme erki kanun gücünde kararlar alabilecek bir yetkiyle donatılarak güçlendirilmelidir.
- 2) Yasama organının toplanması kolaylaştırılmalı, gensoru hakkının kötüye kullanılmasının önüne geçilmelidir. Kanunlaştırma sürecinde, gündem sırasının belirlenmesi aşamasında hükûmete öncelik tanınmalı, ara seçimlerin sıklığına bir son verilerek, Doğal Senatörlük kurumu da kaldırılmalıdır. Yine yasama organının, çıkardığı kanunları halkoylamasına sunulabilmesinin önü açılmalıdır.
- 3) Özerk kuruluşların hukuki konumları gözden geçirilmeli ve üniversitelerin özerkliğine dokunulmadan, kurulacak bir Yüksek Üniversitelerarası Kurul ile hükûmet arasında uyumlu bir ilişki oluşturulmalıdır. TRT ise, yasama ve hükûmet tarafından daha yakından bir denetime bağlı kılınmalıdır.
- 4) Yargı ve yürütme arasındaki ilişki gözden geçirilerek, daha dengeli bir hale getirilmeli ve bu yönde YHK'nin oluşumu, yetkileri ile Danıştay üyelerinin seçim usulünde değişikliğe gidilmelidir. Savcıların hükûmet eliyle atanması sağlanmalıdır (Tanör, 1994, **a.g.e.**, s. 34-35.).

sistemi oluşturmaktı. Bu sistem, güçlü bir yürütmeden çok kişisel yürütmenin önünü açmaya yönelikti.<sup>454</sup>

1969 seçimlerinden de başarıyla çıkan ve yasama organında çoğunluğu sağlayarak hükûmet olan AP, sürekli artan bir ivme ile gelişen toplumsal şiddet olaylarının önüne geçememiş, sağ ve sol gruplar arasındaki çatışmaları<sup>455</sup> önleyemeyerek siyasal denetimi elinden kaçırmıştır. Tam bu aşamada 12 Mart Askeri Müdahalesi gerçekleştirilmiştir.<sup>456</sup> Muhtıra, dönemin iktidar partisi AP'yi hükûmetten istifaya zorlamış olmasına rağmen, Ordu ile AP'nin, anayasa değişikliği konusunda benzer bir yaklaşıma sahip olduğu görülmektedir. Öyle ki, izleyen günlerde gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin özü itibarıyla AP'nin 1969 Seçim Beyannamesi ile örtüştüğü görülecektir.

1961 Anayasası, 12 Mart döneminden önce de değişikliğe uğramış olmakla birlikte<sup>457</sup>, siyasal düzeni ve hükûmet sistemini köklü biçimde etkileyen anayasa

<sup>454</sup> Lütfi Duran, "III. Cumhuriyetin 'Yürütme'si: Kuvvetli İcra Mı, Kişisel İktidar Mı?," **Bahri Savcı'ya Armağan** (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, 1988), s. 233. Anayasanın da katkısıyla oluşan tartışma ortamı, toplumsal bilinçlenmeyi arttırmış ve siyasal örgütlenmeyi hızlandırmıştır. Düşünceyi ifade edebilme, basın, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapabilme, dernek ve sendika kurma, greve gidebilme gibi demokratik hak ve özgürlüklerin anayasal güvence altına alınmış olması, bu özgürlüklerin geniş kitlelerce kullanımını da sağlamıştır. Ancak siyasal atmosferin karıştının gelişmesi gecikmemiş ve "Bu Anayasayla Devlet idare edilemez" çıkışı ile kendisini ifade etmiştir (Tanör, 1978, **a.g.m.**, s.422-423.).

<sup>455</sup> Bu çatışma ortamının oluşmasında siyasal parçalanmışlığın da etkisi büyüktür. 1965 Seçimlerinde Meclise 15 milletvekili sokabilen TİP'in görece başarısı, CHP'yi endişelendirmiş ve ortanın solunda bir program ile hareket etmeye zorlamıştır. Parti içindeki muhafazakâr kanat, bu eğilime tepki duyarak, partiden ayrılmış ve Turhan Feyzioğlu önderliğinde GP'yi kurmuştur. Benzer bir ufalanma sağda da yaşanmıştır. Bir yandan AP'den ayrılan Erbakan'ın önderliğinde, İslamî referanslı MNP kurulurken; öte yandan. CKMP'nin başkanlığına gelen Alparslan Türkeş'in, partiyi daha da sağa kaydırmış ve ideolojik farklılaşma geçiren parti MHP adını almıştır (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.108.). Partilerin geçirmiş olduğu bu değişim sokağa da yansımış, 1960'lar boyunca gelişme gösteren sol gençlik hareketleri "Komünizmle Mücadele Derneği", "Bozkurtlar", "Mücadele Birliği" gibi sağcı örgütlenmeler ile karşılaşarak, kısa sürede bir sağ-sol çatışması kendisini göstermiştir (Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.101-102.).

<sup>456</sup> Özbudun, 2003, **a.g.e.**, s.38. 12 Mart Muhtırasını yalnızca AP hükûmetinin iddia edilen başarısızlıklarına bağlamak mümkün değildir. Asker ve sivil bürokrasinin hükûmete duyduğu güvensizlik hatta bir varsayıma göre daha radikal bir grup subayın doğrudan yönetime el koyma tasarısının önüne geçilmek istenmesi müdahale sürecini hızlandırmıştır (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s. 111-112.) Her ne kadar Ordu içinde yönetime el koyma noktasında tam bir görüş birliği bulunmasa da anayasada esaslı değişiklikler yapma konusunda bir uzlaşma mevcuttur ve gelişmeler sadece, daha radikal olanları ılımlılar tarafına katılmaya zorlamıştır. Kuvvet komutanlarının, anayasal düzene istekleri doğrultusunda biçim verme isteği, çok daha önceden kararlaştırılmış bir düşüncenin varlığını ortaya koymaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Tanör, 1994, **a.g.e.**, s.43-54.).

<sup>457</sup> İlk kez 6 Kasım 1969 tarihinde kabul edilen 1188 SK'le, "milletvekili seçilme yeterliliği" koşullarında değişikliğe gidilmiştir. 17 Nisan 1970 tarihinde ve 1254 SK'le yapılan değişiklik sonucunda ise, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi seçimleri arasında bağlantı kurularak, seçimlerin iki yılda bir

değişiklikleri askeri muhtıra sonrasında gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde anayasa üç kez kapsamlı biçimde değiştirilmiştir. Bunlardan ilkinin oluşturan ve “Milletvekillerinin aylık ve ödenekleri” ile “siyasal partilere yapılacak hazine yardımına” ilişkin 30 Haziran 1971 tarihli ve 1421 SK’le yapılan değişiklik, sonraki değişiklik paketlerine göre oldukça önemsizdir. Muhtıranın temel felsefesini ve hedeflerini ortaya koyan anayasal müdahaleler, 20.09.1971 ve 15.03.1973 tarihlerinde kabul edilen 1488 ve 1699 SK’lerle yapılmıştır. Böylece her iki anayasa değişikliği paketi ile yürütme erki güçlendirilmiştir<sup>458</sup>. Buna karşın yasama ve yargı erkleri de yürütme karşısında zayıflatılarak 1961 Anayasasının öngördüğü erkler arası denge değiştirilmeye başlanmıştır.<sup>459</sup>

Parlamentar sistemi, yasama ve yargının gözetimi altındaki bir yürütme erki dengesine sokan 1961 Anayasası, Muhtıra sonrası yapılan değişikliklerle ciddi ölçüde farklılaştırılmıştır. Ancak parlamenter sistemin temel parametrelerini oluşturan ikili yürütme erki ve siyasal bakımdan sorumluluğu olmayan, törensel yetkilere sahip bir devlet başkanlığı yapısı bozulmamıştır. Hükûmet sistemine yönelik gerçekleşen değişim, tamamen hükûmetin güçlendirilmesi merkezinde olmuştur. Aslında yapılan değişikliklerle hükûmet nezdinde devlet otoritesi pekiştirilmeye çalışılmış ve hükûmet üzerindeki yasama ve yargı baskısı kırılmaya çalışılmıştır. KHK’ler aracılığı ile hükûmetin çalışma hızının artırılması, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’nin denetim

---

yapılması öngörülmüştür. Aynı tarihte çıkarılan 1255 SK ile anayasa, “ormanların ve orman köylüsünün korunması ve geliştirilmesine” yönelik olarak üçüncü kez değişikliğe uğratılmıştır (Özkan Tikveş, “Anayasa’da Onbeş Yıllık Dönemde (1961-1976) Yapılan Değişiklikler ve Ekler,” *AÜHFD* Cilt no 34, Sayı no 1-4: 19-59, (1977), s.19-24.).

<sup>458</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.77-80

<sup>459</sup> Bu düzenlemeleri özetlemek gerekirse;

- 1) Kanunilik ilkesine uygun olarak hükûmete, vergi, resim ve harçlarda değişiklik yapma ve yetki kanununa dayanmak suretiyle KHK çıkarma yetkilerinin tanınması,
- 2) Üniversite özerkliği daraltılması ve TRT’nin yönetsel özerkliğinin kaldırılması,
- 3) Cumhuriyet savcılarının yönetsel görevler bakımından Adalet Bakanlığına bağlanması,
- 4) Askeri personelin yönetsel işlem ve eylemleri bakımından Danıştay’ın denetim kapsamından çıkarılması,
- 5) Yasama Meclislerinin YHK’ye üye seçme usûlünün kaldırılması,
- 6) Adalet Bakanının YHK’nin toplantılarına başkanlık etme imkânına kavuşturulması ve kurul içinde oy hakkına sahip kılınması,
- 7) Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin, sadece, mecliste en az on milletvekili bulunan partilere tanınması,
- 8) Anayasa Mahkemesi’nin anayasa hükümlerini, esas bakımından denetleme yetkisinin kaldırılması (Tikveş, **a.g.m.**, s.26,35,38-39,42-44,47-48.)

etkinliğinin azaltılması ve hükûmeti çevreleyen özerk kuruluşlarının zayıflatılması ya da tamamen ortadan kaldırılması bunun somut göstergeleridir. Yasamanın disiplinli partilerce oluşturulduğu göz önüne alındığında, çoğunluğa sahip olan hükûmetin, sistem içinde belirleyici organ olarak öne çıkarılmaya çalışılması tipik bir iktidar-muhalefet çekişmesi ortamını da hazırlamıştır. Siyasal önderlerin kendi partileri içindeki gücü, partinin iktidara gelmesiyle, başbakanlık konumunu da güçlendirmiş ve çağdaş hükûmet anlayışı açısından başbakanlık makamını hızla eşitler arasında birinci olmaktan öteye taşımaya başlamıştır.

## 2.2. 1982 Anayasası Dönemi

### 2.2.1. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesini Hazırlayan Koşullar

12 Mart Muhtırası'nın etkilerinin görüldüğü 1971-1973 arası dönemde, gerçekleştiren hükûmet uygulamaları<sup>460</sup>, askeri müdahale ile ulaşılmak istenen amaçların tümünün elde edilmesini sağlamamıştır. Aksine 1973 seçimleriyle yeniden olağanlaşma sürecine girilmiş olmasına karşın, müdahaleyi tetikleyen ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlar artan bir ivme ile varlığını korumuştur. Buna karşın seçimlerle birlikte, Ordu'nun siyaset içindeki belirleyiciliği<sup>461</sup> 12 Mart dönemine oranla azalmaya başlamıştır. Çok partili siyasal yaşamın, bugünde içinde bulunduğumuz son anayasal dönemine, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ve 1982 Anayasası'nın yürürlüğe

<sup>460</sup> 12 Mart 1971-1973 genel seçimleri arasında süregelen ara dönem boyunca, ilk ikisi Nihat Erim'in ve daha sonra da sırasıyla Ferit Melen ve Naim Talû'nun başkanlığında teknokrat ve bürokratlardan oluşan partiler üstü dört hükûmet kurulmuştur. Bu süreçte ülkedeki sıkıntıların baş sorumlusu kabul edilen anayasanın önemli sayıda maddesi değiştirilmiş ve yönetimde Silahlı Kuvvetlerin fiili varlığı sayesinde şiddet olaylarının azalması konularında mesafe katedilmişse de Muhtıra'da öngörülen toplumsal reformların yapılması yine mümkün olmamıştır (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.112-113.).

<sup>461</sup> Silahlı Kuvvetlerin, siyasal partiler karşısında müdahaleyi yapan bir siyasal iktidar odağı olarak etkisiz kalmasının göze batan en somut örneği, Cumhurbaşkanı Sunay'ın görev süresinin 1973 yılında sona ermesi üzerine yapılan seçimlerde yaşananlardır. Cumhurbaşkanı olmak isteyen dönemin Genelkurmay Başkanı Faruk Gürler, 1972 yılının Kasım ayında 52 generalin bir araya geldiği genişletilmiş bir komutanlar toplantısı yaparak bu iradesini ortaya koymuş ve fakat beklediği desteği, başında bulunduğu kurumdan alamamış, yine de emekli olarak senatör atanmak suretiyle adaylığını koymuştur. Ancak mevcut Cumhurbaşkanının görev süresinin uzatılmasına ilişkin istemi tartışmayı farklı bir noktaya getirmişse de son sözü dönemin büyük partilerinin genel başkanları olarak Demirel ile Ecevit söylemiştir. Askeri vesayetin daha fazla sürmemesi için üzerinde anlaştıkları ve yine emekli bir asker olan Amiral Fahri Korutürk'ün Cumhurbaşkanı seçilmesini sağlamışlardır (George S. Harris, "The Role of the Military in Turkey in the 1980s: Guardians or Decision-Makers?," **State, Democracy and the Military Turkey in the 1980s** Eds.: Metin Heper and Ahmet Evin (Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988), s.190-191.).

girmesiyle geçilmiştir. Geçirdiği değişikliklerle oldukça farklılaşan 1982 Anayasası, aslında 1973-1980 yılları arasında yaşanan siyasal ve toplumsal olayların bir sonucudur. Dolayısıyla, öncelikle yürürlükteki anayasanın hangi koşulların etkisi altında hazırlandığını ele almak gereklidir.

Muhtıra sonrası olağanlaşma süreci boyunca 1973 ve 1977 genel seçimleri yapılmıştır. Ancak ordunun yönetim üzerindeki etkisinin azalmasına ve demokratik kurumların ülke siyasetinde devreye girmesine karşın, sokaklara taşan şiddet hareketlerinin bir türlü önüne geçilememiştir. 1973-1980 arası dönem, hükûmet istikrarsızlıklarının yaşandığı ve son aşamada da siyasal sistemin işleyişi bakımından ciddi bunalımların görüldüğü bir evre olmuştur. İstikrar ve etkinlikten sürekli uzaklaşan bir yönetimin ortaya çıkmasında, uygulanan seçim sistemi<sup>462</sup> ve bunun sonucunda çok partiden oluşan parçalı bir yasama organının varlığı etmenlerden biridir. Ancak siyasal partilerin bir türlü tek başlarına yeterli çoğunluğu sağlayamamalarından kaynaklanan koalisyon hükûmetlerinin başarısızlığındaki asıl neden, demokratik hoşgörünün gereği olan uzlaşma kültüründeki eksikliklerdir. Siyasal yapıda ve kültürdeki bu yoksunluk, parlamenter sistemin işleyişi bakımından istikrar ve etkinlik sıkıntısı ile karşılaşılmasına yol açmıştır. Partilerin karşılıklı olarak sürekli sert suçlamalara dayanan bir ilişki modeli geliştirmeleri, hızla siyasal kutuplaşmalara ve parti yandaşları arasında, 1970 öncesinden daha da kanlı olayların<sup>463</sup> yaşanmasına neden olmuştur.

<sup>462</sup> Uygulanan barajsız d'Hondt seçim sistemi, 1973 sonrasında bir partinin yasama organında çoğunluğu sağlayarak tek başına iktidar olmasına imkân tanımamış, oyların dönemin başta gelen iki partisi olan CHP ve AP arasında paylaşılmasına yol açmıştır. Ancak bu durum düşünüldüğünün aksine büyük partilerin değil Meclise milletvekili sokan küçük partileri anahtar konuma getirmiştir. Böylece, küçük partiler siyasal sistem üzerinde belirleyici olurken; başarısız koalisyonlar, azınlık hükûmetleri, partiler üstü hükûmetler hatta milletvekili aktarmalarına kadar giden ve zaman içinde siyasal iktidarları zayıflatan bir süreç yaşanmıştır. Bunun sonucu, büyük partiler arasındaki kutuplaşma daha da derinleşmiş, sürekli hâle gelen bir hükûmet istikrarsızlığı, siyasal sistem bunalımına dönüşmüştür (Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.83.).

<sup>463</sup> 1970'lerin ikinci yarısından itibaren yoğunlaşmaya başlayan şiddet hareketleri, nitelik değiştirmeye başlamıştır. Daha önceden genellikle sol grupların yer aldığı sokak gösteri ve eylemlerinde, daha sonradan sağ görüşlü grupların da belirmesiyle bir şiddetli çatışma ortamı doğmuştur. Bu değişimin ardında MHP'nin güçlenmesi ve ona bağlı Ülkü Ocaklarında yetişen militan gençlerin, komünizmi engelleme gerekçesi ile sol gruplarla giriştikleri mücadele isteği yatmaktadır. Bir diğer belirleyici dinamik ise, ülke içinde yaşanan mezhep ve etnik köken farklılıklarının ideolojik ayrımlarla birleşmesi durumudur. Kürt-Türk, Sünni-Alevi farklılıklarının gündeme getirilmesi, ideolojik tercihlerin de katılımıyla çatışma ortamını daha da derinleştirmiştir (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.145-146.).

Türk siyasal yaşamındaki bu ikinci koalisyonlar döneminde hükûmetleri, siyasal sistemde başat konumdaki CHP veya AP kurmuştur. Siyasal atmosfere göre değişkenlik gösteren oy oranları, bu partilere tek başına iktidar olma şansı tanımazken, ancak küçük partilerle birlikte hükûmet olabilme durumunu dayatmıştır. Buna karşın CHP ve AP, koalisyon çatısı altında bir araya gelerek birlikte iktidar olmak tercihindan mümkün olduğunca kaçınmışlardır. Bu süreçteki ilk koalisyon deneyimi 1973 seçimlerinin birinci partisi CHP ile İslamî değerleri kendi siyasal söylemi ve eyleminin merkezine alan MSP arasında yaşanmıştır.<sup>464</sup> Ancak her iki partinin farklı siyasal programlara ve dünya görüşüne sahip olması, partiler arası çatışmalara yol açmış ve kısa zamanda uyumsuz hâle gelen CHP-MSP koalisyon hükûmeti sonlanmıştır.<sup>465</sup>

CHP-MSP koalisyonunun bozulmasından sonra AP, erken seçim isteyen CHP'nin önünü kesebilmek için kendisinin başkanlığında bir sağ koalisyonu kurmak yönünde uğraşmaya başlamıştır. Partilerin uzlaşmaz pazarlıkları hükûmetin kurulmasını güçleştirmiştir. Öyle ki, Ecevit'in azınlık hükûmeti dâhil bütün seçenekler sonuçsuz kalmıştır. Her ne kadar Demirel, Türkeş ve Bozbeyli ile anlaşma zemini arasa da karşılıklı suçlamalar bu girişimi de anlamsız hâle getirmiştir. Bu sırada Cumhurbaşkanı Korutürk bağımsız kontenjan senatörü Sadi Irmak'ı hükûmeti kurmakla görevlendirmiştir. Irmak hükûmeti teknokrat bir karaktere sahiptir ve fakat siyasal

<sup>464</sup> Birsan Örs, **Türkiye'de Askeri Müdahaleler [Bir Açıklama Modeli]** (İstanbul: Der Yayınları, 1996), s. 163-164. CHP-MSP koalisyonunun oldukça sıkıntılı bir hükûmet kuramama sürecinin sonunda gerçekleştiği de unutulmamalıdır. Cumhurbaşkanı Korutürk, 1973 Seçimlerinden birinci parti olarak çıkan CHP önderi Ecevit'i hükûmeti kurmakla görevlendirmiş, ancak CHP ve MSP arasındaki koalisyon görüşmeleri sonuçsuz kaldığından, Cumhurbaşkanı görevi ikinci olarak AP önderi Demirel'e vermiştir. AP'nin koalisyon önerisini MSP kabul etmekle birlikte Demokratik Parti reddetmiştir. Demirel önerisini değiştirerek, AP-CHP-MSP formülünü ortaya attıysa da Ecevit bunun yasama organındaki dağılıma ve genel siyasal ilkelere uygun olmadığını ileri sürerek kabul etmemiştir. Bu süreç, Korutürk-Ecevit-Demirel zirvesi ile Ecevit-Erbakan ve Demirel-Erbakan arasındaki sonuçsuz görüşmeler biçiminde devam etmiştir. Sonunda Cumhurbaşkanı işgüder olarak görevini sürdürmekte olan başbakan Naim Talû'yu yeni hükûmeti kurmakla görevlendirmiştir. Başbakan Talû, parti önderleriyle görüşmesine karşın başarılı olamamış ve fakat Cumhurbaşkanının isteğiyle hükûmet arayışlarını sürdürmüştür. CHP-MSP koalisyonu ise artık müzminleşmeye başlayan bu süreçte, Talû'nun görevi iade etmesinin hemen ertesinde gündeme gelmiş ve uzun müzakereler sonucunda partilerin anlaşarak, koalisyon protokolünü imzalamalarıyla kurulmuştur (Giz, **a.g.e.**, s.126-127, 129.).

<sup>465</sup> Koalisyon partileri arasında patlak veren ilk ciddi kriz, 14 Mayıs 1974 tarihinde yürürlüğe giren af kanununun kapsamı konusunda olmuştur. CHP ile MSP arasındaki gerilimli ilişkiyi derinleştiren diğer önemli gelişme Kıbrıs Barış Harekâtıdır. Elde edilen askeri başarı, Ecevit'in popülaritesini arttırmış ve CHP durumu oya dönüştürmek eğilimi göstermiştir. Bu istek iktidarın diğer ortağı olan MSP'yi oldukça rahatsız etmiştir. Nihayetinde başbakanın İskandinavya ülkelerine yapacağı resmi ziyarete yönelik olarak MSP'li bakanların olumsuz tutum takınmaları, Ecevit'in istifa kararını almasında önemli rol oynamıştır (Heper ve Başkan, **a.g.m.**, 73-74.).

partiler böyle bir hükûmetin yaşamasına olanak tanımayacaklarını güvenoyu vermeyerek göstermişlerdir. Buna rağmen Irmak Hükûmeti, yeni hükûmet kuruluncaya kadar varlığını 4,5 ay sürdürebilmiştir.<sup>466</sup> Cumhurbaşkanının yeni hükûmetin kurulması için sürdürdüğü çalışmaların, bundan sonraki kısmında Demirel inisiyatif almıştır. AP önderi, olası erken seçimden CHP'nin yararlanacağını düşünerek, sola karşı bir sağ blok olarak, AP-MSP-MHP-CGP ile bazı bağımsızlardan oluşan ilk MC Hükûmetini kurmuştur.<sup>467</sup>

Türk siyasal yaşamında o güne kadar ki en uzun hükûmet bunalımı, kurulan I. MC hükûmeti ile sona ermekle birlikte; hükûmeti meydana getiren dört parti yeterli çoğunluğu elde edememiş, Demokratik Partiden ayrılan ve bağımsız olan dokuz milletvekilinin desteğiyle güvenoyu alabilmiştir. Dolayısıyla aranan hükûmet istikrarı bir türlü istenilen düzeyde temin edilememiştir. Kıbrıs sorununun yarattığı dış baskı, enflasyonun düşürülememesi, işsizlik oranının sürekli artması ve siyasal kutuplaşmanın yol açtığı sağ-sol kavgasının önüne geçilememesi, varlığı zaten çok ince yasama çoğunluğu hesaplarına dayanan hükûmeti etkin olmaktan da uzaklaştırmıştır. Böylece I. MC hükûmeti verdiği sözleri tutamamış, programında öngördüğü siyaseti yaşama geçirememiştir. Bu başarısızlık etkisini, 12 Ekim 1975'te yapılan kısmi Senato seçimlerinde göstermiştir. CHP seçimlerden zaferle ayrılırken; MSP senatör sayısını arttırmakla birlikte, diğer koalisyon partileri oy kaybına uğramışlardır.<sup>468</sup>

1977 Seçimleri bir yerde 1961 Anayasal dönemi açısından sonun başlangıcı olmuştur. Seçim sonuçları hem CHP'yi hem de AP'yi güçlendirmiş olsa da iki partinin de tek başına iktidar olabilecek çoğunluğu elde edememesi, onları MSP ve MHP başta

<sup>466</sup> Giz, **a.g.e.**, s.133-136. Cumhurbaşkanı Korutürk'ün partiler üstü bir hükûmetin kurulması için Sadi Irmak'ı görevlendirmesi dikkate değerdir. Çünkü istikrarlı ve etkin olmak bir yana hükûmetsiz kalan bir devletin Cumhurbaşkanı olarak Korutürk, öncelikle bu sıkıntıyı aşmak kaygısı içine düşmüştür. Parti çıkarlarından uzak ve herkesin üzerinde anlaşabileceği bir seçenek oluşturabilmek amacıyla yapılan bu girişim, Irmak hükûmetinin güvenoyu alamaması üzerine sonuçsuz kalmıştır.

<sup>467</sup> Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.108.

<sup>468</sup> I. MC hükûmetini ekonomi siyasetinde başarısız olduğu gibi ülke içinde ideolojik temelli çatışma ortamının sona erdirilmesinde de etkin olmaktan uzak kalmıştır. Aksine hükûmet güttüğü siyasetle bu uzlaşmaz siyasal yapıyı tek taraflı olarak destekler bir görünüm sergilemiştir. Öyle ki; koalisyon partilerini destekleyen gazeteler bu siyaseti "Parlamentoda Demirel, Sokakta Türkeş" biçimde sloganlaştırmışlardır (Feroz Ahmad, **The Turkish Experiment in Democracy 1950-1975** (Colorado: Westview Press, 1977), s. 347-350, 354.).

olmak üzere mecliste temsilcisi olan diğer küçük partilere muhtaç hâle getirmiştir. Yasama organındaki bu dağılım, “ekonomik ve siyasal koşulların”<sup>469</sup> hızla ağırlaştığı günlerde gereksinim duyulan sağlam ve istikrarlı hükûmetlerin kurulmasını çok zorlaştırmıştır. Cumhurbaşkanı’nın ilk olarak hükûmet kurma görevini Ecevit’e vermesine karşın, CHP önderi aradığı desteği bulamamış ve kurduğu azınlık hükûmeti güvenoyu alamamıştır. Bu başarısız girişimi Demirel’in önderliğinde AP-MSP-MHP arasında kurulan ve güvenoyu alan II. MC hükûmeti izlemiştir. Ancak II. MC hükûmeti de beklenen siyasal etkinliği, koalisyonu oluşturan partilerin kendi aralarındaki tartışmalar, sürtüşmeler ve uyumsuzluk sonucunda gösterememiştir. Şiddet ve terör olaylarının sürekli artması, bu olaylarda kamuoyunun yakından tanıdığı kişilerin de içinde bulunduğu çok sayıda kişinin zarar görmesi, başta AP’yi, yapılan yerel seçimlerde büyük yenilgiye uğratmış ve partiden istifa eden milletvekilleri, başbakanın güvenoyu istemine olumlu yanıt vermeyerek, hükûmetin düşmesine yol açmışlardır.<sup>470</sup>

AP’den ayrılan milletvekillerinin desteğini alarak kurulan Ecevit hükûmeti<sup>471</sup> de sürekli artan terör dalgasını sonlandıramamış ve 13 ilde sıkıyönetim ilân edilmek zorunda kalmıştır. Hükûmetin bu kararı etkisini, Senato’nun üçte birinin yenilenmesi ve milletvekili ara seçimlerinde göstermiştir. Her iki seçimden de CHP’nin yenik ayrılması başbakan Ecevit’i istifa ettirmiş ve bunu izleyen günlerde Demirel azınlık hükûmeti

<sup>469</sup> 1970’lerin başından itibaren uygulanmaya başlayan “ithal ikâmesi sanayileşme” programının yarattığı ihracat artışı, döviz işlemlerinde kısıtlamalara ve dolayısıyla iflaslara ve büyüme hızında ani düşüşlere yol açmıştır. Ayrıca hızlı nüfus artışı ve kentlere olan yoğun göçün yarattığı toplumsal hareketlilik çatışma ortamı için uygun zemini hazırlamıştır. Bölgeler arası gelişmişlik düzeyinde görülen farklılıklar, işsizlik oranının yüksekliği ve iş sektörleri arasındaki adaletsizliklerin ideolojik ve dinsel farklılıklar ile birleşmesi, kısa bir sürede şiddet ve terör eylemleri olarak sokaklara yansımıştır. İlân edilen sıkıyönetime rağmen şiddetin sona erdirilememesi, devlet aygıtının işlemez hâle gelmesi/getirilmesi ve partilerin öncelikle kendi çıkarlarına düşünerek hareket etmeleri, askeri müdahaleyi zihinlerden gündeme taşıyan adımlar olmuştur (Örs, **a.g.e.**, s.170-172.).

<sup>470</sup> Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.144-145. AP ve başbakan Demirel küçük ortaklar MSP ve MHP’nin hükûmet içindeki ve dışındaki faaliyetlerinden dolayı sık sık zor durumda kalmış ve II. MC’nin iktidar ömrü bu yüzden birkaç ayı geçememiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Giz, **a.g.e.**, 147,149-150.).

<sup>471</sup> CGP ve Demokratik Parti önderleri Feyzioğlu ile Bozbeyli’nin desteklerini elde eden Ecevit, AP’den istifa ederek bağımsızlaşan milletvekilleri ile Güneş Motel’de yaptığı siyasal pazarlıklar sonucunda, hükûmetin düşürülerek yeni bir hükûmet kurulması yönünde karara varılmasını sağlamıştır. 31 Aralık 1977’de yapılan güvenoylamasında yeterli çoğunluğu sağlayamayan iktidar partisi düşürülmüştür. Böylece 1978 yılının ilk günlerinde kurulan üçüncü Ecevit hükûmeti 17 Ocak’ta güvenoyu almıştır (Giz, **a.g.e.**, s.151-152.).



kurulmuş ve fakat MSP'nin gönülsüz desteğini alan bu hükûmet de şiddet olaylarını önlemek başta olmak üzere, ülke gereksinimlerini karşılamaktan uzak kalmıştır.<sup>472</sup>

Korutürk'ün görev süresinin sona ermesi üzerine yapılan Cumhurbaşkanı seçimlerinin bir türlü sonlandırılmaması<sup>473</sup> 12 Eylül Müdahalesi'nin gerekçelerinden biri olarak ileri sürülmüştür. Her ne kadar 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin hükmü<sup>474</sup>, siyasal sistemin işleyişi bakımından potansiyel bir tıkanma zemini hazırlasa da yasama organı içindeki uygulama ile bunun aşılması mümkün iken; partiler arası uzlaşma eksikliği, müdahaleye giden süreci hızlandıran bir etken olmuştur. Böylelikle parlamenter sistem tıkanmış ve başta yürütme erki olmak üzere siyasal sistemin bütünü işlemez hâle gelmiş/getirilmiştir. Yaşanan kilitlenmelerin sonucunda 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi gerçekleştirilmiştir. Müdahalenin gerekçelendirilmesinde, Anayasasının öngördüğü anayasal düzen askeri ve sivil iktidar odaklarınca hedef alınmış ve sorumlu tutulmuştur. Ancak bu sav, siyasal bunalımın anlaşılmasında kolaycı bir yaklaşım olduğu gibi müdahalenin dinamiklerinin açıklığa kavuşturulması bakımından da basit bir mazeretin ötesine geçememektedir.

<sup>472</sup> Ecevit Hükûmeti boyunca yaşanan Nisan 1978 Malatya, Eylül 1978 Sivas ve Aralık 1978 Kahramanmaraş olayları ile Demirel Hükûmeti sırasında DİSK Genel Başkanı Kemal Türkler'in ve eski başbakanlardan Nihat Erim'in öldürülmesi, Fatsa ilçesinin solcu gruplarla kurtarılmış bölge hâline getirilmesi ve Temmuz 1980'de Çorum'da yaşananlar, 12 Eylül Askeri Müdahalesine kadar ki son dönemde göze batan toplumsal terör hareketleridir (Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.109-111.).

<sup>473</sup> 1980 Cumhurbaşkanlığı seçimleri bir yasama kilitlenmesi olmakla, birlikte başlı başına siyasal sistemi bunalıma sokmamıştır. Zaten ülke siyaseti ve yönetimi uzunca süredir ağır bir bunalımı yaşamaktadır. Cumhurbaşkanının bir türlü seçilememesi sadece bu bunalımı ağırlaştıran bir siyasal tıkanma olarak kabul edilebilir. Seçim sürecini bir "çıkılmaz sokak" içine iten ve askeri müdahaleye bir anlamda zemin hazırlayan gerçek neden siyasal partiler arasındaki uzlaşmaz tutum ve sorunu çözüme bağlayacak çıkış yollarından bilinçli bir kaçıştır. Ecevit'in, seçimin sonuçlanmamasını bir bunalım olarak görmesine karşın Demirel'in aynı anlayışta olmaması ve CHP'nin anlaşma önerisine, AP'nin soğuk bakmasından kaynaklanan partiler arası anlaşmazlık sorunu daha da derinleştirmiştir. Hükûmeti ve özellikle Demirel'i bunalımı tırmandırma noktasında izledikleri uzlaşmaz ve zaman zaman edilgen bir tutuma iten ana neden, CHP'li ya da Ordu desteğini almış bir senatörün seçilmesine imkân tanımamaktır. Bu isteksiz tavrın oluşumunda, Anayasanın 100. md. gereğince; Cumhurbaşkanlık makamına Cumhuriyet Senatosu Başkanı olarak AP'li İhsan Sabri Çağlayangil'in vekâlet ediyor olması da önemli bir etkidir. (Hikmet Özdemir, **Devlet Krizi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Seçimleri** (İstanbul: Afa Yayınları, 1989), s.252-253, 257, 269). Seçim süreci boyunca yaşanan tartışmalar için bkz. (Özdemir, **a.g.e.**, s.258-268, 270-328).

<sup>474</sup> 1961 Anayasasının 95/I. md.'sine göre; "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince,... kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla,...seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir."

### 2.2.2. 1982 Anayasasının Hazırlanışı ve Kabulü

12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi emir-komuta zinciri içinde gerçekleştirilmiş, yayınlanan 1 nolu Bildiriyle, yasama organı feshedilmiş, hükûmet görevden alınmış, milletvekillerinin tümünün dokunulmazlığı kaldırılarak, ülke genelinde sıkıyönetim ilân edilmiştir. Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren yaptığı konuşma ile geçici süreyle olmak üzere yasama ve yürütme yetkilerinin MGKon.’ca kullanılacağını açıklamıştır. MGKon., 21 Eylül 1980 tarihinde Bülend Ulusu başkanlığında, sivillerden oluşan bir hükûmet kurmuş ve erkler arasında herhangi bir görev ayrılığı yapmayarak, yürütme yetkisini bu hükûmet eliyle kullanmıştır. MGKon. ve hükûmet arasındaki ilişki, parlamenter hükûmet sistemindeki işleyişten farklı kılınmış, bakanlar, MGKon.’un görevlileri biçiminde çalışmak durumunda kalmışlardır.<sup>475</sup>

Askeri Müdahalenin başı olarak hareket eden ve açıklamalarda bulunan Evren, hukuk devletinin, “yalnız kişilerin savunulması olmadığına”, erkler ayrılığının bir “çatışmaya dönüştüğüne” ve devlet otoritesi bakımından “ciddi bir boşluğun oluştuğuna” dikkat çekmektedir. Bu suçlamalarında anayasal kuruluşları hedef almakta ve devletin gücünün pekiştirilmesi temelinde, işleyen bir parlamenter sistemi kuracak yeni bir anayasanın yapılacağından söz etmektedir. Ancak yeni anayasanın hazırlanmasında tercih edilen yöntem<sup>476</sup>, Batı demokrasilerinde izlenen yoldan farklı

<sup>475</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.84-85.

<sup>476</sup> Parla, anayasa yapım sürecinde tercih edilen yöntemin(lerin) niteliği ile kurulan anayasal düzenin yapısı ve ömrü arasında sıkı bir bağ olduğuna işaret etmektedir. Yazar, kullanılan yöntemin(lerin) siyasal sistemin demokratikliğini, kalıcılığını ve işlerliğini yakından etkilediğini savunmaktadır. Çünkü biçim-öz ve araç-amaç ilişkilerini birbirinden ayırma olanağı yoktur. Parla, demokratik sistemlerde anayasaların mevcut yasama organlarınca yapıldığını ya da değiştirildiğini, buna karşın kurucu meclis yoluyla anayasa yapımına çok seyrek rastlandığını ifade etmektedir. Anayasanın yapım sürecindeki tercih ve çoğulcu demokrasi arasında güçlü bir bağın kuran yazara göre; vesayetçi ve güdümcü bir niteliğe sahip “anayasa mühendisliği” ve “anayasa barikatçılığı” anlayışları ile uzlaşma temeli üzerinde, toplumsal değer-çıkar ve güç eksenine dayanan “gerçekçi anayasacılık” yaklaşımı arasında çok derin farklılıklar bulunmaktadır. Anayasaları toplumsal ve siyasal gelişmelerin belirleyici unsuru olarak, toplumu ileri bir noktaya çekeceğine inanan “anayasa mühendisliği” ile toplumsal hareketliliğin ve siyasal gelişmelerin sınırlandırıcısı ve yavaşlatıcısı olarak kullanmak isteyen “anayasa barikatçılığı” yaklaşımları kısa ömürlü, işlerlik kazanamayan ya da siyasal istikrarsızlığı kurumsallaştıran bir anayasal düzen modelinin oluşmasına yol açmaktadır. Buna karşın “gerçekçi anayasacılık” anlayışı, meşruiyet bunalımları yaşamayan, istikrarlı ve etkin bir siyasal sistemin kurulmasını sağlayan bir anayasanın yapılandırılmasına öncülük etmektedir. Öyle ki, toplumsal değer-çıkar dengesindeki farklılıklar ve değişiklikler mevcut sistemin yıkılmasına neden olmayacaktır. Aksine “gerçekçi anayasacılığın” uzlaşma ve oydaşma kültürüne dayanan anlayışı, siyasal sistemi, istikrarlı biçimde, hukuk devleti ilkelerini ve usûllerini sarsmadan işletecek akılcı yapılara anayasada yer verilmesini sağlayacaktır. Siyasal temsilin ve karar

olmuş, özgür ve çoğulcu bir siyasal ortamın ve kamuoyu yaratılmayarak, siyasal partilerin serbestçe faaliyet göstermelerine izin verilmemiştir. Keza, anayasa taslağı eşitlik, özgürlük, çoğulculuk, genellik ve dürüstlük ilkelerine uygun bir seçimle oluşturulan ve halkı gerçekten temsil eden kurucu bir meclis tarafından hazırlanmamıştır.<sup>477</sup>

Siyasal iktidarı elinde bulunduran MGKon., yeni bir siyasal ve anayasal yapılanma amacıyla, kendisinin ve sivil kanat olarak Danışma Meclisinin bulunduğu bir kurucu meclis oluşturmuştur. Ancak bu yapılanmanın 27 Mayıs Müdahalesi sonrasında kurulan kurucu meclisten önemli ölçüde nitelik farkı vardır. Öyle ki, sivil kanadın bütün üyeleri MGKon. tarafından seçildiği için temsil yeteneği Temsilciler Meclisi kadar bile yoktur. Yine, Danışma Meclisinin kısıtlı yetkileri ve MGKon.’un son sözü söyleyebilmesi, askeri kanadın hazırlık sürecindeki belirleyiciliği ve denetimi açısından ağırlığını göstermektedir. 1982 Anayasa taslağının halkoyuna sunulması sürecinde de demokratik bir tutum sergilenmemiş ve o gün için MGKon. ve devlet başkanı olan Evren’in yurt genelinde bir tanıtma ve propaganda kampanyası yürütmesi sağlanmıştır. Dolayısıyla anayasa taslağına yönelik herhangi bir eleştiri yapılmaksızın kamuoyu tek taraflı<sup>478</sup> etkilenmeye çalışılmıştır. Ayrıca anayasanın kabulü ile cumhurbaşkanlığı

---

almanın ana mekanizmasının partiler ve yasama organı olduğu düşünüldüğünde, anayasa yapımı sürecinin halkı temsil eden bir yasama organı tarafından sürdürülmesi ve son kararın bir halkoylamasıyla seçmen tarafından verilmesi, demokratik sistemin bir gereğidir (Taha Parla, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989** (Üçüncü baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s.39-41.).

<sup>477</sup> Tanör, 1994, **a.g.e.**, s.97-100. 1982 Anayasası’nın hazırlanmasına ilişkin ilk adım, 29.6.1981 tarihli ve 2485 sayılı “Kurucu Meclis Kurulması Hakkında Kanunun” çıkarılması ile atılmıştır. Bu kanun ile oluşturulacak olan Kurucu Meclis, Anayasayı, siyasal partiler ve seçim kanunlarını yapmakla görevlendirilmiştir (Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s.122.). Danışma Meclisi, kurucu meclisin sivil kanadını oluşturmakla birlikte, üyeleri serbest bir seçim yöntemiyle belirlenmemiştir. Kurucu Meclis Hakkındaki Kanunun 7. md.si gereğince, Danışma Meclisi’nin 160 üyesinden 120’sini valiler saptamışlardır. Hatta bu kişilerin seçilmesi hakkında son kararı yine aynı kanun uyarınca MGKon. verebilmekteydi. Geri kalan 40 temsilciyi ise MGKon. doğrudan belirleme yetkisine sahipti (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.172.).

<sup>478</sup> Anayasa taslağının sınırlı da olsa tartışılmasına olanak tanıyan 70 sayılı karara karşın, sıkıyönetimin yürürlükte olması, sıkıyönetim komutanlıklarının işlemlerinin ve aldıkları kararların hiçbir biçimde eleştirilememesi bu kısıtlı serbestinin içini boşaltmıştır. Ayrıca siyasal partilerin kapatılması, işçi konfederasyonlarının sindirilmesi, derneklerin, üniversitelerin etkisiz hâle getirilmesi ve yazılı basın üzerinde çok sıkı bir denetim mekanizmasının kurulması, görünüşte sağlanan bu tartışma ortamını anlamsız hâle getirmiştir. Hatta 71 sayılı kararla, MGKon.’un 18-20 Ekim 1982 tarihleri arasında görüşerek kabul ettiği anayasa taslağının geçici maddeleriyle Evren’in anayasaya ilişkin konuşmaları hakkında görüş bildirmek yasaklanmıştır. Öyle ki, Cumhuriyet Gazetesi yazarı Oktay Akbal ve arkadaşlarının taslak hakkındaki olumsuz görüşleri nedeniyle hürriyeti bağlayıcı ceza almaları, bu tek yönlü kampanyanın somut bir örneğini oluşturmuştur (Cem Eroğul, “Anayasa Sorunu,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** Cilt no 11, Sayı no 82: 3-8, (Haziran 1986), s.4.).

seçimi birleştirilmiştir. Seçimlere tek aday olarak giren Evren, 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halkoylamasında, anayasanın %91,37 oy oranıyla kabul edilmesi üzerine cumhurbaşkanı seçilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanlığı aracılığıyla siyasal yapı üzerinde belli ölçüde bir askeri vesayetin sürdürülmesi sağlanmıştır.<sup>479</sup>

### **2.2.3. 1982 Anayasasının İlk Hâlinin Öngördüğü Hükûmet Sistemi**

#### **2.2.3.1. Yasama-Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki: Zayıflatılmış**

##### **Yasama ve Etkin Yürütme Kurgusu**

1982 Anayasası erkler ayrılığı ilkesini terk etmeksizin güçlü yürütme erki ekseninde işleyen bir parlamenter hükûmet sistemini öngörmekteydi. Anayasanın parlamenter sistemi korumakla birlikte; erkler arasındaki dengele ve denetle ilişkisini, hükûmet ve özellikle Cumhurbaşkanı lehine bozması, askeri müdahale öncesi yaşananlara bir refleks olarak algılanabilir. Bu saptamanın doğruluk payını teslim ederek, askeri iktidarın, olağanlaşma sürecinde kendi açısından çıkış garantileri<sup>480</sup> öngörmesini de gözden kaçırmamak gereklidir.

<sup>479</sup> Özbudun, 2003, **a.g.e.**, s.56 -58. 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanması süreçlerinde oluşturulan kurucu meclislerin yapısal ve işlevsel farkları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Tanör, 1994, **a.g.e.**, s.101-107.).

<sup>480</sup> Müdahalelerin doğal sonuçlarından biri olan çıkış garantileri, yönetime el koyan askeri iktidarların oluşturdukları yeni hukuk düzenlerinde, yeni siyasal yapıyı kalıcı kılmak, kendilerini korumak, silahlı kuvvetlerin her türlü özerkliğini güvence altına almak ve olağanlaşmadan sonra da yönetimdeki etkilerini sürdürebilmek için oluşturdukları mekanizmalardır. 12 Eylül sonrasında siyasal sistem içinde askeri iktidarın varlığını sürdürebilmesini sağlayan bu düzenlemelerden belli başlıcaları şunlardır;

- 1) 27 Mayıs sonrasında Gürsel'in seçtirilmesi gibi 12 Eylül Müdahalesinin başı olan Evren'in de Cumhurbaşkanı seçtirilmesi,
- 2) Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde asker kişilerin doğrudan aday olabilmesini sağlayabilmek için, Cumhurbaşkanlığına meclis dışından da aday olunabileceğinin kabul edilmesi,
- 3) MGKon.'un 1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra bile bir süre daha yasama yetkisini kullanacak olması,
- 4) Cumhurbaşkanlığı Konseyine dönüşen MGKon. üyelerinin altı yıllık bir süre için dokunulmazlığa sahip kılınması,
- 5) İlk defa 2443 SK'la DDK'nin kurulması ve Kurulun daha sonra anayasal hâle getirilmesi,
- 6) 1960 Müdahalesi'nin çıkış garantilerinden biri olan MGK'ye, daha etkin ve geniş bir askeri vesayet makamı olarak anayasada yer verilmesi,
- 7) 1961 Anayasasında öngörülen olağanüstü yönetim usûllerinin kapsamının genişleterek, bu usûller çerçevesinde askeri makamların yetkilerinin genişletilmesi
- 8) Geçici 15. md.nin sağladığı yargı bağımsızlığı. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Yazıcı, 1997, **a.g.e.**, s.25, 175-206.).

1982 Anayasasıyla, güçlü hükûmet ve sistem içinde belirleyici bir Cumhurbaşkanlığı makamının yaratılması söz konusu olmuştur. Bu eğilim sistemin işleyişindeki temel tercihlerin ortaya konması bakımından önem taşımaktadır. Yeni anayasal düzen, doğrudan halk tarafından seçilen yasama organı ve onun içinden kaynaklanan iki başlı bir yürütme üzerine kurgulanmıştır. Cumhurbaşkanı, klasik parlamentarizmden daha öte bir yetkiler demeti ile donatılırken; hükûmet, yasama organının güvenoyuna muhtaç olmakla birlikte, başbakan merkezli ve 1961 Anayasasının sisteminden daha güçlü bir noktaya getirilmiştir. Bu hâliyle parlamenter sistemin temel parametrelerinin dışına çıkmayan 1982 Anayasası hükûmet sistemi, Cumhurbaşkanlığı makamı özelinde, klasik anlayışın sınırlarını zorlamaktadır. Hükûmet sisteminin belirginleştirilmesinde, yasama organı-hükûmet ilişkisi ekseninde bir değerlendirme yapılması gerekirken; Anayasanın Cumhurbaşkanlığı makamına verdiği bu önem, saptamada izlenecek olan yöntemi değişikliğe uğratmaktadır. Bu noktada Cumhurbaşkanı bir siyasal odak olarak düşünülecek ve mevcut konumu ölçüt kabul edilerek, anayasanın öngördüğü hükûmet sistemi tanımlanacaktır.

1982 Anayasasının erkler arasındaki ilişkiye genel bakışı, yürütmenin, yasama ve yargı karşısında güçlendirilmesi yönünde olmuştur. Güçlendirmenin yapılabilmesi için bir yandan yürütmeye yeni yetkiler tanınırken; öte yandan yasama organının işler hâle getirilmesi ve çoğunluğa sahip iktidar partisinin çalışma kolaylığını elde etmesi sağlanmıştır. Bunun için tek meclisli, çalışma süresi kısaltılmış ve muhalefetin engellemelerinin önüne geçilmeye çalışıldığı bir yasama organı oluşturulmuştur.<sup>481</sup>

Anayasa koyucu egemenlik yetkisinin kullanımı noktasında, 1961 Anayasası çözümünü benimsemiş ve milli egemenliğin anayasada belirtilen organlar eliyle kullanılabileceğini öngörmüştür (1982 AY. md. 6). Böylelikle yasamanın elinde bulunan bu tekel yetkinin, diğer erkler tarafından kullanımı sağlanmıştır. Hatta 1961 formülünden bir adım daha ileriye gidilmiş ve yasama yetkisinin devredilmezliği (1982 AY. md. 7) vurgusuna karşın; yürütme erki, görev olmasının yanında aynı zamanda bir yetki olarak nitelendirilmiştir (1982 AY. md. 8).

---

<sup>481</sup> Karaer, **a.g.m.**, s.123.

Devletin güçlendirilmesi ve yürütmenin etkinleştirilmesi felsefesine dayanan bu tercih ile yürütme, bütünüyle yaşamaya bağlı ve onun denetiminde bulunan bir erk olmaktan çıkarılmıştır. Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim sırasında KHK çıkarma yetkisi (1982 AY. md. 121-122) ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1982 AY. md. 107) anayasadan doğrudan kaynaklanan düzenleme yetkileri olarak yürütmeye tanınmıştır. Anayasa koyucunun, devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde, yürütme lehine olacak biçimde, yasama organına karşı, işbirliği adı altında bir denklik siyaseti güttüğü açıktır.<sup>482</sup>

Doğrudan anayasadan kaynaklanan bu yasama yetkileri yanında, hükûmetin, KHK çıkarabilmesi<sup>483</sup> ve vergilendirme alanında daha etkin olabilmesi<sup>484</sup> için 1982 Anayasasında bazı düzenlemelere gidilmiştir. Ancak yürütmenin gücünü arttırmaya yönelik bu yetkiler “kanuni idare” ilkesinin ihlâli olarak yorumlanmamalıdır. Çünkü hükûmetin bütün bu konularda hareket serbestisine sahip olabilmesi, anayasal sınırlar içinde ve yasamanın kanunla yapacağı yetkilendirme ile mümkün olabilecektir. Oysa hükûmetin güçlendirilerek, etkinleştirilmesi, günümüz parlamenter sistemlerinin<sup>485</sup>

<sup>482</sup> Turgut Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, (Güçlü Devlet Ya Da Güçlü Yürütme),” **Anayasa Yargısı** Sayı no 1: 31-47, (1984), s.35-36.

<sup>483</sup> Hükûmetin olağan dönemde “KHK çıkarabilmesi”, en önemli güçlendirme araçlarından birini oluşturmaktadır. Bu yetki ilk olarak 1971 yılında ve 1961 Anayasası döneminde hükûmete tanınmış olsa da, 1982 Anayasa koyucusu yetkinin kapsamı ve içeriği bakımından ciddi değişikliklere gitmiş ve bu yolla hükûmete daha etkin olabilme olanağı tanımıştır. Buna göre; 1) KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda hükûmete tanınacağı koşulu kaldırılarak yetki genişliği sağlanmıştır, 2) KHK’de yetkinin hangi kanunla verildiğinin belirtilmesi zorunluluğu kaldırılarak, hukuk devletini zayıflatacak biçimde “belirginlik ilkesi” zedelenmiştir, 3) 1982 Anayasa koyucusu hükûmeti güçlendirmek pahasına söz konusu belirsizliği daha da arttırmış ve yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi zorunluluğuna da yer vermemiştir (Fazıl Sağlam, “Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 1: 261-271, (1984), s.261, 264.).

<sup>484</sup> Öngörülen bu yetkileri iki başlıkta özetlemek mümkündür;

1) Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile bunların oranlarına ilişkin olarak kanunda belirtilen yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapılabilmesi,  
2) Dış ticaretin ülke ekonomisine yararı olacak biçimde düzenlenmesi amacıyla dışalım, dışatım ve diğer ticari işlemler üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek yükümlülükler koyulabilmesi veya kaldırılabilmesidir (1982 AY. md. 73/IV ve 167/II).  
Hükûmete tanınan bu yetkiler doğrudan anayasadan kaynaklanan asli ve özerk bir düzenleme alanını ifade etmemektedir. Hükûmet yalnızca türevsel düzenleme yetkisi ile donatılmakta ve yasamanın bir ön işlemine bağlı hâlde, güçlendirilerek, etkinleştirilmesi hedeflenmektedir (Özbudun, 2005, **a.g.e.**, s. 182.).

<sup>485</sup> Teziç, sanayileşmiş Batı ülkelerinde demokratik siyasal sistemlerin güçlü bir yürütme erki oluşturma eğilimi içinde olduğunu belirtmekte ve yürütmenin diğer erklerle nazaran daha üstün bir konumda olması gereksinimi ile ekonomik gelişmeler arasında sıkı bir bağlantının olduğuna işaret etmektedir. Özellikle

gereksinim duyduğu bir yapıyı işaret etmektedir. Dolayısıyla 1982 Anayasasının 1961 Anayasasından farklı olarak yürütmeyi güçlendirme yönündeki eğilimi tek başına bir sakınca olmaktan çok bir boşluğun/eksikliğin giderilmesi biçiminde algılanmalıdır. Ancak anayasa koyucu, etkin bir yasama ve bağımsız bir yargısal denetimden uzaklaştırılan, güçlü bir yürütme organı tasarlamıştır. Bu bilinçli tercih hükûmet sisteminin işleyişi bakımından çok ciddi sıkıntıların doğmasına yol açmıştır.<sup>486</sup> Yasama organı karşısında, Cumhurbaşkanı ve hükûmet üzerinde yoğunlaştırılan siyasal iktidarın güçlendirilmesine dayanan 1982 Anayasa modeli, siyasal sisteme istikrar ve etkinlik kazandırabilme arayışlarının bir sonucudur. Anayasa koyucu yasama ve yürütme organlarının birbirleri karşısındaki konumlanmaları, ilişkileri, yetkileri ve görevleri bakımından, bir farklılaşmaya yönelmiştir. Bu değişim aynı zamanda siyasal sistemin temel kurumsal unsurlarını oluşturan siyasal partilerin yeniden yapılanmasını<sup>487</sup> ve

---

yaşanan ekonomik bunalımlardan çıkmak için etkin bir karar alma mekanizmasının oluşturulmaya çalışıldığını, yasama organının bu süreçlerde başarısız olduğunun altına çizmektedir. Devletlerin, ekonomik kaynaklı sorunları hızlı ve etkin biçimde çözecek bu mekanizmaya ancak yürütmenin güçlendirilmesi yoluyla gidebileceğine inandığını belirten yazara göre; çağdaş insan psikolojisinin de bazen, bu sıkıntılı dönemlerden geçerken bir siyasal kişiliği kurtarıcı olarak görebilmektedir. Yürütmenin güçlendirilerek, mevcut sorunları çözmek için daha etkin önlemler almaya çalışması, bir süre sonra iktidarın kişiselleşmesine neden olmuştur. Bu sonuç aynı zamanda teknik gelişmelere koşut olarak, yönetimde teknokratların egemen olmasına yol açmıştır (Erdoğan Teziç, “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’ nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi,” *İHİD* Sayı no 2: 91-106, (Ağustos 1980), 90,94.).

<sup>486</sup> Zehreddin Aslan, “1982 Anayasasında Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği,” *Argumentum* Cilt no 1, Sayı no 9: 136-139, (Nisan 1991), 137-138.). Yürütme, yargı erkinin etkisizleştirilmesi ölçüsünde daha da güçlendirilmiştir. Bu yönde yapılan düzenlemeler sonucunda yargı, yürütme karşısındaki bağımsızlığından ve güvencelerinden önemli kayıplar vermiştir. Danıştay üyelerinin dörtte biri ile hâkim ve savcılarının bütün özlük işlerine bakan HSYK üyelerinin tümünün atanması Cumhurbaşkanının yetkisine bırakılmıştır. Adalet Bakanı ve müsteşarı HSYK’nin doğal üyesi hâline getirilerek, yürütmenin yargı üzerindeki denetimi ve gücü artırılmıştır. Hâkim ve savcılarının aynı hukuksal konum içinde birleştirilmeleri, idari bakımdan bakanlığa bağlanmaları, ivedi hâllerde bakanın, hâkimleri ve savcılarını geçici yetkiyle görev yerlerini değiştirebilmesi yargı bağımsızlığının ciddi biçimde zedelenmesine yol açan etkenlerdir. Bunlara ek olarak Danıştay kararlarının etki ve kapsamının daraltılmış ve yüksek mahkemenin, “idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde karar veremeyeceği” öngörülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile Yüksek Askeri Şûra kararları yargı denetimi dışında bırakılmış ve yürütmenin durdurulması kayıtlanarak sınırlanmıştır. Böylece, yürütme yargı karşısında daha rahat hareket edecek hâle getirilmiştir. Öte yandan anayasa yargısı bakımından da değişikliğe gidilmiş ve dava açma süresi kısaltılmış, dava açanların kapsamı daraltılmış ve Anayasa Mahkemesinin denetimine konu olacak işlem türlerinin sayısı azaltılmıştır. “Anayasa Mahkemesi,...kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez” ifadesiyle, mahkemenin karar serbestisinde ve kararlarının kapsamında sınırlanmaya gidilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Tanör, 1994, *a.g.e.*, s.116-119.).

<sup>487</sup> MGKon., 1980 öncesi parti sistemine dönüşmemesi için birtakım önlemler alarak, yeni parti sisteminin biçimlendirilmesinde etkin bir rol oynamıştır. Bu çerçevede kapatılan siyasal partilerin aynı adla açılmasına izin verilmemiş, meclisin dağıtıldığı tarih itibariyle, yasama organındaki iktidar ve ana muhalefet partisi önderleri için on yıllık, parti üyesi milletvekilleri ile senatörler için beşer yıllık siyasal faaliyette bulunma yasağı getirilmiştir. Aynı yasak siyasal partilerin kurucuları, yürütme ve disiplin

seçim sisteminin yasama organındaki partisel dağılımını<sup>488</sup> etkileyecek biçimde yeni bir hukuksal düzene geçilmiştir. Kendi içinde de farklı dinamiklere ve çelişik gibi gözüken parametrelere sahip 1982 Anayasal düzeninin benimsediği h k met sistemi, Türk Anayasa Hukuku öğretisinde farklı yaklaşımlarla nitelendirilmektedir.

Soysal, yeni anayasayla h k met sistemi açısından köklü bir değişiklik getirilmediğini, aksine yürürlükten kaldırılan anayasaya koşut bir yapılanmaya gidildiğini savunmaktadır. Yazara göre; yasama organının tek meclisten oluşturulması ve Cumhurbaşkanının da sadece sembolik değil aynı zamanda bazı önemli yetkilerle donatılmış olması, h k met sistemini baştan aşağı farklılaştırmamaktadır. Öyle ki, ne parlamenter sistemle bağdaşmayacak ölçüde güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı ne de “başkanlık” ve/veya “yarı-başkanlık” modellerini anımsatan bir siyasal şema

---

komiteleri  yeleri ile partilerin yasama organındaki grup  yeleri askeri h k met tarafından siyasetten men edilmiştir. Bu kişilerin yeni kurulacak partilerde yer almalarına olanak tanınmamıştır. Bütün bu yasaklayıcı düzenlemeler 1987 yılındaki halkoylamasıyla son bulmuş olmasına rağmen parti sistemine olumsuz yönde etkilemiştir. 1983 Seçimlerine katılma hakkına sahip partilerden ANAP’ın 392, MDP’nin 398 ve HP’nin 389 adayının MGKon.’ca veto edilerek seçimlere sokulmaması, askeri yönetimin siyasal sistem içindeki belirleyiciliğini göstermektedir. H k metin görev süresini uzatmak ve siyasal sistemi istikrarlı bir yapıya kavuşturmak için yapılan hukuki düzenlemeler ile getirilen yasaklar, yeni siyasal kadroların yer aldığı, farklı siyasal ideolojilerin yansıtılmaya  ğraşıldığı bir yasama organı ve partiler yelpazesini amaçlamıştır. Merkez sağ ve soldaki büyük partilerin lehine işleyen bir yapı inşa edilmeye çalışılmıştır. Ancak bu  ğraş, yapılan ilk serbest seçimleri izleyen beş yıllık dönem sonunda, yerini eski ile yeninin karmasını oluşturan, koalisyonlara açık bir siyasal yapının ortaya çıkmasına engel olamamıştır ( lter Turan, “Political Parties and the Party System in Post-1983 Turkey,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s** Eds: Metin Heper and Ahmet Evin (Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988), s.73-75, 79-80.).

<sup>488</sup> Anayasa koyucu, 1970 döneminde yaşanan koalisyon h k metlerinin istikrarsız uygulamalarını engellemek ve TBMM’de tek parti oğunluğına yol amaya elverişli bir seçim sistemi oluşturmuştur. Hazırlanan yeni seçim kanunu ile orantılı temsil esasına dayanan d’Hondt sistemi kabul edilmişse de seçime katılan siyasal partilerin ülke genelinde geçerli oyların en az %10’nu elde etmesi koşulu getirilmiştir. Bu baraj, büyük partilerin yasama organında daha fazla koltuk kazanmasına imkân tanırken; orantılı sistemin küçük partileri, yasama organındaki temsilleri bakımından ödüllendirilmesi ve mevcut parti sisteminin daha fazla parçalı hâle gelmesi eğilimini azaltmıştır ( st n Ergüder and Richard I. Hofferbert, “The 1983 General Elections in Turkey: Continuity or Change in Voting Patterns,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s** Eds: Metin Heper and Ahmet Evin (Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988), s.83.). H k met istikrarının sağlanması amacıyla öngörülen bu seçim modeli ile yasama organında tek parti çoğunluğu elde edilmek istenmiş, bu sağlanamıyorsa; parti sayısı azaltılarak, yasama organının çok parçalı bir yapıda olmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yüksek ülke geneli barajının aşılmasının zorluğundan yararlanılarak, çok sayıda parti kurulmasının önlenmesi, bölgesel partilerin oluşumuna ve/veya yasama organına girmelerine set çekilmesi amaçlanmıştır. Seçmenin, oyların boşa gitmemesi için büyük partileri tercih etmesi ve siyasal partilerin de ılımlı seçmen çoğunluğu varsayımına dayanarak, merkeze yakın durmaları teşvik edilmiştir (M. Yavuz Sabuncu, “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları,” **Anayasa Yargısı** Cilt no 23: 191-197, (2006), s.193.). Büyük partileri kollayan barajlı d’Hondt seçim sisteminin kabulüyle, yapay bir yasama istikrarı elde edilmeye çalışılmıştır.  lke geneli barajı sayesinde, h k metin yasama organındaki disiplinli çoğunluğa dayanacağı ve böylece kendi içinde uyumlu, sahip olduğu yetkiler sayesinde etkin ve görev süresi açısından da uzun ömürlü olacağı varsayılmıştır.



oluşturulmuştur. Soysal, hükûmet sistemini, güçlü bir yargı sistemiyle denetlenemeyen ve klasik olmaktan uzaklaşmış bir parlamentarizm olarak tanımlamaktadır.<sup>489</sup>

Demir, 1982 Anayasasının, devlet otoritesinin sağlanması amacıyla yasamaya karşı yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ile hazırlandığını vurgulamakta ve fakat buna rağmen parlamenter sistemin tipik özelliklerini koruduğunu belirtmektedir. Yazar, parlamenter sistemin belirleyici ve tanımlayıcı unsurunu ifade eden siyasal sorumluluğa işaret etmektedir. Öyle ki; 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da hükûmetin yasama çoğunluğunun güvenine dayanmak zorunda olduğu (1982 AY. md. 110, 111) ve hükûmetin, genel siyasetin belirlenerek, yürütülmesi noktasında kolektif; bakanların da kendi yetkileri içindeki işlerden dolayı bireysel sorumlu olacağı ilkeleri korunmuştur (1982 AY. md. 112). Ayrıca devlet başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanının tarafsız ve siyasal sorumsuzluğu öngörülmüş ve kural olarak karşı-imza ilkesi kabul edilmiştir (1982 AY. md. 105).<sup>490</sup> Aynı görüşü paylaşan Oytan, 1982 Anayasasının erkler ayrılığı ilkesi çerçevesinde güçlendirilmiş yürütmeye sahip bir parlamenter hükûmet sistemi kurduğunu ifade etmektedir. Yazar, anayasa koyucunun güçlendirme tercihini, özellikle Cumhurbaşkanının konumu bakımından kullanıldığını vurgulamaktadır. Bunun en somut örneğinin, aynı zamanda parlamenter sistemin belirleyici unsurlarından biri olan “yasama organı seçimlerinin yenilenmesi” konusunda görüldüğünü belirtmektedir. Buna göre, 1961 Anayasasının seçimlerin yenilenmesi konusunda öngördüğü “gerçekleşmesi zor” ve “ülkeyi sürekli istikrarsız bir siyasal ortamda tutacak” düzenlemeleri<sup>491</sup> değiştirilmiş ve belli koşulların gerçekleşmesi

<sup>489</sup> Soysal, 1997, **a.g.e.**, s.193.

<sup>490</sup> Fevzi Demir, “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükûmet Sistemleri,” **Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan** (İzmir: DEÜ Yayını, 2000), s.66-67.

<sup>491</sup> 1961 Anayasasında “Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi” hepsinin gerçekleşmesi gerçekten güç koşullara bağlanmıştır. Buna göre; gensoru görüşmelerinin ertesinde (1961 AY. md. 89) ya da görev sırasında (1961 AY. md. 104) istenen güven oylaması sonucunda, güvensizlik oyuyla, on sekiz aylık süre zarfında iki defa düşürülen hükûmet hakkında, üçüncü kez güvensizlik oyu verilmişse, başbakanın isteği ile Cumhurbaşkanı Meclis başkanlarına danışmak suretiyle seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir (1961 AY. md. 108). 1961 Anayasası düzeneğinde de görüldüğü gibi ortaya çıkan hükûmet bunalımının sona ermesi için 18 ay gibi uzun bir süre beklenmesi şart koşulmuş, bu süreç boyunca hükûmetin üç defa düşürülmesi gerekli kılınmış ve nihayetinde seçime gidilmesi başbakanın iradesine bırakılmıştır. Ayrıca 1961 Anayasasıyla, sadece, gensoru ve görev sırasında istenen güven oylaması sonucu güvensizlik oyuyla hükûmetin düşürülmesinden kaynaklanan bunalım hâlleri düzenlemiştir. Dolayısıyla istifa ve hükûmetin kurulamamasından kaynaklanan hükûmet bunalımları

hâlinde, Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesi yetkisine sahip kılınmıştır. Böylelikle Cumhurbaşkanı ve parçası olduğu yürütme organı güçlendirilmek suretiyle, ortaya çıkması muhtemel hükûmet bunalımlarının aşılması ve sistemi işler hâle getirerek, siyasal yapıya istikrar ve etkinlik kazandırılması hedeflenmiştir.<sup>492</sup>

Özbudun ise, parlamenter sisteme bağlı kalan bir hükûmet sisteminin öngörüldüğüne işaret etmektedir. Çünkü yasama erki karşısında Cumhurbaşkanı ve hükûmetten oluşan ikili bir yürütme erki mevcuttur. Doğrudan halk tarafından seçilmeyen Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu bulunmazken; hükûmet, yasamadaki çoğunluktan kaynaklanmakta ve ona karşı siyasal anlamda sorumlu tutulmaktadır. Ancak parlamenter sistemin klasik bir uygulaması da öngörülmemiştir. Bu aşamada tartışma, Cumhurbaşkanının Anayasanın 104. md.sinde düzenlenen ve sembolik olmaktan uzak yetkileri noktasında çıkmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının gereğinden fazla yetkiyle donatılması, onun sorumsuzluğu ile bağdaşmamaktadır. Anayasa, “karşı-imza” kuralını öngörmüşse de başbakanın ve/veya ilgili bakanın imzası bulunmadan, Cumhurbaşkanını tek başına işlemler<sup>493</sup> yapabilme yetkisiyle de donatmıştır. Özellikle tek başına yaptığı işlemler için yargı yolunun kapatılmış olması (1982 AY. md. 105) siyasal sistem içinde konumunu daha da güçlendirmiştir. Klasik parlamentarizmin yasama ve onun çoğunluğuna dayanan hükûmet arasında işleyen bir hükûmet sistemi olduğu düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesiyle, yürütme erki aracılığıyla sisteme yeni bir biçim verildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle

---

hakkında herhangi bir hukuksal çare öngörmeyerek istikrarsızlık sorununun daha da derinleşmesine zemin hazırlamıştır.

<sup>492</sup> 1982 Anayasasının 116. md.sinde düzenlenen TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi hâllerini dört maddede toplamak mümkündür. Buna göre;

- 1) Hükûmetin göreve başlaması sırasında güvenoyu alamaması veya
- 2) Görevini sürdürmekte olan hükûmetin gensoru ya da güven istemi sonucunda, güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde 45 gün içinde yeni hükûmet kurulamıyorsa ya da güvenoyu alamıyorsa,
- 3) Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden, kendi iradesi ve isteğiyle görevden çekilmesi üzerine 45 gün içinde veya,
- 4) TBMM Başkanlık Divanının seçiminden sonra 45 gün içinde hükûmet kurulamıyorsa, Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışmak suretiyle seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir (Muammer Oytan, “1982 Anayasası’nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri,” **TİD** Sayı no 364: 1-34, (Eylül 1984), s.15-16.).

<sup>493</sup> 1982 Anayasası sisteminde, Cumhurbaşkanının bazı işlemleri tek başına gerçekleştirebilmesi, yürütmenin başı olarak değil, devletin başı sıfatıyla yapmasından kaynaklanmaktadır (Demir, **a.g.m.**, s.67.).

Özbudun, Fransız öğretisinden de yararlanarak, 1982 Anayasal düzeni için bir “zayıflatılmış ya da değiştirilmiş parlamentarizmi” tanısını koymaktadır.<sup>494</sup>

Çağlar ise, anayasanın ve onun çizdiği hükûmet şemasının ne anlama geldiğinin çözümlenebilmesi için yalnızca “kurumlar yapısının” değil aynı zamanda partiler sisteminin de devreye sokulması gerektiğine işaret etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, anayasal sistemin kurumsal mantığı; onu oluşturan kurucu unsurlara ve unsurların karşılıklı dengelerine bağlı olduğu kadar, bu dengeleri dolaylı ya da doğrudan biçimlendiren mekanizmalara, mali kaynakların denetlenmesi olanaklarına, atama ve atananlar üzerindeki denetim yetkileriyle de ilintilidir. Siyasal bilimcinin bu çıkarımı, 1982 Anayasası ile benimsenen hükûmet modelinin ne klasik ne de zayıflatılmış bir parlamentarizm yönünde olduğudur. Aksine yazar, sistemin bir “başkanlı parlamentarizm” olduğunu ve kullanılan tekniklerle, iktidar yapısında yarı-başkanlık ile parlamenter sistemlerin belirleyici öğelerine yer verildiğini savunmaktadır. Öyle ki, Cumhurbaşkanı, devlet cihazlarını kullanan yetkilendirilmiş bir devlet başkanı konumundadır. Böylece sistem başkanlaştırılmıştır. Bunun yanında 1961 Anayasasının siyasal bunalıma açık ve sistemin işleyişini sekteye uğratabilecek alanlardaki yetersizliklerini ortadan kaldırmaya yönelik bir tercih olarak, siyaseti hukuk kalıplarına sokma çabası da gösterilmiş ve parti ufalanmasının olumsuz etkilerine son vermek amacıyla “rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin” araçlarından yararlanılmıştır. Nihayetinde, seçim sistemi aracılığıyla, çok düşük oy oranları ile iktidar olmanın yolu açılmış, etkisizleştirilmiş ve ufalanmış bir muhalefet yapısıyla “çoğunluklaştırılmış” bir yasama organı yaratılmaya çalışılmıştır. Kullanılan bu teknikler ile iktidar olan çoğunluk partisinin sorunsuz biçimde yasama organına egemen olduğu sürece, başbakan merkezinde yol alan “başkan”sız bir demokrasi modeli ile sistemin tıkanıp ve bunalıma girdiği dönemlerde de, ikâme iktidar/güç olarak başkanın devreye gireceği “iki mantıklı” bir hükûmet modeli tasarlanmıştır.<sup>495</sup>

<sup>494</sup> Ergun Özbudun, “The Status of the President of the Republic under the Turkish Constitution of 1982: Presidentialism or Parliamentarism?,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s** Eds.: Metin Heper and Ahmet Evin, (Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988), s. 37,39,42-43,45.).

<sup>495</sup> Çağlar, ikâme ilkesini bir uçakta iki pilot ya da bir ameliyathanede iki cerrah benzetmesiyle somutlaştırmaktadır (Bakır Çağlar, “İktidar Yapısında '82 Formülü' ve Karşı-Tezler,” **İHİD Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan** Sayı no 1-3: 57-68, (1988), s.58-60.).

### 2.2.3.2. Güçlendirilmiş Yürütmenin İki Başlılık Sorunu: Cumhurbaşkanı-Hükûmet İlişkisi

Mevcut hükûmet sistemi karakterinin belirginleştirilmesinde üzerinde durulması gereken diğer önemli boyut, yürütme organının yapısı ve kendi içindeki iktidar mücadelesidir. Yeni erkler dengesinde, parlamentarizm tercih edilmekle birlikte; güçlü anayasal yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak, hükûmetle her an çatışma ortamına girebilecek ve siyasal sistemi dahi tıkayabilecek bir yürütme yapılanması kurgulanmıştır. Aslında, siyasal sistemin istikrarlı ve yönetsel anlamda etkin biçimde işlemesini hedefleyen anayasa koyucu, belki de farkında olmadan, siyasal bunalımları doğuran ve bunu sürekli hâle getirmeye aday bir hukuksal yapıyı kendi eliyle oluşturmuştur.

1982 Anayasasıyla öngörülen yeni hükûmet sisteminin biçimlendirilmesinde kilit noktayı Cumhurbaşkanı oluşturacağından, onun hukuki ve siyasal konumu, tanımlamanın merkezine alınarak bir model tayini yapmak doğru olacaktır. Bu konumlanmanın nitelendirilmesinde ise “meşruiyet”, “anayasal yetkiler” ve “siyasal sorumluluktan” meydana gelen ve birbirleriyle bağlantılı üç ölçüt belirleyici olmaktadır.

Anayasa, parlamenter sistemin temel mantığı içinde kalarak, yasama organına karşı siyasal anlamda sorumluluğu bulunmayan bir devlet başkanlığı makamı oluşturmuştur. Bu durum sistemin karakteri bakımından önem taşımaktadır. Öyle ki, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, sahip olduğu yetkileri göz önüne alındığında, onu daha da güçlendiren bir etki yaratmaktadır. Yürütmenin ve özellikle Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi yönündeki tercih açısından yapılan olağandışı düzenleme ise meşruiyet konusunda karşımıza çıkmaktadır. Halk tarafından doğrudan seçilmeme usûlünün getirilmiş olması, bu sacayağını eksik bırakmış gözükmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanının yasama organınca seçilmesi, onu yasama organı ve hükûmet karşısında meşruiyet bağlamında daha zayıf bir noktaya itecektir. Öyle ki; yasama organı kanalıyla elde edilen dolaylı meşruiyetin varlığı, Cumhurbaşkanını, yetkilerini kullanma noktasında tartışılır hâle getirebilecektir. Çünkü meşruiyeti zayıf bir Cumhurbaşkanına, anayasal yetkiler sayesinde siyasette belirleyici olma imkânının

sağlanması, parlamentarizmin doğasına aykırı bir siyasal yapı oluşturduğu gibi sistemin işleyişini zorlaştırarak, tıkama sonucunu doğurabilmektedir. Yürütme bu hâliyle diğer erkler karşısında güçlendirilmiş ve fakat kendi içinde ciddi bir iktidar mücadelesinin yaşanabileceği siyasal bir arena hâline dönüşmüştür. Bu durum ister istemez, devlet ve hükûmet başkanlığı arasında ciddi ikiliklerin ve çatışmaların ortaya çıkmasına ve hedeflenen etkin, istikrarlı yürütme modelinin yara almasına yol açmıştır. Yürütmenin her iki siyasal aktörü arasındaki bu gerilimli ilişkinin temelinde, Cumhurbaşkanının, kendisine etkinlik kazandıran anayasal yetkileri yatmaktadır.

1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere geniş bir yetkiler demeti ile donatılmıştır. Sembolik yetkileri ihmâl ettiğimizde, Cumhurbaşkanına, yasamaya ilişkin olan, “kanunları geri gönderebilmesi”, “Anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunabilmesi”, “bazı yasama işlemleri hakkında Anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi” ve “TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi” yetkileri tanınarak, siyasal gelişmeler karşısında tavır sergileyebilme olanağı verilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kendisine verilen önemli icrai nitelikteki “devletin yüksek kademelerindeki makamlara atama yapmak”, “başkanlığında toplanan hükûmet kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve KHK çıkarmak”, “DDK’ye inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak” ve “kararnameleri imzalamak” yetkileri ile geniş bir manevra alanına sahip kılınmıştır. Böylece sistem içinde belirleyici ve yönlendirici olması sağlanarak, siyasal yapının etkin bir aktörü hâline getirilmiştir.

Cumhurbaşkanına sağlanan bu güçlü siyasal ve hukuki konum, aynı zamanda yürütme organı içinde biçimlenmeye başlayan bir diğer siyasal iktidar odağını da beraberinde oluşturmuştur. Böylece, yarı-başkanlık sisteminde rastlanılan “birlikte yaşama durumunun”, parlamenter bir yapı içinde Cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki ilişkide de ortaya çıkmasına neden olunmuştur. Çünkü Cumhurbaşkanının sahip olduğu ve ülke siyasetinin biçimlendirilmesinde etkin olan bu yetkilerin sıkça kullanılıyor olması, bir yandan hükûmetin icraatını yavaşlatarak, engellemekte; öte yandan yürütmenin iki kanadı arasında uyumsuzluk yaratarak, aralarındaki ilişkinin gerilim katsayısını arttırmaktadır. Yaşanan bu yürütme bunalımı, Cumhurbaşkanı açısından

meşruiyet merkezli bir tartışmayı gündeme taşımaktadır. Meşruiyet tartışması devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi önermesi ile giderilmeye çalışılmaktadır ki; bu değişiklik, hükûmet modelinin parlamenter sistemden, yarı-başkanlık sistemine kayışın bir ifadesidir. Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki; Cumhurbaşkanının, kendisine hukuken tanınan bu yetkileri kullanması nedeniyle yadırganmaması gereklidir. Dolayısıyla meşruiyet eleştirisinin yapılmasından önce, anayasal yetkilerin azaltılarak, kapsamlarının daraltılması konusunun tartışılması daha doğru bir yaklaşımdır. Öyle ki, aslında bu denli güçlü yetkilere sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının, bunlar varmış gibi hareket etmesi hâlinde, meşruiyet tartışmasının sırasının gelmesi ve bu sıralama gözetilerek bir değerlendirme yapılması, sorunun, yaşamsal bir riskle karşılaşmaksızın giderilmesi bakımından yararlı olacaktır.<sup>496</sup>

#### 2.2.4. Gerçekleştirilen Anayasa Değişikliklerinin Hükûmet Sistemine Etkisi

1982 Anayasası, çeşitli kereler değişikliğe uğratılmış ve yürürlük süresinin kısıllığı düşünüldüğünde; bir tür “bekle ve gör” ya da “uygula ve güncelleştir” siyaseti sonucunda âdeta yeniden yazılmıştır. Öyle ki, Anayasa, uygulanma dönemi boyunca toplam 14 değişikliğe muhatap olmuştur.<sup>497</sup> Bu yeniden yazım süreci, Anayasa ile ülke siyaseti ve gereksinimlerinin karşılanması/karşılanamaması arasındaki yakın bağı ifade etmektedir. 1982 Anayasasında öncelik yürütmenin güçlendirilmesi ve devlet yönetiminin etkinleştirilerek, istikrara kavuşturulması yönünde olmuştur. Bunun doğal sonucu olarak da anayasa koyucunun demokratikleşme ve hukuk devleti sorunları karşısındaki tutumu, özgürlükçü olmaktan uzaklaşarak, sınırlayıcı eğilimler içermiştir. Daha doğrusu, kurucu iktidar bu gereksinimleri önemsememiştir. Ancak anayasanın yürürlüğe girmesinden sonraki ilk yıllar Müdahalenin etkisi altında geçmiş ve askeri vesayetin yoğunluğu bizzat anayasadan kaynaklanan sorunların bir süre daha ertelenmesine yol açmıştır. Türk siyasal yaşamı, yasakların kalkmasıyla hareketlenmiş

<sup>496</sup> Bülent Yücel, "Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması," **EBD** Sayı no 12-13: 155-164, (Şubat-Haziran 2007), s. 162-163.

<sup>497</sup> Bu değişiklikleri tarih ve kanun sayısına göre şöyle sıralamak mümkündür; - 17/05/1987 tarihli ve 3361 SK; - 08/07/1993 tarihli ve 3913 SK; - 23/07/1995 tarihli 4121 SK; - 18/06/1999 tarihli ve 4388 SK, 13/08/1999 tarihli ve 4446 SK; - 03/10/2001 tarihli ve 4709 SK, 21/11/2001 tarihli ve 4720 SK; - 27/12/2002 tarihli ve 4777 SK; - 07/05/2004 tarihli ve 5170 SK; - 21/06/2005 tarihli ve 5370 SK, 29/10/2005 tarihli ve 5428 SK; - 13/10/2006 tarihli ve 5551 SK; - 10/05/2007 tarihli ve 5659 SK; - 31/05/2007 tarihli ve 5678 SK.

ve yeni bir anayasanın hazırlanması tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bugüne kadar yapılan bütüncül eleştiriler bir sonuca ulaşamamış ve fakat değişen sivil iktidar dönemlerinde kısmi “yeni yazımlarla” yetinilmiştir.

1983 yılındaki ilk milletvekili genel seçimlerinden sonra siyasal iktidarı kullanmaya başlayan sivil aktörler, muhalefet sıralarında anayasayı sıkça eleştirmelerine karşın, anayasanın değiştirilmesi noktasında sürekli kendi siyasal geleceklerine yönelik, o günün koşullarına ve durumlarına uygun adımlar atmışlardır. Öyle ki, 1982 Anayasası, çok sayıdaki değişiklik sonucunda, kısa bir sürede “yamalı bohça” anayasasına dönüşmüştür. İlki 1987 yılında yapılan anayasa değişikliklerinden çok azı mevcut hükûmet sistemini etkilemiştir. Bu yüzden siyasal aktörlerin konumlarını, yasama-yürütme erkleri arasındaki ilişkileri ve siyasal sistemin demokratikleşmesini ilgilendiren, yeni baştan biçimlendiren anayasa değişikliklerine vurgu yapılırken; diğerleri bilerek ihmâl edilecektir. Dolayısıyla bugüne kadar yapılan anayasa değişikliklerinden yalnızca hükûmet sistemini etkileyenleri incelenecektir.

Gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile anayasanın öngördüğü hükûmet modeli arasındaki nedensellik bağına göz önüne aldığımızda, özellikle çok partili siyasal yaşamın üçüncü koalisyon döneminin başlangıcı olan 1991 milletvekili genel seçimleri<sup>498</sup> bir kırılma noktası oluşturmaktadır. Çünkü 1987 halkoylaması, yasaklı siyasal kişiliklerin önünü açarak, askeri müdahalenin yarattığı yapay istikrar ortamından da yararlanan ANAP iktidarı karşısında farklı siyasal seçeneklerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Böylece ANAP, 1991 seçimlerinde, “iktidar yorgunluğu”nun da etkisiyle, ciddi oy kaybına uğramış ve hükûmeti tek başına kuramayacak bir noktaya gerilemiştir.

Seçim sonuçları<sup>499</sup> yasama organına girebilen hiçbir partiye tek başına iktidar olma imkânını tanımamıştır. Bunun doğal sonucu olarak da koalisyon görüşmeleri

<sup>498</sup> 1987 Halkoylamasını bu sürecin başlangıcı olarak kabul etmek mümkündür. 3361 ve 3376 SK’lar gereğince, 6/9/1987 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda, geçerli oyların %50.16’sının “evet” oyuyla, Anayasanın Geçici 4. md.sinin öngördüğü 10 ve 5 yıllık siyasal yasaklar kaldırılmıştır ([http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref\\_1987.html](http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref_1987.html). E.T. 18.06.2007.).

<sup>499</sup> RP,MÇP,IDP’nin örtülü ittifak yapmak suretiyle RP listelerinden, HEP’in de SHP listelerinden katıldığı 1991 seçimleri sonucunda; DYP 178, ANAP 115, SHP 88, RP 62 ve DSP 7 milletvekilliği elde edebilmişlerdir ([http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil\\_id=11](http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=11) E. T. 18.06.2007.).

başlamış, merkez sağ ve sol partileri temsil eden ve seçimden nisbi bir zaferle çıkmış olan DYP ile SHP, “demokratikleşme paketi” çerçevesinde yürüttükleri müzakereleri, başarıyla sonlandırarak yeni hükûmeti 1991 yılının Kasım ayında kurabilmişlerdir. Ancak 1993 yılında Cumhurbaşkanı Özal’ın ölümü üzerine başbakan Demirel, koalisyon partilerinin desteğini de alarak “Köşk”e çıkmış, onun yerine parti genel başkanlığına seçilen Çiller başbakan olurken; kısa bir süre sonra istifa eden Erdal İnönü’nün yerine de Karayalçın geçerek koalisyon sürdürülmüştür. Ancak Demirel-İnönü’nün siyasal tecrübe ve uyumuna dayanan birlikteliğinin aynısını Çiller-Karayalçın ikilisi devam ettirememiştir. Böylece 90’ların ilk koalisyon hükûmeti, 24 Aralık 1995 seçimlerine kadar yaşatılmıştır.<sup>500</sup>

1982 Anayasası açısından ilk kapsamlı değişiklik, DYP-SHP koalisyonu döneminde gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, yapılan değişikliklerden sadece Anayasanın 67. md.sine 6. fıkra olarak yapılan ek tartışılmaya değerdir. Bu değişiklik, seçim kanunlarının “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenmesi gerekliliği öngörülmüştür. Bu değişikliğin siyasal yaşamda yarattığı etkiler, hükûmet modelini belirlememekle birlikte, mevcut sistemin nasıl işleyeceği konusunda bize fikir vermektedir. Çünkü her iki ilkeyi de aynı anda bünyesinde barındıran<sup>501</sup> bir seçim sistemi, sonuçları itibariyle yasama organındaki partisel dağılımı doğrudan belirlerken, bu dağılıma bağlı olarak kurulacak hükûmetin istikrarlı ve/veya etkin olup olmayacağını da dolaylı olarak etkilemektedir.

<sup>500</sup> Heper ve Başkan, **a.g.m.**, s.76-78.

<sup>501</sup> Türkiye gibi parçalanmış bir siyaset ortamının bulunduğu parlamenter sistemlerde, uygulanacak olan seçim sistemi içinde, bu iki ilkeyi dengeli biçimde bağdaştırmak neredeyse olanaksızdır. Öyle ki, temsilde adaletin sağlanması için seçim sisteminin önemli unsurlarından birini oluşturan seçim barajının, kaldırılması ya da düşürülmesi gerekir. Bu tercih temsilde adaletin gerçekleşmesini sağlarken; aynı zamanda yönetimde istikrarı zedeleyecek bir yasama dağılımını da beraberinde getirir. Çünkü yasama organında yer alan çok sayıdaki partiden herhangi birisi tek başına iktidar olamayacak ve en az 3 ya da 4 partiden meydana gelen bir koalisyon hükûmetinin kurulması zorunlu hâle gelecektir. Bu sonuç, hükûmetin, kendi görev ömrü konusunda sıkıntıya düşmesine yol açacaktır. Konuya yönetimde istikrar noktasından bakıldığında Türkiye açısından ciddi bir temsilde adalet sorununun yaşandığını söylemek mümkündür. Hatta uygulanan d’Hondt sisteminde %10’luk ülke geneli barajının yarattığı temsil bunalımı ciddi oy tabanları bulunan siyasal partilerin yasama organına girmesini engellemektedir. Hatta seçim çevrelerindeki sandalye dağılımı esaslarından kaynaklanan sorunları da eklediğimizde adalet olgusu daha da zedelenmektedir. Öyle ki, 1995 seçimlerinde DYP %19,2 oranında oy almasına karşın, %19,7 oranında oy elde eden ANAP’tan daha fazla milletvekilliği kazanabilmiştir. Bu sonuç, barajı aşan karşın partiler arasında bile birtakım adaletsizliklerin ortaya çıktığını göstermek bakımından önemli bir örnektir (Seyfettin Gürsel, “Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa’nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 16: 46-68, (1999), s.47-48.).



1995 seçimleri RP'nin başarısı ile sonuçlanmış olmakla birlikte, koalisyon süreci son bulmamıştır. Milletvekilliği dağılımı<sup>502</sup> hiçbir partinin tek başına iktidar olmasına imkân tanımadığı için koalisyon süreci devam etmiştir. Ülke geneli barajının yüksekliğine rağmen bir önceki seçimde olduğu gibi beş parti yasama organına girerken, aynı zamanda ülke genelinde oy potansiyeline sahip büyük partilere eklenen küçük partilerin meclise girme olgusu da varlığını korumuştur. Bu sonuç istikrarın, yalnızca barajla sağlanamayacağının tipik bir göstergesidir. Çünkü baraja rağmen yasama organına giren farklı kimlikteki partiler, seçim sonrasında listelerinden girdikleri büyük partiden ayrılarak bağımsız hareket etme yolunu seçmişlerdir. Böylece hükûmet istikrarını bozacağı iddia edilen yasama organı içindeki partisel ufulanma yine gerçekleşmiştir.

1995 seçimleri Türk siyasetinde yaşanan dönüm noktalarından birini oluşturmaktadır. MSP çizgisini sürdürmüş olan RP, yaptığı oy patlamasına rağmen yasama organı içinde ancak nisbi bir çoğunluğa ulaşabilmiş ve iktidara gelebilmek için koalisyon kurmaya mecbur kalmıştır. ANAP-RP müzakereleri başarısızlığa uğradıktan sonra, devletin ve sermaye çevrelerinin desteklemiş olduğu ANAP-DYP koalisyonu kurulabilirdi de ömrü fazla uzun olmamıştır. Hükûmetin oluşturulmasındaki bir diğer koalisyon seçeneği ise, RP-DYP görüşmeleri sonunda, Erbakan'ın başbakanlığında kurulan Refahiyol koalisyonu olmuştur. Ancak hükûmetin büyük ortağına duyulan sürekli güvensizlik hâli, RP'nin kimi eylem ve söylemleriyle birleştiğinde 28 Şubat Sürecini tetiklemiştir.<sup>503</sup> Yoğun siyasal gerilimi ve ordunun baskısını azaltmak amacıyla Erbakan, koalisyon protokolü çerçevesinde başbakanlığın DYP genel başkanı Çiller tarafından yürütülmesi için 18 Nisan 1997 tarihinde istifa etmiştir. Cumhurbaşkanı Demirel'in siyasal manevrası sonucunda hükûmeti kurma görevi Çiller yerine Yılmaz'a verilerek, ANAP-DSP ve DYP'den ayrılanların kurduğu Demokrat Türkiye Partisi'nin

<sup>502</sup> BBP'nin ANAP'ın; SİP'in de HADEP'in listelerinden girdiği bu seçimlerde; RP 158, ANAP 132, DYP 135, DSP 76 ve CHP 49 milletvekilliği elde edebilmişlerdir. HADEP ve MHP ciddi oy oranlarına karşın %10'luk ülke geneli barajı nedeniyle yasama organına temsilcilerine sokamamışlardır ([http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil\\_id=12](http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=12) E.T. 18.06.2007.).

<sup>503</sup> 28 Şubat 1997 tarihinde gerçekleştirilen MGK toplantısıyla başlayan süreç, hükûmete ve onun etrafında gelişmesi muhtemel muhalefete karşı devletin çeşitli katmanlarından gelen refleksleri, tepkileri ve dayatılan önlemleri içermektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Erdoğan, 2001, **a.g.e.**, s.195-198.).

bir araya geldiği ve CHP'nin dışarıdan desteklediği Anasol-D azınlık hükûmeti oluşturulmuştur.<sup>504</sup>

Azınlık hükûmetlerinin yaşadığı istikrar sorununu Anasol-D hükûmeti de yaşamış ve CHP'nin “pamuk ipliğine”<sup>505</sup> bağlı desteğinin son bulmasıyla hükûmet, 18 Nisan 1999 milletvekili genel seçimlerinin yapılmasını kararlaştırmıştır. Kontenjan uygulamasının ve seçim çevresi barajlarının kaldırılması 1995 seçimlerinde olduğu gibi bu seçimlerde de temsilde adalet unsurunu güçlendirici bir etki yaratmış ve yasama organına yine beş partinin girerek koalisyon döneminin devam etmesine katkıda bulunmuştur. Yasama organındaki partisel dağılım DSP-MHP-ANAP'tan oluşan ve 2002 seçimlerine kadar varlığını sürdürecektir olan üçlü koalisyonun oluşmasına yol açmıştır.<sup>506</sup> Türkiye düşünüldüğünde bir koalisyona göre oldukça uzun süre devam eden DSP-MHP-ANAP hükûmeti, yasama organındaki çoğunluğuna da güvenerek, 1982 Anayasasını değiştirmeye yönelik, o güne kadar ki, en kapsamlı çalışmayı yürütmüştür. Parlamenter siyasal yapıyı demokratikleştirmeye dönük 2001 değişiklikleri ile bir yandan siyasal katılımcılığın ve siyasal çoğulculuğun arttırılması; öte yandan temel hak ve özgürlüklerin kapsamının genişletilmesi ve hukuk devletinin güçlendirilmesini hedeflenmiştir.

---

<sup>504</sup> Özbudun, 2003, **a.g.e.**, s.111.

<sup>505</sup> Anasol-D hükûmeti boyunca CHP ve genel başkanı Baykal sık sık hükûmeti eleştirmekten geri kalmamış, “gerçek anlamda anamuhafet partisinin” kendileri olduğunu ifade ederek, hükûmetin başarısız bir icraatta bulunduğunu dile getirmiştir. Hatta güvenoyu vermiş olmalarına rağmen hükûmetin ortağı veya destekçisi olmadıklarını sıklıkla vurgulamıştır. Hükûmete, Refahyol koalisyonuna karşı başka bir siyasal seçenek oluşmaması dolayısıyla zorunluluktan güvenoyu verdiklerini açıklamıştır (<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/1997/11/08/15199.asp>. E.T. 28.06.2007.).

<sup>506</sup> Seçim sonucunda DSP 136, MHP 129, FP 111, ANAP 86 ve DYP 85 milletvekilliği elde etmişlerdir (Emine Yavaşgel, **Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum** (Ankara: Nobel Yayınları, 2004), s.180-181.).

Değişikliklerin yapılması noktasında AB'ye üyelik sürecinin<sup>507</sup> yarattığı olumlu atmosfere rağmen, içinde bulunulan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların<sup>508</sup>, parti pazarlıklarının ve iktidar dengelerinin<sup>509</sup> demokratikleşme ve sivilleşme noktasında, beklentiyi büyük oranda karşılamadığı öğretide tartışılmıştır.<sup>510</sup> Bu değişikliklerin

<sup>507</sup> 1995 ve 2001 değişiklikleri göz önüne alındığında anayasa değişiklikleri için itici gücün, AB olduğunu kabul etmek gereklidir. Gerek Gümrük Birliğine giriş gerekse de AB'ye adaylık süreci her iki anayasa değişikliği paketinin gündeme getirilmesini büyük ölçüde etkilemiştir. Özellikle Kopenhag Kriterleri (1993), Katılım Ortaklığı Belgesi (Kasım 2000) ve Ulusal Program (Mart 2001) belgelerinin sıkça başvurulmuş belgeler olması sonucunda yapılan anayasa değişiklikleri ulusal-üstü ve ulusal beklentilerin uzlaştırılması çabası hâline dönüşmüştür (İbrahim Ö. Kaboğlu, “2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 105-115, (2002), s.107-108.) Benzer yönde bir görüşü ifade eden Arslan göre; 2001 değişiklikleri bir “anayasal reenkarnasyon” dur. Yapılan değişikliklerle bir yandan 1961 Anayasası ruhu 1982 Anayasasına taşınırken; öte yandan, Strasbourg ruhunun bu ikiliye katıldığını vurgulamaktadır. Böylece, 2001 değişikliklerinde bir yönüyle tarihsel bir nostaljinin yaşandığını, diğer yönden ise Avrupa'nın etkisinde kalındığına işaret etmektedir (Zühtü Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 216-231, (2002), s.216, 218.). Yine, bu yönde Fendoğlu, yapılan anayasa değişikliklerinde ulusal istek kadar, dış siyasetin önceliklerinin ve taraf olunan uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerin belirleyici olduğunu savunmaktadır. Öyle ki; anayasa değişiklikleriyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile uyum ve koşutluk sağlanmaya çalışılmış ve AİHM'in kararları da yol gösterici olmuştur. Yazara göre Türkiye'nin bireysel başvuru hakkını (Nisan 1987) ve AİHM'in zorunlu yargı yetkisini (Eylül 1989) tanımasından itibaren gösterdiği bütün bu çabanın arkasında AB ile ilişkilere verilen önem yatmaktadır (H. Tahsin Fendoğlu, “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (AY. md. 13),” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 178-214, (2002), s.182-183.).

<sup>508</sup> İki kutuplu dünya siyasetinin yıkıldığı 1990'lı yıllar boyunca “insan hakları”, onun savunusu demokratik devletler açısından yeni ideolojik argüman hâle gelmiş ve bu siyasal dinamik kaçınılmaz olarak Türkiye'yi de etkilemiştir. Bunun doğal sonucu 1982 Anayasasında bu çerçevede yapılması gereken değişiklikler olarak karşımıza çıkmıştır (Aynı, s.179.) Anayasa değişikliklerinin bir diğer dinamiği ise sosyal ve ekonomik yapıdaki dönüşümdür. Çünkü Türkiye'nin sosyo-ekonomik sistemini yeniden yapılandırmak gereklidir. Bunun için de hukuk devleti güvencelerinin sağlanması, özerk ve dinamik bir sivil toplumun yaratılması ve kabul edilen piyasa ekonomisinin rekabetçi bir niteliğe kavuşturulabilmesi zorunluluğu vardır. Değişen toplumsal koşullar, daha çağdaş ve üzerinde oydaşılacak demokratik bir anayasayı topluma ve iktidara dayatmıştır. Bu gereklilikler en başta anayasal düzlemde çok ciddi ve köklü değişiklikleri zorunlu hâle getirmiştir (Birsan Gökçe, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Yönden Değerlendirilmesi,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 534-548, (2002), s.536-537.).

<sup>509</sup> Anayasa değişikliklerinin nitelik değerlendirilmesi yapılırken gözden kaçırılmaması gereken yaşamsal girdilerden birini de siyasal aktörlerin birbirleri karşısındaki konumlanmaları ve kurdukları kısa ömürlü dengeler oluşturmaktadır. Parla, bunun en somut örneklerinden birinin 2001 değişikliğinde görüldüğünü vurgulamaktadır. Anayasa değişikliği sürecinde yasama organındaki partiler arasında ittifaklar yaşanmış ve MHP çizgisine yakın duran TSK, yaptığı telkinlerle süreci etkileyebilmiştir. Yazar, DSP, MHP, ANAP ve TSK'nin bazen örtüşen bazen çelişen bir çalışma yürüttüklerinin altını çizerek, AB yolunda bir tür MC oluşturulduğunu savunmaktadır (Parla, **Türkiye'de Anayasalar**, 2002, a.g.e., s.158, 164.)

<sup>510</sup> Fendoğlu, 2001 değişikliklerini olumlu bulmakla birlikte yeterli görmemekte, hukuk devletini sağlamaya ve siyasal katılım kanallarının açılmasına yönelik ciddi adımların atılması gerekliliğine işaret etmektedir (Fendoğlu, a.g.m., 210-212.). Sağlam ise daha kötümser bir yaklaşım sergilemektedir. Ona göre 2001 değişiklikleri köklü değişiklikler getirmekle beraber, bunun gerektirdiği iç tutarlılık anayasaya yansıtılamamıştır. Bu çerçevede temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimi ve siyasal partilerle ilgili değişiklikler yeni anayasal sorunlara yol açacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Fazıl Sağlam, “2001 Yılı

mevcut yasama-yürütme ilişkisini büyük ölçüde etkilemediği de bir gerçekliktir. Buna karşın 89. md.de düzenlenen “Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasına”<sup>511</sup> ilişkin anayasa değişikliği, üzerinde pek durulmamakla birlikte, parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanının konumunda önemli bir farklılaşmaya yol açmıştır. Bu değişiklikte Cumhurbaşkanı sistem içinde biraz daha güçlendirilmiştir. Öyle ki; parlamenter sistemde sorumsuz Cumhurbaşkanının yasama faaliyetine katılmaması gerekirken, önüne gelen bir kanunun bir kısmını geri göndermesi durumunda, göndermediği kısmı yayımlayarak yürürlüğe sokabilecektir. Bu yetkilendirmenin doğuracağı iki önemli sıkıntı mevcuttur. Bir yandan geri gönderilen kısım üzerinde yasama faaliyetini etkileyerek, kanunun geri gönderilen kısmının değiştirilerek yürürlüğe girmesini sağlayacaktır. Böylece gerçekleştirmiş olduğu yönlendirmeye bir anlamda yasama faaliyetine katılmış olmaktadır. Öte yandan da kanunun diğer kısmını yürürlüğe sokacağı için kanun maddeleri arasındaki bağlantıyı zedeleyecektir. Bunun doğal sonucu, yürürlüğe sokulan kanun hükümlerinin uygulanamamasıdır.<sup>512</sup>

---

Anayasa Değişikliğinin Yaratabileceği Bazı Sorunlar ve Bunların Çözüm Olanakları,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 288-310, (2002), s.288-297, 300-304). Gözler, eleştiri dozunu daha da arttırarak, 2001 değişikliğinin bir “abesle iştigal örneği” olduğunu ileri sürmektedir. Yazara göre, tamamiyle gereksiz, önemsiz ve olmasının bir anlam ifade etmediği bu değişiklik paketi; 1) Birtakım sözcük farklılaşmalarını, 2) Hukuki sonuç doğurmayan ve hatta kanunla ya da yönetmelikle yapılabilecek olan değişiklikleri 3) Gereksiz, önemsiz, ufak tefek düzenlemeleri, 4) Teknik kusurları içeren ve zararlı sonuçları olabilecek değişiklikleri kapsamaktadır (Kemal Gözler, “3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği,” **Anayasa Yargısı** Sayı no 19: 326-354, (2002), s.326-327).

<sup>511</sup> 2001 değişikliklerini bir abesle iştigal örneği olarak niteleyen Gözler bile, bu değişikliğin meclis çalışmalarını hızlandırması bakımından yararlı olacağını belirterek yerinde bulmuştur (Kemal Gözler, **Anayasa Değişikliği Gerekli Mi?, 1982 Anayasası İçin Bir Savunma** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001), s.44.).

<sup>512</sup> Sevtap Yokuş, “1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri,” **Bülent Tanör Armağanı** (İstanbul: Legal Yayınları, 2004), s.772. Benzer bir yaklaşımı İba’da görmekteyiz. Yazar, 89. md.deki değişikliğin geri göndermeden kaynaklanan zaman kaybını önlemeye yönelik olduğunu kabul etmekle birlikte, ciddi sıkıntıları da bünyesinde barındırdığını ifade etmektedir. Siyasal açıdan bu yetkilendirmenin Cumhurbaşkanını önemli derecede güçlendirdiğini, bu kısmi geciktirici veto yetkisinin parlamenter sistemin özünü bağdaşamayacağını öne sürmektedir. Çünkü yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının bu yetkiyle donatılması, onu yasama organı karşısında güçlendirerek, hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine biraz daha yakınlaştıracığını iddia etmektedir. İba, değişikliğin kanun tekniği açısından da büyük sıkıntılar doğuracağı endişesine sahiptir. Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanması hâlinde, bir kısmı yürürlüğe girebilecek olan “yarım kanunlar”dan bahsetmek söz konusu olacaktır. Zaten bunun ilk örneği 4719 SK ile yaşanmış, ancak Cumhurbaşkanının yerinde uygulamasıyla, geri gönderilmeyen maddeler de yürürlüğe sokulmamıştır. Fakat uygulama her zaman için böyle olmayabilecek ve sıkıntılı durumlarla karşılaşma riski varlığını koruyacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Şeref İba, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri,” **AÜHFD** Cilt no 51, Sayı no 1: 79-95, (2002), s.88-91.).

2002 seçimleri ise, III. koalisyon döneminin sonu olmuştur. Türkiye bu dönemde, en az beş partinin yer aldığı meclislerin ve koalisyon hükûmetlerinin oluşmasına tanıklık etmiştir. Kontenjan milletvekilliğinin ve seçim çevresi barajlarının kaldırılmış olmasına karşın, 2002 seçimleri başlangıçta yalnızca iki partinin mecliste yer almasını sağlayarak, hükûmet görev süresi bakımından istikrara ulaştığı AKP iktidarına yol açmıştır.<sup>513</sup> Hükûmet, yasama organındaki büyük çoğunluğuna dayanarak çeşitli anayasa değişikliklerini yasama organına kabul ettirmiş ve fakat bunlardan hiçbiri hükûmet sistemini ilgilendiren bir içeriğe sahip olmamıştır. Ancak yaşanan son Cumhurbaşkanlığı seçimi bunalımı<sup>514</sup> sonrasında yasama organının kabul ettiği ve Cumhurbaşkanının da halkoylamasına sunduğu 5678 SK ile yapılan anayasa değişikliği<sup>515</sup>, 21 Ekim 2007’de yapılan oylama sonucunda kabul edilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esaslı anayasal düzenimize girerek, mevcut parlamenter sistemimiz, dramatik biçimde değişikliğe uğramıştır.

<sup>513</sup> Ülkenin içinde bulunduğu siyasal, toplumsal, ekonomik koşulların ve partiler arası ufulanmanın yarattığı manzara, uygulanan orantılı temsil sisteminin âdeti listeli çoğunluk sistemine benzer bir sonuç doğurmasına yol açmıştır. Çünkü AKP geçerli oyların %34’ünü elde etmesine karşın, 367 milletvekilliği kazanarak, TBMM üye tamsayısının %64’ünü temsil eder bir duruma gelmiştir. Bu durum 1995 ve 1999 seçimlerinden bu yana artarak devam eden temsil bunalımının ciddiyetini ortaya koymak bakımından büyük önem taşımaktadır (Günel, **a.g.e.**, s.199,207.).

<sup>514</sup> Cumhurbaşkanlığı seçimi, Anayasanın 96. ve 102. md.lerinin bir arada ve fakat farklı okunmasından kaynaklanan bir anayasal yorumun temelini oluşturduğu siyasal bunalım hâline dönüştürülmüştür. Kanadoğlu’nun toplanma ve karar yeter sayısının aynı olması yönündeki iddiası, 102/I md.nin seçilmeye ilişkin 367 oy koşulu ile birleştiğinde, seçim sürecini tıkayan ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılamamasına yol açan hukuki-siyasal gelişmelerin zeminini hazırlamıştır. Sonuç itibariyle, Anamuhalefet Partisi CHP seçim sürecini “eylemli içtüzük gerekçesiyle” Anayasa Mahkemesine taşımıştır. Anayasa Mahkemesi ise vereceği iptal kararının uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve/veya zararların önüne geçmek ve iptal kararının sonuçsuz kalmasını engellemek için kararının RG’de yayımlanacağı tarihe kadar geçerli olmak üzere yürürlüğün durdurulmasına karar vermiştir. Bunun üzerine yasama organı seçimlerin 22 Temmuz 2007’de yapılmasını kararlaştırmıştır. Oysa 102/I. ve III. birlikte okunduğunda söz konusu özel çoğunluğun aslında karar çoğunluğu olduğu anlaşılacaktır. 102. md.ye başka bir açıdan bakıldığında görülecektir ki; 1961 Anayasasının ucu açık düzenlemesi yüzünden, Cumhurbaşkanının 119 tura rağmen seçilememesine bir tepki olarak hazırlanan bu hüküm ile sistemin rasyonelleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak şimdi bu yaklaşımla siyasal bir kilitlenmeyi önlemek için getirilen bu düzenleme farklı bir yorum sonucunda, bizzat siyasal kilitlenmeye yol açan bir norm hâline dönüştürülmüş olmaktadır (Ece Göztepe, “2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Hukuki Bir Değerlendirmesi, Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?,” **Birikim** Sayı no 218: 69-84, (Haziran 2007), s.71-72,76,78,82.).

<sup>515</sup> Bu anayasa değişikliği incelendiğinde, çok köklü ve mevcut hükûmet modelini farklılaştıran bir içeriğe sahip olduğu görülecektir. Değişiklik kanununun 4. md.si ile Anayasanın 101. md.si değiştirilmiştir. Buna göre; Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçileceği, görev süresinin beş yıl olacağı ve bir kimsenin en fazla iki defa seçilebileceği öngörülmüştür. Bu hükümle bağlantılı olacak biçimde 5. md.de seçim usûlü ve yine 2. md.sinde, 67. md.ye yapılan ekler sonucunda, seçimin Yüksek Seçim Kurulunun genel yönetimi ve denetimi altında yapılacağı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının seçimi usûlünün değiştirilmesi, ilk bakışta çok büyük bir farklılaşma olarak algılanmasa da Türk parlamenter yapısı içinde Cumhurbaşkanının konumunda yapılan bu değişikliğin, “domino taşının devrilmesi” anlamına geleceği kısa sürede anlaşılacaktır. Öngörülen değişim yasama organını ve onun güvenine dayanan bir hükûmet gerçeğine yönelik olmamakla birlikte, parlamenter sistem açısından güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamına sahip olan Türkiye’yi yarı-başkanlık hattına oturtacağı da kesindir. Çünkü Türk parlamenter sistemini, yarı-başkanlık sisteminden ayıran bariz özellik, bu anayasa değişikliği ile giderilmekte ve yürütmenin birinci kanadına gerekli meşruiyet desteği Cumhurbaşkanına verilmektedir. Çünkü göreve gelecek Cumhurbaşkanının seçim sürecinde halkın karşısına bir icraat ve vaat programı/seçim beyannamesi ile çıkacağı kuşkusuzdur. Bu durum seçilecek olan Cumhurbaşkanını, seçim vaatlerini gerçekleştirmek doğrultusunda var olan anayasal yetkilerini arttırmak ve/veya genişletmek yönünde harekete geçirecektir. Cumhurbaşkanı elde ettiği ayrı/bağımsız meşruiyet sayesinde, yasama organı ve hükûmetle birlikte sistemin siyaset üreten bir odağı hâline gelecektir. Özellikle hükûmetle aynı ideolojik duruşa sahip olması, onun bu isteğini yoğunlaştırarak, arttıracaktır. Öte yandan bu olasılık gerçekleşme bile mevcut anayasal yetkiler, halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanına büyük ölçüde sisteme müdahil olabilme olanağı tanımaktadır. Bugün Avrupa’da halk tarafından doğrudan seçilen ve fakat Cumhurbaşkanının sistem içindeki belirleyiciliği bakımından farklı düzeylerde öngörülen ve/veya işleyen yarı-başkanlık örnekleri vardır. Bu yüzden Türkiye’de, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması, mevcut anayasal yetkilerini düşündüğümüzde, parlamenter sistemin, yarı-başkanlık ile yer değiştirmesini sağlayacak yeterli hukuki ve siyasal koşulları hazırlamış olmaktadır.

### **2.3. 1982 Anayasası Hükûmet Sistemi Üzerine Yapılan Tartışmalar ve Önerilen Çözüm Yollarının Değerlendirilmesi**

#### **2.3.1. Tartışmaların Tarihsel Seyri ve Kavramsal Çerçevesi**

Türkiye’de hükûmet sisteminin değiştirilmesine yönelik tartışmaları salt hukuki ve/veya siyasal bir bakışla ve yalnızca ülkenin iç dinamikleri ile ele almak sorunun

incelenmesini eksik bırakan bir yaklaşım olacaktır. Gerçekten de dünyanın 1970’lerde girdiği ekonomik bunalım kısa zamanda etkisini ulusal ekonomiler üzerinde göstermiştir. Türkiye bu sürecin dışında kalamamış, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların, “istikrar” ve “yapısal uyum” programlarını uygulamak yükümlülüğü altına girmiştir. Ekonominin yeniden yapılandırılması ve bu noktada kararlı ve sürekli bir siyasal iradenin gerekliliği, sistem tartışmalarını da gündeme getirmiştir. Bu dış dinamik ile dönemin hükûmetinin 24 Ocak Kararları ve ertesinde gerçekleştirilen 12 Eylül Askeri Müdahalesi kesişmiştir. Siyasal gelişmelerin bu merkezde toplanması beraberinde sistem tartışmalarının yapılmasına ve güçlü bir yürütmenin gerekliliğinin vurgulanmasına yol açmıştır.<sup>516</sup>

Siyasal sistemle bir biçimde meşruiyet sorunu yaşayan kişi ve/veya grupların özellikle ekonomi ve dış siyaset sorunlarının çözülmekte zorlandığı dönemlerde yeni sistem arayışlarını dile getirmeleri, 1960’lara kadar geriye götürülebilmektedir. Ancak karar verici durumundaki siyaset adamlarının tartışmayı gündeme taşımaları Cumhurbaşkanı Özal ile birlikte olmuştur. Zaman içinde aynı yönde düşünce birliğine sahip köşe yazarları, bazı iş çevreleri, sivil toplum kuruluşları ve Cumhurbaşkanı Demirel’in de katkısıyla tartışma bir başkanlık sistemi önerisine dönüşmüştür. Bu tartışmalar, yarı-başkanlık sisteminden etkilenenlerin de katılımıyla daha da çoğalmıştır. Hatta 1990’ların sonlarına doğru DYP, yarı-başkanlık sistemini önerme noktasına gelmiştir. Ancak Demirel’in görev süresinin sona ermesi, ekonomik ve siyasal dalgalanmalar bu tartışmaları bir süre için geri plana itmiştir. 2002 seçimleri ile iktidara tek başına gelen AKP ve başbakan Erdoğan başkanlık sistemine geçişe ilişkin tartışmaları başlatma girişiminde bulunsa da karşılaştığı tepki, konunun bir kez daha ertelenmesine yol açmıştır. Aralık 2004’te ise, AB-Türkiye ilişkilerindeki gelişmelerin

<sup>516</sup> Vildan İyigüngör, “Küreselleşme ve Yürütmenin Güçlendirilmesi: Siyasal Sistem Tartışmaları,” **İÜSBFD** Sayı no 26: 85-103, (Mart 2002), s.85-86. Türkiye’de hükûmet sisteminin tartışılmaya açıldığı ilk kapsamlı çalışmanın, Mart 1980 tarihinde Tercüman Gazetesinin düzenlediği Anayasa Seminerinde yapılmış olması da bir rastlantı değildir. Benzer tartışmalar, aynı yıl içinde Yeni Forum Dergisi’nin önerdiği Anayasa Projesinde de yinelenmiş ve ileri sürülen eleştiriler, öneriler 1982 Anayasasının yapımı sürecinde de yinelenmiştir. Ancak Danışma Meclisinde yapılan görüşmelerde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hâlinin, kendisine tanınacak geniş kapsamlı yetkilerle birleştğinde kişisel diktatörlüğe kadar uzanabilecek, antidemokratik bir yönetime yol açacağı endişesi ortaya çıkmıştır. Bu yüzden temelde parlamenter sistem korunmuş ve fakat Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemle bağdaşmayacak ölçüde ve kendisinden öncekilere nazaran daha güçlü yetkilerle donatılmıştır (Serap Yazıcı, “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme,” **Başkanlık Sistemi** Haz.: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s.125.).

de etkisiyle, bürokratik yapının hantallığı ileri sürülerek AKP hükûmeti tarafından başkanlık sistemi arayışı yeniden gündeme getirilmiştir. Ancak hükûmet daha sonra üzerinde önemle durduğu istikrar gerekçesiyle bu girişimini de geri çekmiştir.<sup>517</sup>

Erdoğan, bu tartışmaların iki düzlemde yapıldığını ileri sürmektedir. Bunlardan ilkinin, “yönetebilir bir demokrasiye” ulaşılabilmek için mevcut hükûmet modelinin elverişliliği/uygunluğu üzerine yapılan tartışmalar oluşturmaktadır. Dolayısıyla tartışma daha dar kapsamlı ve teknik bir bakış açısıyla siyasal sistemin yalnızca bir parçasını meydana getiren hükûmet sistemine ilişkin olmaktadır. Bu durumda parlamenter, başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemlerinden hangisinin tercih edilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. İkinci düzlem ise bütün girdileriyle siyasal sisteme yöneliktir ve ülkedeki siyasal sistemi oluşturan ideolojik tercihleri, tahakkümcü bürokrasiyi, devletçi geleneği, askeri vesayet durumunu, siyasal partileri, medyayı, siyasal sistemin özgürlükçü bir yapıya sahip olup olmamasını ilgilendirmektedir.<sup>518</sup> 1982 Anayasasının öngördüğü hükûmet sistemi üzerinden yürütülen bu çalışmada ise daha çok kurumsal ve teknik hukuki bir yaklaşım sergilendiğinden, siyasal sistemin tümünden ziyade, onun bir parçasını oluşturan hükûmet sistemi ve onu biçimlendiren siyasal/hukuki unsurlar üzerinde durulacaktır. Bu yüzden de Erdoğan’ın işaret ettiği ikinci düzlemdeki konulara gerektiği ölçüde değinilecektir.

Hükûmet sistemi tartışmalarının daha iyi anlaşılması, sorunların netleşmesi ve çözüm önerilerinin eleştiriye tabi tutularak, değerlendirilebilmesi için öncelikle bazı soru(n)ların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Birincisi, iddia edildiği gibi hükûmet yapısını köklü biçimde ya da yeniden gözden geçirmek yoluyla değişikliğe uğratmayı gerekli kılan bir sistem tıkanıklığı/başarısızlığı var mıdır? Eğer varsa hangi siyasal ve/veya hukuki nedenler bu sorunu beslemekte ya da tetiklemektedir? İkincisi

<sup>517</sup> Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı,” **Başkanlık Sistemi** Haz.: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s.13-14. Tartışmalar Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılamaması üzerine yeniden alevlenmiş ve başını AKP grubunun çektiği yasama çoğunluğunun oylarıyla, 21 Ekim 2007’de yapılan halkoylamasıyla kabul edilen, 5678 SK ile anayasa değişikliğine gidilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esaslı anayasal ve siyasal sistemimize girmiştir.

<sup>518</sup> Yazar, ikinci düzlemle ilgilendiğini belirterek, konunun hükûmet sistemini tartışmaktan daha öte bir derinliğe sahip olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye’nin hükûmet sistemini değiştirmesi yerine, siyasal sistemini bir anayasal demokrasiye dönüştürmesi gerekliliğine işaret etmektedir (Mustafa Erdoğan, “Türkiye’nin Sistem Arayışı,” [http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasal\\_rejim\\_metin\\_tebliğ2.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasal_rejim_metin_tebliğ2.php). E.T. 17.03.2006.



ileri sürülen çözüm yolları, hangi açılardan sorunu/sorunları çözebilecek yeterliliğe sahiptirler? Son olarak Türkiye için sunulan bu çözüm yollarının gerçekleştirilebilme yeteneği var mıdır ve bununla ilintili olarak taşıdığı risk potansiyelleri, kabul edilebilir bir düzeyde midir?

İlk soru(na)ya ilişkin olarak 1982 Anayasasının öngördüğü hükûmet sisteminin ciddi uygulama sıkıntıları yarattığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Başta yasama-yürütme ilişkileri olmak üzere, anayasanın temel ruhu ele alındığında, seçim sistemi, parti sistemi, siyasal yasaklar, temel hak ve özgürlüklere karşı sergilenen yaklaşım düşünüldüğünde, görünüşte düzeni ve istikrarı sağlayan etkin bir yürütme oluşturulmak istenmiştir. Böylece ülkenin yaşadığı siyasal bunalımların yinelenmemesi, âdeta bir matematik kesinlikle sağlanmış olacaktır. Ancak kurumsal müdahalelerle yapılan bu anayasal mühendislik, kısa bir süre etkili olmuşsa da siyasetin ve hukukun olağanlaşma sürecine girmesiyle, anayasanın siyasal kilitlenmelere ve tikanıklıklara açık yapısı, kısa bir süre sonra etkisini göstermeye başlamıştır. Aslında parlamenter sistemin doğasında bulunan zayıflıklarından ziyade 1982 Anayasasının kendi çıkmazlarından kaynaklanan bir siyasal bunalımın var olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Hekimoğlu, 12 Eylül Müdahalesinin parçaladığı siyasal yapının sağlıksızlığına vurgu yapmakta ve bu zemin üzerinde oluşturulup, kurumsallaştırılmaya çalışılan parlamenter demokrasinin başlı başına bir sorun olduğuna işaret etmektedir. Öyle ki; kurulan çok sayıda yeni parti, parçalı bir parlamentarizmin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu durum, artan ülke sorunları karşısında çözüm üretemeyen ve yeterli etkinlik gösteremeyen bir yönetime neden olmuştur. Yazara göre; bu süreçte itibar kaybeden siyasal partiler, parlamenter demokrasinin işlerliğinde ciddi bir zafiyete yol açmışlardır.<sup>519</sup> Benzer bir yaklaşımla Caniklioğlu, parlamenter sistemlerin siyasal partilere dayandığını belirtmektedir. Yazar, Türkiye uygulamasında önder merkezli, parti içi demokrasinin kurumsallaşamadığı ve parti disiplininin çok katı olduğu siyaset yapısının, Batılı örneklerden farklı olarak siyasal kilitlenmelere veya bunalımlara açık

<sup>519</sup> Mehmet Merdan Hekimoğlu, “Türkiye İçin Yeni Bir Hükûmet Şekli Önerisi: İki Turlu, Fesih Yetkili Başkanlık Sistemi,” **Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp’e Armağan Cilt 3** (İstanbul: Beta Yayınları, 2003), s.400.

bir hükûmet sistemine yol açtığıнын altını çizmekte ve bu yapının, yeni sistem arayışlarını beraberinde getirdiğini iddia etmektedir.<sup>520</sup>

Hükûmet sistemine yönelik arayışları gündeme taşıyan en önemli noktalardan birini de parlamenter sistemin ciddi bir istikrarsızlık sorunu ile karşı karşıya olduğu varsayımdır. Bu varsayım aslında uygulanan seçim sistemi, bunun sonucunda yasama organına kaç partinin girmesi ve kurulacak hükûmetin niteliğiyle de yakından ilgilidir. Arslan’a göre; parlamenter sistemlerde uygulanan orantılı seçim sisteminin çok parçalı bir yasama yapısına yol açmakta, bu durumda beraberinde koalisyon hükûmetlerinin kurulmasını dayatmaktadır. Koalisyon hükûmetlerinin görev sürelerindeki kısalık istikrarsızlık eleştirisinin de temelini oluşturmaktadır.<sup>521</sup>

Parlamenter sistemlerde, yapısal olarak uzun ömürlü hükûmetlerin iş başında olamayacağından, sıklıkla istikrarsızlık görüleceği, buna karşın başkanlık sisteminde, başkanın düşürülememesinden kaynaklanan belli görev süresi sayesinde, istikrarlı bir yönetime kavuşulacağı ileri sürülmektedir ve bu görüş belli ölçülerde doğruluk payı da içermektedir. Ancak bu saptamadaki her iki önerme de mutlak bir geçerliliğe sahip değildir. Parlamenter sistemler çokça eleştirilen koalisyon hükûmetleriyle de siyasal istikrarı sağlayabildikleri gibi başkanlık sistemleri kurumsal olarak istikrarlı bir modele sahip gözükmekle birlikte bünyesinde barındırdığı zayıflıkları nedeniyle bütün bir siyasal sistemin istikrarsızlığına yol açabilecek kilitlenmelere neden olabilirler. Bu yüzden her iki sistemin karşılaştırılması yapılırken başka siyasal girdilere de gereksinim vardır. Bu açıdan bakıldığında hükûmet istikrarını etkileyen iki önemli etmeni göz ardı etmemek gerekmektedir. Bunlardan ilki, ülkenin siyasal partilerinin içyapısı iken; diğeri, uygulanan seçim sistemi sonucunda yasama organında oluşan partisel dağılımdır. Çünkü her iki siyasal girdi birbirinden bağımsız olmadığı gibi birlikte ele alındığında hükûmet istikrarını/sızlığına destekleyen/yol açan veriler olarak ele alınmalıdırlar.

<sup>520</sup> Meltem Dikmen Caniklioğlu, “Türkiye’nin Sistem Sorunu Mu Var?,” **Kamu Hukuku Arşivi** Cilt no 2, Sayı no 3: 184-217, (Ekim 1999), s.194.

<sup>521</sup> Nagehan Talat Arslan, “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi,” **GÜİİBFD** Cilt no 5, Sayı no 3: 161-173, (Kış 2003), s.162.

Yüzbaşıoğlu ve Akartürk, Türkiye’deki parti sisteminin çok dağınık ve parçalı bir görünüme sahip olması ile istikrar olgusu arasında bir bağıntı kurmaktadır. Yazarlara göre, bu hâliyle partiler arasında derin bir siyasal düşünce ve tercih ayrılıkları bulunduğu gibi mevcut anayasal düzen üzerinde tüm partilerin belli ölçülerde de olsa oydaşmaları söz konusu olamamıştır. 1960’dan bu yana yapılan askeri müdahaleler, disiplinli, parti genel başkanlarının hâkimiyetine dayanan ve parti içi demokrasisi kökleşmemiş Türk siyasal parti sistemini daha kırılgan ve giderek hassaslaşan bir noktaya getirmiştir. Parti sisteminin bu istikrarsız hâli, parlamenter sistemin sağlıklı biçimde işleyişini de olumsuz yönde etkilemiş ve görev süresi bakımından istikrarsız koalisyon hükûmetlerinin de ortaya çıkmasına yol açmıştır.<sup>522</sup>

Tuncay, konunun derinleştirilmesinde, partilerin içyapısına ama özellikle parti içi demokrasiye yaptığı vurgu ile katkıda bulunmaktadır. Çünkü hükûmet istikrarsızlığı ele alınırken; partilerin kuruluşu, işleyişi, karar alma mekanizmaları, üyelik ölçütleri, mali yapıları, yasama organındaki temsilcilerinin belirlenmesi, örgüt içi disiplin ve bunların oluşturulmasında kullanılan yöntemlerin demokratikliğini ifade eden parti içyapısı ya da düzeni gözden kaçırılmaması gereken bir noktayı oluşturur. Özellikle siyasal partinin örgüt yapısının demokratik esaslara uygun olarak belirlenmesi, bunun hukuki sınırlarının saptanarak, partinin önder/önderlerinin oligarşik eğilimlerine ve baskısına izin verilmemesi ve demokratik katılımcılığın sağlanarak, karar mekanizmasının tabandan tavana doğru oluşturulması anlamına gelen parti içi demokrasi aslında demokratik siyasal yapının devamlılığı bakımından büyük önem taşımaktadır. Çünkü seçim sistemi-parti sistemi ve parti içi demokrasi arasında işleyen olgusal bir zincirleme etkileşim mevcuttur. Demokratik yönetimlerin temelinde siyasal partilerin yattığı düşünüldüğünde, bu üçlü ilişki, parti içi demokrasinin yarattığı etkinin kapsamını daha iyi anlamamıza yardımcı olacaktır. Gerçekten de seçim sisteminin yarattığı siyasal tablolar, yasama organında beliren parti sistemini biçimlendirirken aynı zamanda ülkedeki parti içi demokrasiyi de olumlu ya da olumsuz yönde etkilemektedir.<sup>523</sup> Ayrıca

<sup>522</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu ve Ekrem Ali Akartürk, “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler,” *MÜHFD* Cilt no 7, Sayı no 2: 213-248, (2005), s.242.

<sup>523</sup> Parti sistemlerini doğrudan etkileyen seçim sistemleri, dolaylı olarak da parti içi demokrasinin derinliğini belirler. Tek turlu çoğunluk sistemi “iki partili” bir yapıya yol açıyorsa, parti içi demokrasi daha az işler. Çünkü parti önderi ve yönetici seçkinlerin ağırlığının ortaya çıktığı bu durumda parti disiplini kendisini daha yoğun hissettirir. Bu yüzden parti üye ve delegeleri bu yapılanma içinde diğer

siyasal partilerin kendi içlerinde demokratik olabilme derecesi de başka bir açıdan bütün parti sistemini ilgilendiren bir etkiye sahiptir. Şöyle ki; parti içi disiplin- demokrasi geriliminin iyi yönetilememesi, benzer dünya görüşüne sahip olmakla birlikte, aynı parti çatısı altında bir arada bulunamayan/yaşayamayan siyasal görüşlerin/hareketlerin, partiden ayrılarak, çok sayıda farklı partinin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu sonuç aşırı çok partili bir parti sistemini de beraberinde getirmektedir. Son aşamada birbiriyle neden sonuç ilişkisi içinde bulunan bütün bu olgular, hükûmetin istikrarsızlığına ve bir ölçüde de “etkin olamamasına” yol açabilmektedir. Bunun doğal yansıması olarak da koalisyon hükûmetlerini dayatan bir yasama organı dağılımının ortaya çıkmasıdır ki; Türkiye’de Barajlı d’Hondt Sisteminin<sup>524</sup> uygulanmasına rağmen

---

parti karşısında kendilerini daha tutarlı ve disiplinli hareket etmek zorunda bulurlar. Böylece merkeziyetçi bir parti sistemi ile parti içi demokrasinin boyutları da daralır. İki turlu çoğunluk seçim sisteminde ise, merkez partiler ön plana çıkmaktadırlar. Bu sistem, kamuoyu ve parti içindeki koalisyonlar yoluyla belli ölçüde bir uzlaşma kültürünün oluşmasına yol açsa da yeni eğilimlere çok fazla şans tanımadığından, ideolojik yönden özgün çıkışların/hareketlerin seçimlerde başarılı olma imkânını azaltmaktadır. Orantılı temsil esasına dayanan seçim modelleri ise, çok partili bir siyasal yapının ortaya çıkmasına neden olur. Böylece, parti merkezi, kendi tabanının sesini daha fazla dinleme gereksinimi duyar ve kendi otoritesinden belli ödünler vererek, yerel örgütlere ve gruplara önem vermek zorunda kalır. Bu sonuç parti demokrasinin tam anlamıyla işletilmesi için yeterli olmasa da partileri katı bir tutumla yapılanmaktan uzaklaştırmaya yarar (Tuncay, **a.g.e.**, s.52-53, 85-86.).

<sup>524</sup> 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında üzerinde önemle durulan noktalardan ikisini seçim ve siyasal partiler kanunları oluşturmuştur. Dönemin askeri iktidarı, 12 Eylül öncesindeki toplumsal yapının “hastalıklı” olduğu kanısıyla hareket etmiştir. Devlet yönetiminin bir türlü gerçekleştirilememesi, seçim sistemi yüzünden çok parçalı yasama organlarının oluşması nedeniyle koalisyon hükûmetlerinin zorunlu hâle gelmesi ve bu hükûmetlerin bir türlü kurulamaması ya da uzun ömürlü olmaması, milletvekillerinin kişisel çıkarlarını ön planda tutarak parti değiştirmeleri hastalıklı toplumsal yapının arızalı siyasal yansıması olarak görülmüştür. Anayasa koyucu bu arızayı gidermek/onarmak için bir yöntem/tedavi aracı olarak seçim ve siyasal partiler kanunlarını, yaşanan sorunlara bir tepki/yanıt vermek yaklaşımıyla hazırlamıştır. Böylece koalisyonlara olanak tanımayan, yasama organında tek parti çoğunluğunu ve hükûmetini elde etmeye dönük bir seçim modelinin kabulü yönüne gidilmiştir. Görev süresi istikrarı sağlamak üzere, çoğunluk sistemine en yakın sonuçları veren bir orantılı temsil sistemi olan d’Hondt sistemi kabul edilmiştir. Ayrıca bununla yetinilmemiş, %10’luk ülke geneli ve seçim çevresi barajlarıyla donatılan seçim sistemi, orantılı temsil esasından uzaklaştırılarak, büyük partilerin aşırı, küçük partilerin ise eksik temsiline yol açılmıştır. Özellikle her seçim çevresi barajının birbirinden farklı olması var olan temsilde adaletsizliği büyütülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Tuba Asrak Hasdemir, “1980 Sonrası Türkiye’de Seçim Sistemi-Kimi Saptamalar,” **AÜSBFD Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan** Cilt no 47, Sayı no 1-2: 253-276, (Ocak-Haziran 1992), s.256,260-62.). 2839 SK ile getirilen d’Hondt sistemi bu yapısıyla karma bir modeli öngörmekteydi. Hükûmet istikrarı hedefleyen bu anayasal mühendislik, 1987 yılındaki seçim mühendisliği ile daha da ileri bir safhaya taşınmış ve büyük partileri daha da güçlendirmek amacıyla, çoğunluk sistemiyle seçilmesi zorunlu olan “kontenjan milletvekilliği” uygulaması seçim sistemine eklenmiştir. 1983 seçimleri beklenen sonucu vermiş ve fakat antidemokratik koşulları dikkate alındığında, seçim sisteminin test edilmesi sonraki seçimlere kalmıştır. Temsilde adalet ilkesinin neredeyse hiçe sayıldığı bu seçim sistemiyle girilen 1987 seçimlerinde ise beklenen sonuç elde edilmiş ve ANAP’ın 292, SHP’nin 99 ve DYP’nin de 59 milletvekili ile girebildiği üç partili bir yasama organı oluşturulmuştur. Böylece bir partinin (ANAP’ın) tek başına büyük bir çoğunlukla hükûmeti kurabilmesi sağlanmıştır. Buna karşın 1991 seçimleri, seçim sisteminde çok büyük değişikliklere gidilmemekle birlikte aynı sonucu doğurmamış ve yasama organına, milletvekili sayılarına göre sırasıyla DYP, ANAP, SHP, RP ve DSP’nin temsilci gönderebilmesine olanak tanıyarak Türkiye’nin üçüncü

bu sonucun doğması engellenememiştir. Bütün siyasal girdiler bir arada düşünüldüğünde, siyasal yaşamda uzlaşma kültürünün olgunlaşmadığı, parti sayısının her an artmaya müsait olduğu, görünüşte disiplinli partilerden oluşan yapısıyla Türk parlamenter sistemi, ciddi bir hükûmet istikrarsızlığı sorununu bünyesi içinde barındırmaktadır. Dolayısıyla hükûmetlerin görev sürelerinin süreklilik taşınamaması, koalisyon hatta azınlık hükûmetlerine açık siyasal yapı, hükûmet istikrarını zedeleyen bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eren, Türk parti sistemi ölçeğinde, önerilen başkanlık sisteminin, uygulanabilme olanağının/olasılığının, düşünüldüğünün aksine, beklentinin altında sonuçlar doğurabileceğine dikkat çekmektedir. Başkanlık uygulamasının en önemli dinamiklerinden birinin, ülkedeki mevcut parti sistemi olduğunu ifade eden yazar, parti sisteminin ölçütlerini de “nicelik”, “partiler arası ideolojik mesafe”, “parti disiplini” ve “partiselsel kurumsallaşma” olarak belirlemektedir. Sayısal olarak çok partili bir sistemin bulunduğu Türkiye’de, partiler arasında derin ideolojik bir mesafe aralığı olmamakla birlikte, siyasal kutuplaşmayı akutlaştıracak “laiklik”, “AB”, “ekonomik tercihler” gibi tartışmalı konular mevcuttur. Ayrıca Türk siyasal partileri çok katı bir disipline sahip olmasalar<sup>525</sup> da disiplinsiz olarak nitelendirilmeleri de olası değildir. Kurumsallaşma noktasında ise, Türkiye’deki partilerin aranan ölçütleri karşılamadığı görülmektedir. Çünkü askeri müdahaleler sonrasında uzun ömürlü partilerin kapatılması hatta çok partili demokratik yaşam içinde ciddi oy kayıplarına uğrayarak, küçülmeleri, seçmenlerin partilere karşı güvenlerinin azalması ve parti örgütlerinin zayıflaması söz

---

koalisyonlar dönemini başlatmıştır (Günel, **a.g.e.**, s.128-129,132-135,137-138.). 1995 seçimleri öncesinde yapılan değişikliklerle bu eğilim devam ettirilmiştir. Küçük seçim çevrelerinin birleştirilmesi, İstanbul, Ankara ve İzmir dışında her ilin tek seçim çevresine dönüştürülmüş, seçim çevresi barajları kaldırılmış, kontenjan milletvekilliği uygulamasına son verilerek 1980 sonrasında, o güne kadar ki; en âdil seçim sistemi kabul edilmiştir. Ülke geneli seçim barajına rağmen, yapılan bu değişiklikler 1995 ve 1999 seçimlerinde çok parçalı bir TBMM yapısının oluşumuna yol açmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da koalisyon hükûmetleri kaçınılmaz hâle gelmiştir. 2002 seçimlerine de aynı seçim sistemiyle girilmiş olmakla birlikte, siyasal koşulların da etkisiyle seçim sistemi iki partili, aşkın temsil oranı yüksek bir yasama organı profili ortaya çıkarmıştır. Bu durum, temsilde adaletin olmadığı ve fakat hükûmet istikrarının elde edildiği bir AKP hükûmetini iş başına getirmiştir (Yavaşgel, **a.g.e.**, s.179-182.).

<sup>525</sup> Türkiye’de partilerin disiplinli olduğu ve parti örgütlerinin belli kurallara bağlılığı esas olsa da, taşra örgütleri ile genel merkez arasındaki bağlar düşünüldüğünün aksine çok da güçlü değildir. Bu durum partileri hizip ve/veya kişisel mücadele alanı hâline dönüştürebilmektedir. Ancak bunun farkında olan parti önderleri ve merkez yönetimleri, delege bazında elde ettikleri üstünlükle parti kurultaylarını denetimleri altına alarak iktidarlarını korumaya çalışmaktadırlar. Böylece kendilerine yakın çalışma gruplarını işbaşına getirmek suretiyle bir ölçüde parti disiplinini sağlama yolunu seçmektedirler (Tuncay, **a.g.e.**, s.170-171.).

konusu olmuştur. Bütün bu ölçütler birlikte ele alındığında, Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanmaya kalkışılması, sistemin yapısal sorunlarının çok daha çabuk ve aşılması güç biçimde ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Bu durumda hükûmet istikrarının sağlanması hedeflenirken, siyasal sistemin istikrarının bozulması tehlikesi ile karşılaşılacaktır. Çünkü yöneten, güçlü ve istikrarlı bir başkanın aynı zamanda yasama organına hâkim olabilmesi de gereklidir. Eğer bunu sağlayamazsa ve yasama organında kendi partisi çoğunluğu sağlayamadığı için bir “azınlık başkanı” konumuna düşer ki; Türkiye bakımından bu olasılığın sıklıkla ortaya çıkması mümkündür. Böylece başkan kendi siyasetini belirleyip, kabul ettiremeyen bir duruma düşecektir. Ayrıca Türk siyasetinde dünya görüşü bakımından birbirine hiç de yakın olmayan çok sayıda partinin var olmasını ve disiplinli parti geleneğini de bu denkleme kattığımızda erkler arası bunalım daha da büyüyecektir. Son dönemde siyasal partilerin kurumsallaşmaktan hızla uzaklaştığı, siyasetin, parti genel başkanlarının merkezinde ve onların aşırı kişiselleşen önderlikleri çevresinde yapıldığı düşünüldüğünde, karşılaşılabilecek sıkıntının ne kadar büyük olduğu daha iyi anlaşılabilecektir. Çünkü bu siyasal yapı demokrasinin olmazsa olmazlarından birini meydana getiren “hesap sorulabilirlik” ilkesini önemli ölçüde zedeleyecektir.<sup>526</sup> Dolayısıyla Türkiye açısından bir sistem değişikliğinin gerekli olup olmadığına karar vermeden önce her ülkenin kendine özgü koşullarını dikkate almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Türkiye açısından parlamenter sistemin yerini, bütünüyle farklı bir hükûmet sistemine bırakması gerektiği yönündeki önerilerin arkasında yatan bir diğer ana eleştiriyi “etkinlik” konusu oluşturmaktadır. Bu noktada etkinlik için istikrar koşuldur

<sup>526</sup> ABD parti sisteminde ise seçmenlere çok fazla seçme şansı tanımayan, ılımlaştırıcı etkilere sahip ve iki partili bir sistem söz konusudur. Bu yapı yalnızca bir partinin iktidara gelmesine imkân tanınmasıyla görece istikrarlı ve etkin siyasetler üreten bir yürütme erki yaratmaya elverişlidir. Çünkü başkanlık sisteminin yapısal özelliği koalisyonlara uygun değildir ve dolayısıyla ikiden fazla partinin sistem içinde yer alması, işleyiş sekteye uğratabilecektir. Öyle ki; parti sisteminin parçalanması, uzlaşmayı ve koalisyonları dayatacaktır. Bu durum, başkanlık sistemi için, yasama-yürütme ilişkilerini kilitleyerek sistem bunalıma evrilen bir sorunla karşı karşıya kalınması demektir. Ayrıca kurumsallaşan bu köklü partilerin disiplinsiz olmaları ve kendi aralarındaki ideolojik mesafenin birbirine çok yakın olması, yönetebilirliği kolaylaştırmaktadır. Şöyle ki; ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel çatışmaların hızla denetim altına alınarak, en az zararlar atlatılmasını sağlamaktadır. ABD parti sistemi, bu nitelikleriyle başkanlık sisteminin yapısal sorunlarını örten bir etki yaratmaktadır. Böylece sistemin başarılı ve sürekli biçimde işlemesi için gereken siyasal alt yapıyı da hazırlamış olmaktadır (Emrah Karaca Eren, “Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği,” **GÜİBFD** Cilt no 4, Sayı no 3: 135-161, (Kış 2002), s.140-150.).

önermesinden ziyade 1982 Anayasasının öngördüğü çift iktidarlı yürütme organı<sup>527</sup> ile etkinlik sorunu arasındaki nedensellik bağının derecesi üzerinde yoğunlaşmak tercih edilecektir. Çünkü Türkiye açısından hükûmetlerin etkin olamamasını, yalnızca hükûmet istikrarsızlığı önermesiyle açıklamak, konuyu eksik bir bakış açısıyla ele almamıza neden olacaktır. 1982 Anayasasıyla oluşturulan “çift iktidar odaklı” yürütme aygıtı, kendi içinde sıklıkla siyasal ve hukuki kilitlenmelerin yaşanmasına yol açmaktadır. Bu yapısal sorun, hükûmetin etkinliği açısından, parlamenter sistemin Türkiye’deki işleyişini büyük ölçüde aksatan ağırlıklı nedeni oluşturmuştur.

Parlamenter sistem her ne kadar yasama çoğunluğunun güvenine dayanan bir hükûmet öngörse de, sistem, ülkenin hükûmet tarafından yönetilmesi noktasına dönüşmüştür. Çünkü partiler demokrasisinin egemen olduğu çağdaş parlamentarizmde hükûmet, yasama organında çoğunluğa sahip parti ya da partiler tarafından oluşturulmaktadır. Böylece hükûmet ile yasama çoğunluğu arasında bir siyasal özdeşlik sağlanmış olduğundan, uygulamalar parti hükûmetlerini ortaya çıkarmıştır. Bu yüzdendir ki siyasal bir program etrafında toplanan bir partinin kurmuş olduğu hükûmetin, siyasal bakımdan türdeş, birbiriyle uyumlu ve dayanışma içinde bulunması doğaldır. Bu yapı dolayısıyla, başbakanın düşürülmesi ya da istifası hâlinde, hükûmetin toplu olarak yasama karşısında sorumlu olacağı ve varlığının sona ereceği ilkesi kabul edilmiştir. Günümüz parlamenter sistemlerinin geçirmiş olduğu bu değişim yalnızca hükûmetin konumu noktasında kalmamış, ayrıca hükûmetin içinde başbakanın yeri ve

---

<sup>527</sup> Uluşahin yerinde bir ayrımla parlamenter sistemin yapısal olarak kurgulanan parçalı yürütme erkinin “iki başlılığı” ifade etmediğini, aksine Cumhurbaşkanının yürütme erki içinde etkisiz ve sembolik yetkilerle donatılan “iki kanatlı” bir yapıya sahip olduğunu vurgulamaktadır. Yazara göre söz konusu iki kanatlı yapı aslında sistemin işleyişi bakımından dengeyi bozmaktan çok sağlayan araçlardır. Oysa iki başlı yürütme erki kendisini meydana getiren devlet başkanı ve hükûmet başkanının iktidar odağı olması demektir ki; bu yapı, belirli yetki demetleriyle birleştiğinde devletin doruğunda neredeyse kaçınılmaz bir çatışma ortamını hazırlayan olağandışı bir düzenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta bu iki başlılığın oluşması ya da kabulü için mutlaka Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine de gerek yoktur. Önemli olan Cumhurbaşkanının yürütme erki içinde hükûmetle yarışabilecek yetkiler bütününe sahip kılınmasıdır ki; son dönemde Cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki gerilimli ilişki bu saptamanın doğrulanması için yeterli örnekleri bize sunmaktadır (Nur Uluşahin “Rejim Muhafızlığından ve İki Başlılıktan Vazgeçmek,” **Birikim** Sayı no 219: 18-26, (Temmuz 2007), s.19.). 1982 Anayasasıyla yürütme erki, yasama ve yargı karşısında daha rahat hareket edebilecek tarzda ve etkinlikte düzenlenmiştir. Yürütme içinde bir yanda Cumhurbaşkanı güçlendirilirken; öte yandan başbakanın kimliğinde/kişiliğinde hükûmet güçlendirilmiştir.

ağırlığı da yeniden gözden geçirilmiştir. Öyle ki, parlamenter sistemlerde bugünün başbakanları artık "eşitler arasında birinci" olmaktan öte bir konuma yükseltilmiştir.<sup>528</sup>

Türkiye'de bu değişim sürecinden etkilenmiştir. DP ile görülen siyasal iktidardaki farklılaşma, üç askeri müdahalenin yaşandığı 1960-1980 yılları arasında da devam etmiştir. Ancak bu dönemde, siyasal iktidarın niteliğinde yalnızca kısmi bir dönüşüm yaşanmıştır. Öyle ki, yeni bir sınıfın iktidarı ele geçirmesi değil daha çok aynı egemen sınıfın yönetici kadrolarında yaşanan bir değişim söz konusu olmuştur. Ancak siyasal sistem içerisinde başbakanın çok önemli bir aktör hâline getirilmesi, büyük ölçüde 1980 sonrasına rastlamaktadır. Siyasal iktidarın kullanımında uluslararası siyasal ve ekonomik ilişkilerin etkisinin artması, yabancı sermaye hareketlerinin hızlanmasına, yerli sanayini korumaya dönük siyasetin terk edilmesine ve dış ticaretin serbestleştirilmesine yol açmıştır. Bu sosyo-ekonomik dönüşüm, 1982 Anayasasının sağladığı hukuksal yapının<sup>529</sup> katkısıyla pekişmiş ve Özal'ın kişiliğinde belirginleşen güçlü bir başbakanlık makamı yaratılmıştır. Böylece bir yandan tek parti hükûmeti başbakanlarının etkinliği artarken, diğer yandan koalisyon hükûmetlerinde başbakanın sahip olduğu güç sayesinde hükûmet içi dengelerin bozulmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.<sup>530</sup>

1982 Anayasasıyla yürütme organının güçlendirilmesi yalnızca hükûmet kanalıyla değil aynı zamanda, Cumhurbaşkanının sistem içinde güçlendirilmesiyle yoluyla da

---

<sup>528</sup> Erdoğan, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, 1993, **a.g.e.**, s.38-41. Parlamenter sistemlerde başbakanın siyasal konumunun geçirdiği değişimi, 1970'lerde başlayan ve 1980'lerden itibaren de hızını arttırarak sürdüren küresel yeni kapitalist düzenin etkisi göz ardı ederek açıklamak mümkün gözükmemektedir. Kapitalizmin biçim değiştirmesi, siyasal iktidarı niteliksel olarak farklılaştırmamakla birlikte; siyasal düzeyde ciddi bir işleyiş değişimine yol açmıştır. Siyasal iktidarı kullanan özneler mevcut yönetsel yapı ile olan ilişkilerinde kurumsallaşmaya çalışmışlardır. Bu çerçevede parlamenter sistemler bakımından da başbakanlar siyasal konumlarını kurumsallaştırmak amacıyla yönetsel örgütlenme eğilimi göstermişlerdir. Sonuç olarak yürütme erki içinde siyasal iktidarın kimin tarafından kullanılacağı önem kazanmıştır (Örsan Ö. Akbulut, "Siyasî İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan", **a.g.m.**, s.67-69.).

<sup>529</sup> Başbakanın güçlendirilmesine yönelik olarak anayasada yapılan iki düzenleme dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki başbakanın birlikte çalışmakta zorlandığı bakan/bakanlarının görevlerine son verilmek üzere Cumhurbaşkanından bu yönde istemde bulunabilmesidir (1982 AY. md. 109/II). Bir diğer düzenleme ise hükûmet içinde her bakanın yasama organı dışında ayrıca başbakana karşı sorumlu olmaları ve başbakanın, bakanların görevlerini anayasa ve kanunlara uygun olmak yerine getirip getirmediğini gözeterek gerektiğinde düzeltici önlemleri alabilmesidir (1982 AY. md. 112/II,III).

<sup>530</sup> Örsan Ö. Akbulut, "Türkiye'de Siyasal İktidar Sorunsalı Açısından Başbakan," **AİD** Cilt no 36, Sayı no 3: 21-48, (Eylül 2003), s.40,42,44.



gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının konumunun yeniden ele alınmasıyla kendisi sistem içinde ayrı ve belirleyici bir iktidar odağı haline getirilmiştir. Tam bu noktada Türk parlamenter sisteminin işleyişindeki etkinlik sorunu karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasasının ilk uygulama yılları potansiyel Cumhurbaşkanlığı-başbakanlık gerilimi ile geçmemiştir. Özal'ın başbakanlığı döneminde, yasama organındaki çoğunluğa dayanan iktidar partisi, hükûmet sisteminin birinci mantığının yani “başbakan demokrasisinin” işlemesine olanak tanımıştır. Dolayısıyla bu süreç Cumhurbaşkanının bir adım daha geride durmasına yol açmış ve Çağlar'ın deyişiyle sistem, “başkan”sızlaşmıştır. Ancak bu sonuç, iktidar partisinin güç kaybetmeye başlayarak, ufalanma sürecine girmesine kadar devam edebilmiştir. Bu andan itibaren anayasa koyucunun öngördüğü ikinci mantığın devreye girebilmesi için gerekli siyasal zemin de oluşmaya başlamıştır. Çünkü siyasal bunalımları çözmek üzere önemli anayasal yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı zaman içinde kendiliğinden bir iktidar odağı hâline dönüşmüştür.<sup>531</sup> Bu yüzdendir ki; yürütmenin kendi içinde ortaya çıkması kuvvetle muhtemel uyuşmazlıkların temelinde yatan başlıca dinamik, Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Parla, Türk Cumhurbaşkanını anayasal yetkileri bağlamında Amerikan başkanı ve Fransız Cumhurbaşkanı ile karşılaştırarak, onun bazı açılardan diğerlerinden daha güçlü bir siyasal konuma sahip olduğunu ileri sürmektedir. Yazara göre; anayasayla, bir yandan Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmek yoluyla, ona dolaylı bir meşruiyet tanınmasına karşın sorumsuzluğu ile bağdaşmayacak genişlikte ve yasamanın üstünlüğü ile yargının bağımsızlığını zayıflatacak derecede yetkilendirilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetki rezervi sayesinde hükûmet, yasama, yargı ve bürokrasi üzerinde ciddi bir hükmetme olanağına sahip kılınmıştır. Ayrıca toplum karşısına bir siyasal figür olarak çıkarılmış ve kendisine belirli siyasal hedeflere ulaşabilecek adımları atabilmesi için gereken iktidar sağlanmıştır.<sup>532</sup>

<sup>531</sup> Yazar, Özal hükûmetleri döneminin, bu ikili siyasal pratiğin ilkinde uyduğunu özellikle KHK'ler aracılığıyla başbakan demokrasisinin kurulduğunu vurgulamaktadır. Ancak bu yapının sistemin ikinci mantığını hiçbir biçimde zedelediğine de işaret etmektedir (Çağlar, **a.g.m.**, s.60-61, 64.).

<sup>532</sup> Parla, 1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanına tanınan kapsamlı ve güçlü yetkilerin başlıcalarını, her alanda yapabildiği atama yetkileri, etkin bir veto yetkisi, başbakana bile danışmadan kullanabileceği seçimleri yenileme yetkisi, olağanüstü hâl döneminde kullanabildiği yetkileri ve yasama organının onayını almadan kullanabileceği silahlı kuvvetleri kullanma yetkisi ile DDK aracılığıyla yapabileceği denetim yetkileri olarak özetlemektedir (Parla, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 2002, **a.g.e.**, s.220-221. Fendoğlu da 1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanı için öngörülen anayasal yetkiler çerçevesinde

Cumhurbaşkanı-başbakan arasında 1991 seçimlerini izleyen dönemde Özal-Demirel<sup>533</sup> anlaşmazlığı ile başlayan, Demirel-Erbakan<sup>534</sup>, Sezer-Ecevit<sup>535</sup> gerilimi ile

bir yarı-başkanlık sistemi kurguladığına işaret etmektedir. Yazara göre; Cumhurbaşkanıya tanınan yetkiler bir başkanlık sistemi için yeterli olmamakla birlikte, mevcut parlamenter sistemi Fransa'daki uygulamaya benzer biçimde yarı-başkanlık sistemine dönüştürmüştür (Fendoğlu, **a.g.m.**, s.21.).

<sup>533</sup> Yasama organındaki ANAP çoğunluğunun Özal'ı Cumhurbaşkanı seçmesi ve kısa bir süre sonra gerçekleştirilen seçimler sonucunda birinci parti konumuna yükselen DYP'nin SHP ile oluşturduğu koalisyon hükûmetinin başbakanlık koltuğuna Demirel'i yeniden oturtmasıyla, 1982 Anayasasının çift başlı yürütmesini yaşama geçirmiştir. Her ne kadar sivil ve siyasal karakterli bir Cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi kurulmuş ve her ikisi de aynı siyasal gelenekten gelmiş olmalarına karşın, siyasal rekabetten ve kişisel sürtüşmelerden kaynaklanan gerilimli ilişki kısa süre içinde kendini göstermiştir (Yücel, 2007, **a.g.m.**, s.162.). 1991 yılının Kasım ayında ortaya çıkan ve "Çankaya Sorunu" olarak bilinen Cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki bunalımın temelinde, hükûmetin, Cumhurbaşkanı Özal'ı Çankaya'dan indirme uğraşısı yatmaktadır. Başbakan Demirel'in söz konusu sorunu tanımlarken kullandığı ölçütler, Cumhurbaşkanı'nın seçimindeki mevcut koşulların artık değiştiği ve dolayısıyla kendisi hakkında demokratik meşruluk noktasında bir bunalımın olduğudur. Çünkü Cumhurbaşkanı Özal'ı seçen yasama çoğunluğu büyük ölçüde değiştiği ve 1991 seçimlerinin aslında Özal hakkında bir halkoylaması niteliğinde olduğuydu. Diğer ölçüt ise, Cumhurbaşkanı'nın görevini yerine getirirken ve yetkilerini kullanarak gerçekleştirmiş olduğu uygulamaların niteliğiydi. Hükûmet bu uygulamaların, Cumhurbaşkanı tarafsızlığı ile bağdaşmadığını, aksine zedelediğini ileri sürmekteydi (Bertil Emrah Oder, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler," **Başkanlık Sistemi Haz.**: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s. 32-34.).

<sup>534</sup> 28 Şubat 1997 tarihli MGK toplantısında, Kurulun askeri kanadınca sıkıştırılan Başbakan Erbakan, daha sonraki günlerde toplumun çeşitli kesimlerce ağır eleştirilere maruz kalmış, TOBB, Türk-İş, TİSK, TESK ve DİSK'in ortak bildirisiyle de istifaya çağırılmıştır. Bu süreçte, RP hakkında kapatma dava açılırken; Cumhurbaşkanı Demirel de hükûmetin diğer ortağı DYP üzerinde sahip olduğu nüfuzu kullanarak parti içindeki muhalefeti canlandırmıştır. Erbakan karşılaştığı bu baskıdan kurtulabilmek ve partisinin iktidarda kalmasını sağlayabilmek amacıyla, hükûmet kurma görevinin koalisyon ortağı ve DYP genel başkanı olan Çiller'e verilmesi koşuluyla, görevi bırakmayı kabullenmiş ve Cumhurbaşkanı ile görüşerek istifasını sunmuştur. Ancak Cumhurbaşkanı, hükûmeti kurma görevini, dönemin ANAP genel başkanı Yılmaz'a vererek siyasal gelişmelerin seyrinde belirleyici rol oynamıştır (<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=214514>. E.T. 06.03.2007.).

<sup>535</sup> 57. Hükûmet döneminde başbakan Ecevit ile Cumhurbaşkanı Sezer arasında MGK toplantısında "anayasayı fırlatma" tartışması yaşanmış ve başbakanın bakanlarıyla birlikte toplantıyı terk etmiştir. Başbakan, Cumhurbaşkanı'nın kendisini terbiye sınırları dışında bir üslûpla itham ettiğini basına yaptığı açıklamayla duyururken; Cumhurbaşkanı Basın Merkezinin yaptığı açıklamada ise Başbakanın ifadelerinden, Sayın Cumhurbaşkanı'nın sorumlu tutulmasının en hafif deyişle haksızlık olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın konuşma üslûbunun 'terbiye dışı' biçiminde nitelendirmesi de, Cumhurbaşkanı'na gösterilmesi gereken asgari nezaketle bağdaşmadığı vurgulanmıştır (<http://www.milliyet.com.tr/content/dosya/almanak2001/turkiye2001.html>. E.T. 01.03.2007.). Anayasal yetkileri temelinde Cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında yürütme içi bunalım özellikle kararnameler konusunda ortaya çıkmıştır. "Cumhuriyetin temel niteliklerine karşı faaliyetlere karışan memurların idari kararlar görevlerine son verilmesini" düzenleyen KHK'nin Cumhurbaşkanı tarafından 8 Ağustos 2000 tarihinde hükûmete geri gönderilmesiyle başlayan çatışma, hükûmetin kararnameyi aynen göndermesi üzerine Cumhurbaşkanı'nın 20 Ağustos 2000 tarihinde yeniden söz konusu KHK'yi geri

süre gelen ve Sezer-Erdoğan<sup>536</sup> döneminde doruk noktasına ulaşan kişisel, yönetsel ya da siyasal tercihlere dayanan soğukluklar, uyumsuzluklar ve anlaşmazlıklar aslında Türk parlamenter sisteminin hükûmet istikrarından çok, “etkinlik” sorunuyla yakından ilintilidir. Çünkü parlamenter sistemin doğası gereği, asıl icra makamını hükûmet oluşturmaktadır. Hatta dünyadaki son gelişmeler başbakanları, ön plana çıkartmakta ve hükûmetlerin temel siyasetini belirleyen, yönlendiren ve gözeten siyasal aktör olarak ağırlık merkezini onların kişiliğinde toplamaktadır. Bu genel eğilime karşın 1982 Anayasa koyucusu yürütme erki içinde ayrı bir iktidar odağı olarak Cumhurbaşkanını monte etmiş ve aslında güçlü bir yürütme yaratma hedefini sekteye uğratacak kurumsal-siyasal yapıyı kendi eliyle biçimlendirmiştir. Çünkü yürütmenin en üst noktasındaki iki makamın birbiriyle anlaşamayan, uyuşmaz görünümü etkin olmaktan uzak bir yönetimi ortaya çıkardığı gibi meydana gelen siyasal bunalımlar sonucunda siyasal yapının istikrarsızlaşmasına kadar gidebilecek bir süreci de tetiklemiş olmaktadır. Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında ortaya çıkan/çıkabilecek olan tercih farklılıkları, bir tarafın geri adım atmaması hâlinde, önce yürütme erki içinde ve ardından da hükûmet sisteminin işleyişi noktasında ciddi kilitlenmelere yol açacaktır. Bu zincirleme etkileşimin zamansal sürekliliği ve yinelenme sıklığı, yürütmenin etkinlik derecesini belirler ki; aslında, parlamenter sistem bakımından yürütmenin etkin olamaması, istikrarsızlık sorununu da aşan bir etkiyle siyasal sistemi tartışılır hâle getirmeye başlayacaktır.

1982 Anayasasının öngördüğü yürütme modeli içinde, Cumhurbaşkanının konumunun yarattığı bunalım potansiyeline ilişkin olarak iki ana eleştiri noktası

---

göndermesi üzerine daha da derinleşmiştir. Bir diğer çatışma konusu ise 4709 sayılı anayasa değişikliği kanununun 27. md.si hakkında çıkmıştır. Cumhurbaşkanı kamuoyunda “kıyak emeklilik” olarak adlandırılan ve Anayasanın 86. md.sinde değişiklik yaratan 27. md.sinin, halkoyuna sunulmasına karar vermiştir. Burada asıl uyuşmazlık Cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanununun bir maddesini değil tümünü halkoylamasına sunmak zorunda olması yönündeki görüşte toplanmaktaydı ve hükûmet bu görüşte direnerek halkoylaması kararının yayımlanmasını geciktirdi. Ancak Cumhurbaşkanlığından gelen ikinci bir yazı gecikmeli de olsa halkoylaması sürecini başlatmış oldu. Yürütme içi bu bunalım, Anayasanın 86. md.sini değişikliğe uğratan ve 1 Aralık 2001 tarihinde yayımlanan 4720 SK ile halkoyunun yapılması sürecini sona erdirerek aşılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Ersel Aldabak, “57. Hükûmet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı,” **İÜHF** Cilt no 60, Sayı no 1-2: 3-28, (2002), s.19,23 – 27.).

<sup>536</sup> Erdoğan hükûmeti ile de Cumhurbaşkanı Sezer’in ciddi uyuşmazlıkları olmuştur. Hükûmetin TRT Genel Müdürlüğü için sunduğu çeşitli adaylara rağmen, uzun bir süre gerekli atamanın gerçekleştirilememesi, yürütmenin erkinin kendi içinde yaşanan gerilimli ilişkinin ortaya konması bakımından küçük ama yeterli bir örnektir (Yücel, 2007, **a.g.m.**, s.163.).

mevcuttur. Bunlardan ilkin, “dolaylı meşruiyet”<sup>537</sup> olgusu; ikincisini de “güçlü anayasal yetkilerin” varlığı oluşturmaktadır. Meşruluk olgusu gerçekte güçlü anayasal yetkilere sahip Cumhurbaşkanı ile siyasal sorumluluğu bulunan hükûmet ve başbakan arasında söz konusu gerilimi arttırmaktan öte bir işleve sahip değildir.<sup>538</sup> Ancak meşruiyet eleştirisinden çok daha önce anayasal yetkilerin kapsamının daraltılması konusunun gündeme taşınması daha yerinde bir yaklaşım olacaktır. Çünkü bu sayede siyasal sistem içinde kendisine geniş bir hareket alanı bulunan Cumhurbaşkanının, olmayan yetkilerini kullanması mümkün olamayacak ve mevcut sürtüşmelerin azalması suretiyle siyasal kilitlenmelerin önüne geçilmesi yolunda mesafe alınabilecektir. Dolayısıyla yetkiler konusunda değişikliğe gidilmeden, sadece bu sorunu katmerleştiren meşruiyet etkisi üzerinde durmak, usûl ekonomisine de aykırı olmaktadır. Meşruiyet olgusunu bir an için ihmâl ettiğimiz de etkinlik sorunu açısından önem taşıyan asıl siyasal girdinin “anayasal yetkiler” olduğu daha net anlaşılacaktır. Çünkü Cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisinde, ilkinin ikincisi ile yarışan koşutlukta bir yetkiler demetine sahip olması, beraberinde devlet yönetiminin gerçekleştirilmesinde ve temel siyasetin belirlenerek, bunun uygulanması aşamasında farklı siyasal tercihleri ortaya çıkarabilecektir. Bu yüzdendir ki, anayasal yetkilerin gücü, sistem içinde yetki sahibini belirleyici kılma derecesini göstermekte ve aslında güçlü, istediğini yapabilen bir yürütme erkinden çok birbiriyle çatışma potansiyeli yüksek, çift iktidar odağının yer aldığı bir yönetim merkezi inşa edilmiş olmaktadır. Bu yapı, kurgulanan hükûmet sisteminin etkin biçimde işleyememesi ve etkinlikten uzaklaşarak sorunlu bir sistem hâline dönüşmesine yol açmaktadır. Türk hükûmet sistemi, parlamenter sistemin kendine has yapısından kaynaklanan sıkıntılardan çok, parlamenter ağırlıklı ve fakat devlet başkanlığı noktasında yarı-başkanlık sistemine yaklaşan kurgusunun yapısal sonuçları yüzünden bu

<sup>537</sup> Uluşahin de anayasal yetkilerin varlığı üzerinde dururken, meşruiyeti doğrudan halktan kaynaklanmayan ve icrai nitelikte yürütme yetkilerine sahip bir Cumhurbaşkanının siyasal konumunun demokratik geleneğe uymadığına işaret etmektedir (Uluşahin, 2003, **a.g.m.**, s.226.).

<sup>538</sup> Uluşahin, 1982 Anayasasının çift başlı bir yürütme modeli öngörmekle birlikte çift meşruluğa dayanmayan bir sistemi kurguladığını ve aslında bu yönüyle ortaya çıkması muhtemel organlar arası kilitlenmelerin daha da müzminleşmesine olanak tanımadığını ifade etmektedir. Çünkü sahip olduğu anayasal yetkiler sayesinde sistem içinde yeterince belirleyici olan Cumhurbaşkanı, yürütme erki içindeki iktidar odaklarından biri olmasına rağmen doğrudan halk tarafından seçilmediği için hükûmet ve hatta yasama organı ile olan ilişkilerinde organlar arası kilitlenmeleri siyasal sistem bunalımına dönüştürecek yapıdan henüz uzaktır. Bu yüzdendir ki; hükûmet sisteminin çift meşruluğa dayanan iki başlı bir yürütme hâline getirilmesi, başta Cumhurbaşkanı-hükûmet ilişkileri olmak üzere bütün bir siyasal sistemi etkileyecek tarzda, sorunları derinleştiren ve aşılması zorlaştıran bir hâle sokacaktır (Uluşahin, 2007, **a.g.m.**, s.24.).

eleştirilerle karşılaşmaktadır. Yapılan son halkoylaması sonucunda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği verisini ve mevcut seçim sistemi ile parti sistemi girdilerini de çözümlemeye kattığımızda, siyasal bunalımları sürekli tetikleyen ve hatta müzminleşen bir siyasal yapı karşımıza çıkmaktadır.

Parlamente sistemin yapısal özelliklerinden kaynaklanan yetersizliklerin, sistemin işleyişinde ciddi aksamalara, sıklıkla hükûmet istikrarsızlığına ve etkin olamayan bir yönetim anlayışına yol açtığı yönünde yapılan eleştiriler, bir hükûmet değişikliği düşüncesini siyasal tartışma ortamına taşımıştır. Türkiye için ileri sürülen bu çözüm çarelerinin ya da bir diğer deyişle parlamente sistemden kurtulma seçeneklerinin kendine özgü artı ve/veya eksileri bulunduğu bir gerçektir. Bu aşamada "sıfır hatalı" ya da "kusursuz" bir hükûmet sistemi kurgulamak ya da çare olarak sunulan bu çözüm yollarından her sorunu ortadan kaldırmasını istemek haksız bir beklenti olacaktır. Önemli olan parlamente sistemin ve onun yerine geçmesi önerilen hükûmet modellerinin olabilirliğini/uygulanabilirliğini araştırmak ve sahip oldukları risk potansiyellerinin siyasal sistem bakımından taşınabilir olup olmadığını belirlemektir. Bu saptama ya uygulanmakta olan parlamente sistemin bir biçimde gözden geçirilerek varlığını korumasına yol açacak ya da yapılacak köklü hükûmet değişikliğinin yaratacağı siyasal dalgalanmanın toplum tarafından kabul edilip edilemeyeceğini belirlememize yarayacaktır.

Türkiye için 1990'lı yıllar itibarıyla başlayan hükûmet sistemi tartışmaları, önerilen sistem değişiminin "olabilirliği" ölçüsünde, yeni hükûmet sisteminin yaratacağı toplumsal ve siyasal maliyetin doğru hesaplanması sorununu da beraberinde getirmektedir. Çünkü yapılacak olan değişiklikle mevcut siyasal yapının kökten bir farklılaşmaya uğratılması öngörülmektedir. Aslında henüz gerçekleştirilmemiş olan böyle bir değişimin doğurabileceği olumlu/olumsuz sonuçları saptamak mümkün değildir. Buna karşın hükûmet sistemi değişiminin taşıdığı risk potansiyelini ve bunun yaratacağı olası yansımaların/sonuçların kestirimini yaparak, öngörülen çözüm yollarının siyasal ve toplumsal olarak katlanabilecek/taşınabilecek bir maliyete yol açıp açmadığı saptanabilecektir.

Toplumun ve siyasal kişiliklerin uzunca bir zamandır uygulamasına alıştıkları mevcut hükûmet sistemine ilişkin olarak duydukları bağımlılık, aslında gerçekleştirilecek değişimin karşısındaki en esaslı sorunu/engeli oluşturmaktadır. Öyle ki; kurumların istikrarını ve siyasal aktörlerin belli kurumsal tercihler yönündeki ısrarlarını/alışkanlıklarını ifade etmeye çalışan "yol bağımlılığı"<sup>539</sup> kuramı, içine girilen ve belli bir süre aynı yolda ilerlendikten sonra terk edilmesi gittikçe zorlaşan bir durumu tanımlamaktadır. Bu yüzdendir ki, hükûmet sistemindeki değişim "toplumsal meşruiyet", "siyasal yapı içindeki aktörlerin tavırları/tepkileri" ve "gerçekleşen değişimin doğurduğu sancılar" ile yakından ilgilidir. Bu noktaların gözardı edilmesi değişimin toplumsal ve/veya siyasal maliyetini çok arttırabileceği gibi katlanılması imkânsız bir seviyeye de çekebilir. Siyasal aktörlerin uzlaşısına ve geniş ölçekli bir toplumsal oydaşmaya dayanmayan yeni hükûmet sisteminin kabulü, büyük uygulama sıkıntılarını da beraberinde getirecektir. Dolayısıyla yalnızca yasama organı içindeki değil dışındaki siyasal görüş ve hareketlerin benimseyebileceği bir değişimin yapılması gerekmektedir. Öte yandan yapılacak olan değişim, hükûmet sisteminin kurumlar mimarisini değiştirecektir. Bu sonuç ister istemez mevcut yapı içindeki baskın iktidar odaklarının kendi konumlanmalarına göre bir tavır takınmalarına yol açacaktır. Eğer yeni yapı lehlerine bir durum yaratmıyor ise bu tavır, bir refleks biçiminde kendini gösterecek ve sistemin işleyişine direnç olarak yansıyacaktır. Nihayetinde hükûmet sistemine getirilecek köklü yenilikler/farklılaşmalar, ülkedeki siyasal kadroların geniş bir düşünce birliğine dayanıp, halkın da önemli bir çoğunluğu tarafından benimsense bile aşılması ya da en azından giderilmesi oldukça güç "yapısal sorunları" ve/veya "doğum/oluşum kusurlarını" kuşkusuz bünyesinde barındıracaktır. Bu yüzden önerilen çözüm için yol dışına çıkmaktansa, yol içinde kalmak suretiyle, mevcut sisteme yönelik akılcı bir gözden geçirme yapılabilir ve böylece söz konusu maliyet riskiyle

<sup>539</sup> Yol bağımlılığı kuramı hakkında çok net bir tanımlama olmamakla birlikte kavram, ekonomide olduğu kadar baskı gruplarının oluşumu, siyasal partilerin kendi aralarındaki rekabet, toplumsal hareketler, seçme ve yasama davranışı gibi siyasal bilimleri ilgilendiren geniş bir konu/alan yelpazesinde kullanılmaktadır. Bu çerçevede kavramı, belli bir doğrultuda daha önceden atılan adımların sürdürülmesi, aynı yönde gösterilmekte olan hareketliliğin artırılmasının teşvik edilmesi olarak tanımlanabilir. Bu ısrarın diğer seçeneklerin tercih edilmesi hâlinde ortaya çıkacak yarar/zarar ile yakından bir ilişkisi vardır. Öyle ki; farklı bir yolun kabul edilmesi durumunda, daha önce kullanılan yoldan/seçenekten vazgeçilmesi gerekecektir. Bu değişim de mevcut yoldan çıkışın getireceği riskin maliyetini arttıracaktır. Bu yüzdendir ki; yol bağımlılığı kuramı, kullanılmakta olan yolun değiştirilmemesini, bir sistemin veya sürecin kendi kendini güçlendirmesini ya da yaratılan olumlu döngüyle kendini geri beslemesini önemsemektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* Vol. 94, No 2: 251-267, (June 2000), s.252,257-266.).

karşılaşmaksızın, ileri sürülen sorunların ortadan kaldırılması ya da en azından en düşük seviyeye indirilmesi olanağı kaçırılmayacaktır.<sup>540</sup>

1982 Anayasasının öngördüğü hükûmet sisteminin değiştirilmesi yönündeki en ciddi öneriler özellikle “istikrar” vurgusunun ön plana çıkarıldığı başkanlık sistemi ile daha çok “etkinlik” gereksiniminin karşılanması amacıyla ileri sürülen yarı-başkanlık tercihi yönünde olmuştur/olmaktadır. Bu yüzdendir ki, hükûmet değişikliği üzerine yapılan tartışmaları bu iki sistem çevresinde yapmak, hem ülke gerçekliği açısından hem de parlamenter sistemin karşılaştırmalı değerlendirmesi bakımından gerekli ve yeterli olacaktır. Öncelikle erkler arasındaki katı ayrılığı sembolize eden başkanlık sistemi, sonra da parlamenter ve başkanlık sistemlerinin melezlenmesi ile oluşturulan ve bugün için artık kendi yapısal bağımsızlığını da elde eden yarı-başkanlık sistemi üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede önerilen hükûmet sistemi seçeneklerinin hangi açılardan parlamenter sistemde varlığı iddia edilen bünyesel sorun/sorunları çözebilecek yeterliliğe sahip oldukları tartışılacaktır.

### 2.3.2. Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi

Türkiye için önerilen başkanlık sisteminin yapısal ve siyasal kurgusu, “istikrarlı yönetim”, “güçlü yönetim” ve “daha demokratik bir yönetim” olmak üzere üç varsayımın varlığına dayanmaktadır. Uluşahin, istikrarlı yönetimin anlaşılabilmesi için

<sup>540</sup> Gönenç, parlamenter sistemin yerine getirilmesi düşünülen başkanlık ya da yarı-başkanlık sisteminin yaratacağı bu köklü değişimin bir maliyeti olacağı üzerinde vurgu yapmaktadır. Yazara göre bu maliyeti belirginleştiren dört dinamik bulunmaktadır. Bunlardan ilkinin gerçekleştirilecek değişimin yaratacağı hukuki ve teknik sorunlar oluşturmaktadır. Çünkü yeni hükûmet sistemi, hukuk sisteminin ve kurumsal yapılanmanın baştan aşağı gözden geçirilmesi ve yeniden kurgulanmasını gerektirecektir. İkinci sorunu ise bu yapısal değişime ayak uydurmak ve ona uyum sağlamak aşamasında yaşanan öğrenme süreci meydana getirmektedir. Dolayısıyla deneme-yanılma yönteminin kullanılması kaçınılmaz olacaktır ki; bu durum, ciddi bir zaman kaybı demektir. Üçüncü dinamik, AB-Türkiye ilişkiler nedeniyle dış tepkilerden kaynaklanmaktadır. AB çatısı altındaki ülkelerin çoğunun parlamenter sistemle yönetilirken, yarı-başkanlık modelinin istisna olması, başkanlık sisteminin ise hiç uygulamasının bulunmaması, Türkiye bakımından sistem değişikliğini bir eleştiri konusu hâline getirebilecektir. Önerilen sistemlerin Türk siyasal kültürü içinde demokratik yapıyı tehdit eden sonuçlar doğurabileceği endişesi bu eleştirinin özünü oluşturacaktır. Son dinamik ise, aslında bir ölçüde demokratik yapının varlığı ve sürekliliği ile yakından ilgilidir. Öyle ki, çözüm olarak yeni bir sistem değişikliğinin öngörülmesi uzun bir parlamenter geçmişe sahip Türkiye demokrasisinin pekişmesi noktasında, ağır bir bocalama bunalımına hatta bütün bir siyasal sistemi sarsarak, çöküntüye uğramasına yol açabilecektir. Bu olumsuz senaryo gerçekleşme bile, sistem değişikliğinin kendi zayıflıklarının yarattığı sorunların aşılması ve yeni sistemin istikrar bulabilmesi için bir geçiş ve dengelenme sürecinin yaşanmasını zorunlu hâle getirecektir (Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükûmet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu," **Başkanlık Sistemi** Haz.: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s.3-4, 6-12).

“denetim ve denge” düzeneğinin anlaşılması gerektiğini; güçlü ve demokratik yönetimin ise iki tarihsel kabul çevresinde biçimlendiğini belirtmektedir. Güçlü yönetim, olağanüstü yeteneklere sahip tek siyasal kişilik figürü üzerinde yoğunlaşmakta ve tek elden gerçekleştirilen yönetimin üstün olacağı inancı vurgulanmaktadır. Başkanlık sisteminin üstün demokratik niteliklerle/değerlerle donatılması ise halk egemenliği anlayışına dayandırılmıştır. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi bu önerme için yeterli görülmüştür.<sup>541</sup> Bu varsayımları sırasıyla sorgulayarak değerlendirdiğimizde, her biriyle, önerilen sistemin ana kurgusunun bir yönü incelenmiş olacaktır. Böylece söz konusu varsayımların yeterlilik çözümlemesi yapılarak, başkanlık temelli sistem değişikliğinin Türkiye açısından uygulanabilirliği de kendiliğinden ortaya çıkmış olacaktır.

Kuzu, başkanlık sistemi açısından yapılan istikrar vurgusunun geçerli olduğunu, sistemin üstün yanlarını ortaya koyarak ispatlamaya çalışmaktadır. Yazara göre, başkanlık sisteminde halk tarafından belli bir süre için seçilen başkanın durumu meşruiyet tartışmalarını ortadan kaldırdığı gibi yürütmenin sabit bir görev süresini garantilemesi sebebiyle istikrar sorununu da çözmektedir. Yine yürütme ve yasama erklerinin ayrı seçimlerle doğrudan seçilmesi ve kural olarak birbirlerine müdahale edememeleri sayesinde gerçekçi bir siyasal dengenin oluşması sağlanmaktadır. Parlamenter sistemlerde ise özellikle orantılı temsil esasına dayanan bir seçim sisteminin uygulanması hâlinde, yasama organında çok partili bir dağılım olacaktır. Bu sonuç, tek parti iktidarının önüne geçeceğinden, koalisyonları zorunlu hâle getirecektir. Koalisyonlar, hiçbir partinin kendi siyasal programını uygulayamadığı, çeşitli siyasal pazarlık ve ödüllere dayanan bir hükûmet tarzıdır. Aslında söz konusu olan seçmene karşı özveride bulunulduğu izleniminin verilerek, devlet bürokrasisinin paylaşılmasıdır. Hiçbir siyasal parti ülke yönetiminde tek başına iktidar olamamakta ve sorunları çözemeyen, kısa sürede siyasal bunalımlara yol açan ve bu hâliyle de uzun ömürlü olmayan, kendi içinde sürekli çekişen/çatışan istikrarsız hükûmetler kurulmaktadır.<sup>542</sup>

<sup>541</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.55 – 56.

<sup>542</sup> Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi,” **Halid Kemal Elbir’e Armağan** (İstanbul: İÜHF Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yayını, 1996), s.283, 285-286. Fendoğlu, istikrarsızlık sorununu merkezi hükûmet ve yerel yönetimler arasında yaptığı bir karşılaştırma ile ortaya koymakta ve Türkiye’deki hükûmetlerin yetkilerinin fazlalığına karşın, dayanıksız bir yapıları olduğunu saptamaktadır. Öyle ki; en ufak bir ekonomik, siyasal ya da toplumsal sarsıntı, mevcut hükûmetin düşmesine yol



Turhan ise, parlamenter sisteme yöneltilebilecek en ciddi eleştirinin istikrarsızlık olduğunu kabul etmekle birlikte; hükûmet istikrarsızlığı ile siyasal sistem istikrarsızlığı arasında bir ayrım yapılması gerektiğini ileri sürmektedir. Yazar siyasal istikrarı, hükûmet istikrarını da bünyesinde barındıran ve siyasal sistemin bütününün sürekli bir kararlılıkla, denge içinde sürdürülmesine olanak tanıyan bir kavram olarak tanımlamaktadır. Bu ilişkiler ağında hükûmet istikrarının, siyasal sistem istikrarına katkısı azımsanmasa da varlığı, tek başına siyasal sistem istikrarını yaratmamaktadır<sup>543</sup>

Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran daha üstün olduğu yönlerinden birini de güçlü yönetim sağladığı iddiası oluşturmaktadır. Bu varsayım, başkanlık sisteminde “yürütmenin tek kişiden oluşması”, “sabit bir süre için seçilen başkanın görevden alınamaması” ve “yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi” nedenlerine dayanmaktadır. Ancak bu noktada tüm bu gerekçelerle başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran güçlü bir yönetim sağladığını/yarattığını söylemek kesinlik taşımamaktadır.<sup>544</sup>

Eren'nin de işaret ettiği üzere, başkanlık sistemini savunanlara göre; parlamenter sistemde yürütme gücünün Cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılması

---

açabilmektedir. Oysa yerel yönetimlerde doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanları, vatana ihanet benzeri suçları işlemedikleri sürece beş yıl boyunca iktidarlarını koruyabilmekte ve vaat ettikleri projeleri gerçekleştirecek istikrara sahip olmaktadır. Yazar bu sıkıntının yapısal bir değişiklik, başkanlık sistemine geçilerek çözülebileceğini ileri sürmektedir. Ayrıca hükûmetlerin görev sürelerindeki kısıtlılığı, 1970-1980 yılları arasında kurulan ve ömürleri bir yıldan az olan 12 hükûmet örneği ile kendi savını desteklemektedir (H. Tahsin Fendoğlu, “Parlamenterizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine,” **DÜHFD** Sayı no 7: 1-34, (2003), s.14-16.).

<sup>543</sup> Örneğin II. Dünya Savaşı sonrası İtalya’da yaşanan hükûmet istikrarsızlığı, bir siyasal sistem istikrarsızlığına dönüşmemiştir. Ancak yine de az gelişmiş ya da demokratik deneyimi henüz kökleşmeyen ülkelerde uzun süren hükûmet istikrarsızlıklarının, siyasal sistemin dengesini bozan bir etkiye sahip olduğu da kabul edilmelidir (Turhan, 1993, **a.g.e.**, s.177-178.). Aynı yönde görüş bildiren Yüzbaşıoğlu ve Akartürk’e göre de siyasal sistemin temel yapısının diğer etmenlere uygun olarak dönüşmesini ifade eden siyasal istikrarı, hükûmet istikrarıyla aynı anlama gelecek biçimde algılamamak gereklidir. Öyle ki; “hükûmet istikrarı”, siyasal istikrarı belirleyen “toplumsal barış/uzlaşma”, “siyasal meşruiyet”, hükûmetin etkinliği”, “anayasanın dayanıklılığı” ve “siyasal yapıda ani değişimlerin olmaması” ölçütlerinden yalnızca biridir. Hatta her zaman için hükûmetin uzun ömürlü ve etkin olması, mevcut siyasal yapının istikrarını destekleyen bir etki de yaratmayabilmektedir. Öyle ki; Türkiye’de 1950-1960 yılları arasındaki DP’nin istikrarlı ve etkin hükûmet deneyimi, hükûmetin baskıcı uygulamaları nedeniyle demokratik istikrarı bozmuş ve son aşamada siyasal sistemin istikrarsızlaşmasında önemli rol oynamıştır. Ancak parlamenter sistemi uygulayan Türkiye’de 27 Mayıs 1960’tan günümüze gelinceye kadar 36 hükûmetin göreve geldiği ve bu hükûmetlerin ortalama ömürlerinin 1,5 yılı geçmediği de gözden kaçırılmaması gereken bir diğer tarihsel gerçekliktir (Yüzbaşıoğlu ve Akartürk, **a.g.m.**, s.234-237.). 37. Hükûmet AKP tarafından 22 Temmuz 2007 Seçimleri sonrasında kurulmuştur.

<sup>544</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.105-106.

yürütmenin gücünü azaltarak, onu etkin olmaktan uzaklaştıracaktır. Yürütmenin bu biçimde bölünmesi zayıf bir yönetime neden olacaktır. Buna karşın başkanlık sisteminde ise yürütmenin tek başlı olması ve bütün yürütme yetkilerinin başkanın elinde toplaması devletin daha iyi yönetilmesi demektir. Öyle ki, sabit görev süresine sahip başkan aynı zamanda doğrudan halk iradesiyle seçildiği için kişisel konumunu güçlendirebilmekte ve kendi yönetim siyasetini belirleyerek, uyuşmazlık hâlinde bu gücüne dayanarak yasama organına gerektiğinde direnebilmektedir. Böylece güçlü yürütmenin güçlü devlete yol açacağı savunulmaktadır. Ancak bu varsayım başkanın görevden alınamaması özelliğine rağmen uygulamada genel geçer bir hâle gelememiştir.<sup>545</sup> Evcimen ise, bir üstünlük biçiminde sunulan güçlü yönetim anlayışının kurumsal planda çok ciddi bir kilitlenme potansiyelini beraberinde taşıdığının altını çizmektedir. Şöyle ki; başkanlık sisteminde, erkler arasında bir fren ve dengeler mekanizmasının öngörülmüş olması, aslında gücün odaklaşmasını engellemekte ve bu durum da yürütme organını zayıflatmaktadır. Çünkü erkler arası bir anlaşmazlık veya uyuşmazlıkta, sistem içinde hukuki veya siyasal çözüm mekanizmaları öngörülmemiştir. Dolayısıyla birbirine denk ve aynı zamanda rakip iktidarlar arasındaki denge nedeniyle, yönetim hareketsizleşmekte ve bu yüzden de etkisizleşme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca yürütme gücünün parçalanmasının onu zayıflattığı savı ise, söz konusu gücün hukuki yetkilerinin içeriğine göre belirlenmelidir. Çünkü parçalanmaya rağmen söz konusu yetkilerin içeriği ve bunların kullanımı, düşünüldüğünün aksine yürütmeyi güçlendirerek, etkinleştirebilmektedir. Buna karşın yürütmenin tek kişiden oluşması ve kendisini uyarabilecek ya da ona farklı bir bakış açısıyla bağımsız görüş sunabilecek bir hükûmetin olmaması, doğrudan halk tarafından seçilen başkanın, kendi kişiliğinde toplanan siyasal güç bakımından bağımsız ve sorumsuz olması sonucunu doğuracaktır. Bu etmenler, başkanın iktidarını kişiselleştirip<sup>546</sup>, erklerin ayrılığı ile önlenmek istenen “keyfi yönetim” anlayışının

<sup>545</sup> Eren, **a.g.m.**, s.138-139.

<sup>546</sup> Başkanlık sisteminde karşılaşılma olasılığı hiç de azımsanmayacak bir durumu ifade eden “iktidarın kişiselleşmesi” başkanın halka dayanan meşruluğu ve sabit görev süresi sayesinde yasama organından gittikçe bağımsızlaşması ve kişisel itibarıyla iktidar faaliyetlerini bireyselleştirebilmesidir. Bunun doğal sonucu, yürütme iktidarının bireyde yani başkanın kişiliğinde yoğunlaşması ve o ölçüde siyasal partilerin dışlanması olacaktır. Seçimi kazanan başkanın “yağmacılık sistemi”ne uygun olarak devlet kadrolarını kendi yandaşlarına dağıtması bu durumun somut bir uygulamasıdır. Türkiye açısından ise iktidarın bireyselleşmesi çok daha vahim noktalara ulaşabilecektir. Çünkü mevcut parlamenter sistem içinde dahi benzeri kadrolaşma uygulamalarının varlığı yadsınmadığına göre, başkanlık sisteminin kabulü bu yapıyı

ortaya çıkmasına neden olabilecektir.<sup>547</sup> Gül, başkanlık iktidarının kişiselleşmesinde, sistemde uygulanan çoğunlukçu anlayışa ve bunun sonucu olan “ya hep ya hiç” biçimindeki seçim sisteminin etkisine değinmektedir. Yazara göre; çoğunluğun elde edilmesi ile azınlıkta kalanlar arasında, siyasal kutuplaşma potansiyelinde artma eğilimi görülecektir.<sup>548</sup> Kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin de her şeyi yitirdiği sıfır toplamı seçim mantığı, iktidarın kişiselleştirilmesine yol açarken; aynı zamanda siyasal kutuplaşmayı derinleştirmektedir. Öyle ki; seçim sonucunda başkanın seçilmesi aynı zamanda kendisine oy vermeyen ciddi bir çoğunluğu ve o çoğunluğun adayının sistem dışına itilmesi sonucunu doğuracaktır. Çünkü başkanlık sisteminde elde ettiği oy çoğunluğu ne olursa seçimi kazanamayan aday, seçim sürecinde yıpranmış bir siyasal kişilik olarak kabul görür ve bir sonraki seçim için tercih edilir olmaktan çıkmaktadır. Oysa parlamenter sistemde seçimi yitiren parti ile onun genel başkanı, ana muhalefet partisi ve önderi sıfatını alarak nitelendirilmekte ve bir nevi ödüllendirilmektedir. Böylece seçimi yitiren siyasal görüş, siyasal sistem için kalarak dışlanmamakta ve toplum içerisinde oluşması muhtemel kutuplaşmanın derinleşmesine izin verilmeden,

---

kurumsallaştıracağı için pekiştirmiş olacaktır (Arslan, **a.g.m.**, s.167.). Başkan kendisini diğer siyasetçilerle uzlaşmak zorunda hissetmeyecek ve tek başına bütün halkı temsil ettiği kanısıyla bir artı meşruiyete sahip olduğuna inanacaktır. Bu yüzden de kendi siyasetini ulusal iradenin yansıması olarak görürken, muhalif görüş, eleştiri ve öneri sahiplerini halk tarafından desteklenmeyen dar bir çıkar çevresinin temsilcileri biçiminde niteleyebilecektir (Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.135-136.). Özbudun, başkanlık sistemindeki yasama-yürütme ilişkisine odaklanarak, sistemin kurgusal yapısının her iki erk arasında çıkan kilitlenmeleri çözmeye yönelik mekanizmalara sahip olmadığına dikkat çekmektedir. Bu olumsuz sonuç, kendine özgü koşulları nedeniyle, ABD uygulaması kadar başarılı olamamış Latin Amerika ülkelerinde kendisini çok daha ağır biçimde hissettirmiş ve bu ülke başkanlarının zaman zaman yasama organını devre dışı bırakarak, "kanun hükmünde kararname"lerle" ülkeyi yönetme yoluna sevk etmiştir. Başkanın elinden aşırı bir güç toplanmasıyla yönetim tarzındaki bu kurumsal yozlaşma, başkanlık sistemini demokratik ruhundan uzaklaştırdığı gibi başkanın denetlenmesini de güçleştirmektedir. Yazar, başkanlık sisteminin bu uygulamasının O'Donnell'in siyaset bilimi terminolojisine kazandırdığı "delegasyoncu demokrasi" ile kavramsallaştırıldığını belirterek, yönetim tarzındaki bu kayışın/sapmanın abartıldığı gibi bir kişisel diktatörlük yaratmadığını ve fakat başkanın yasama organı, mahkemeler ve Sayıştay gibi kurumlara karşı hesap verebilirliğinin azalması/sınırlılığı dolayısıyla iktidarının kişiselleşmesine uygun zemini hazırladığını kabul etmektedir (Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları," **Başkanlık Sistemi** Haz.: Teoman Ergül (Ankara: TBB Yayını, 2005), s.108-109.). Yazıcı da "delegasyoncu demokrasi" nin sistem içindeki kurumlar arası karşılıklı denetim ve dengeyi bozduğuna işaret etmektedir. Bunun sonucu olarak da siyasal kurumların öneminin azaldığı, yönetimdeki kişiselliğin artarak, iktidarın kişiselleştiği bir siyasal yapı oluşmaktadır. Bu yapı içinde yürütme erki, yasama ve yargı erklerinin, siyasal partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının yeterince kurumsallaşamaması nedeniyle hesap verir olmaktan çıkmaktadır. Böylece, mevcut demokratik yapı zayıflayarak, kırılgan hâle gelmektedir (Yazıcı, 2005, **a.g.m.**, s.140-141.).

<sup>547</sup> Günsev Evcimen, "Başkanlık Hükûmeti Sistemi: 'Ratio Politica'sı ve Türkiye," **AÜSBFD Prof. Dr. Gündüz Ökçün'e Armağan** Cilt no 47, Sayı no 1-2: 317-334, (Ocak-Haziran 1992), s.319-321.

<sup>548</sup> Cengiz Gül, "Saf Başkanlık Modelinden Başkancı Rejim Tipolojilerine Geçişin Ampirik Yansımaları," **EÜHFD** Cilt no 1, Sayı no 2: 31-44, (2006), s.35.

bir sonraki seçim için kaybeden diğer parti/partilere şans tanınmaktadır. Çünkü parlamenter sistem başkanlık sisteminin aksine dışlayıcı bir siyaset karakterini öngörmemektedir. Buna karşın parlamenter sistemler içinde de büyük ve sağlam çoğunluklara imkân tanıyan seçim sistemleri ile benzer siyasal sonucun doğması mümkün olabilmektedir. Ancak yine de her iki sistemin kurumsal farklılığı, sonucun aynışmasına izin vermemektedir. Çünkü kazananın her şeyi kazandığı bir siyasal ortamda bile parlamenter sistemin başbakanı, iktidarını kendi yasama çoğunluğunu hoşnut ederek koruyabilmektedir. Buna karşın başkanlık sisteminde başkanların kurumsal olarak iktidarlarını yitirmemeleri onları uzlaşmaya yanaşmayan/uzlaşma ihtiyacı hissetmeyen bir noktaya itmektedir. Bu kurumsal yapı ve siyasal sonuç beraberinde farklı görüşler arasında gittikçe artan bir siyasal gerilim ve derinleşen bir toplumsal kutuplaşma yaratacaktır.<sup>549</sup> ABD'nin kendine özgü farklı siyasal girdilerine sahip olmayan Türkiye açısından bu kurumsal ve siyasal sonuçlar, çok daha ağır bir siyasal gerilime ve ideolojik kutuplaşmaya neden olacaktır. Özellikle demokratik kökleşmenin hâlâ istenen düzeye ulaşamaması, önder merkezli, disiplinli ve ideolojik mesafesi fazla partilerin biçimlendirdiği siyaset kültürünün varlığı üzerine gerçekleştirilecek olan hükûmet sistemi değişikliği, belirtilen bu sakıncaların artan bir etkiyle ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Başkanlık sisteminin uygulanmasında bir diğer sorun meşruluk konusunda karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki; sistemin hem yasama hem de yürütme erki açısından çifte meşruiyet öngörmesi, “Başkan” ve “Kongre'nin” birbirleriyle işbirliğini zorunlu hâle getirmektedir. Oysa her iki erkin de ayrı ayrı halk desteğine sahip olması ve birbirlerini görevden uzaklaştıramamaları, her ikisine de bu işbirliğini yapmaktan kaçınabilme olanağı vermektedir ki; bu durum sistemi siyasal kilitlenmeye açık hâle getirmektedir. Hatta Başkan ile Kongre'nin her iki kanadındaki çoğunluk aynı partiden bile olsa, bu kilitlenme riski her zaman için mevcuttur ve ortaya çıkması hâlinde bunu çözecek herhangi bir hukuki düzenek yoktur. Bölünmüş bir iktidarın bulunduğu dönemlerde ise çifte meşruluk sorununun etkisini daha fazla hissettirmesi olasıdır. Çünkü bu durumda Başkan ile Kongre'deki çoğunluk aynı siyasal partiden olmamaktadır. Lâkin disiplinsiz parti anlayışı bu sıkıntıyı hafifleten bir etki yaratmakta

<sup>549</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.126-128.

ve sistemin işleyişi rahatlatmaktadır. Ancak çifte meşruiyet bakımından asıl sorun çok partili başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan bölünmüş iktidar manzarasıdır. Çünkü bu durumda çok partililik gerçeği, bir yandan Başkanın yasama organı içinde çoğunluğu elde etmesini önlemekte; öte yandan da ideolojik kutuplaşmayı derinleştirmektedir. Partilerin ideolojik mesafelerinin artışı, ılımlı, merkez partiler eğilimini azaltmakta, yasama-yürütme kilitlenmelerinin ve tıkanmalarının sıklıkla ve daha şiddetli biçimde görülmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yürütme ve yasama arasında yaşanan derin görüş ayrılıkları, beraberinde demokratik istikrar ve/veya etkin yürütme üzerinde zararlı sonuçlar yaratabilecektir.<sup>550</sup> Türk siyasal kültürü ve anayasal düzeni içinde, seçim sisteminin de etkisiyle biçimlenen çok partili siyasal yapı, başkanlık sistemine geçilmesi hâlinde söz konusu siyasal bunalımlarla sıklıkla karşılaşacağımızı bize göstermektedir. Genellikle ikiden fazla partinin yasama organında yer alması, kendi meşruiyetine dayanarak hareket etmek isteyecek olan Başkanı zor durumda bırakacak ve siyasal kilitlenmelerin yaşandığı, etkinlikten uzak bir yönetimin ortaya çıkması sonucunu doğuracaktır.

Başkanlık sisteminin zayıf yanlarının giderilmesi ve sistemin daha az sorunla, parlamenter sistem için bir seçenek olabilmesi amacıyla çeşitli kurumsal tadilatlar yapılarak sisteme ait sapmalar gündeme getirilmiştir. Bunlardan en önemlilerinden birini yürütmenin tekli yapıdan ortaklaşa yapıya dönüştürülmesi oluşturulmaktadır. Bu öneri, yürütmeyi yasamadan kaynaklanan ve ona karşı sorumlu olan bir yapıya büründürmemekle birlikte, bu değişimle başkanlık sistemine yöneltilen “siyasal kutuplaşmaya yol açar” ve “iktidarı kişiselleştirir” eleştirileri de elenmiş olmaktadır. Ortaklaşa yürütme yapılanması, sistemin kurumsal “denetim-denge” hedefi ile uyum göstererek, vurgulanan çelişkinin giderilmesi için bir çare olarak sunulmaktadır. Bu çözüm önerisinin özellikle derin bölünmeler içeren toplumlarda çatışmaları yatıştırıcı ve daha barışçı bir etkiye sahip olduğu savunulmaktadır.<sup>551</sup> Bir diğer sapmayı ise, başkanın yasama organı tarafından seçilmesi usûlü oluşturmaktadır. Uluşahin, kurgusal değişikliğin başkanlık sisteminin içerdiği önemli sakıncaları ortadan kaldırdığını vurgulamaktadır. Öyle ki, her şeyden önce başkanlık seçiminin yasama kararına bağlı

<sup>550</sup> Aynı, s. 106-107,113,115-116, 119-120.

<sup>551</sup> Gül, a.g.m., s.33-35.

kılınması, başkanlık sisteminin siyasal bunalımlara açık en zayıf yanlarından birini oluşturan ve uzlaşma kültürünün yokluğundan kaynaklanan eksikliği önemli ölçüde gidermeye yöneliktir. Çünkü siyasal aktörler kendilerini seçim öncesi veya sonrasında uzlaşmaya gitmek zorunda hissedeceklerdir. Böylece “ya hep ya hiç” mantıklı siyasetin yol açtığı kutuplaşma potansiyeli azalma eğilimine girecektir. Başkan, kendisini seçen yasama organı karşısında alabildiğince bağımsızlaşamadığından iktidarını, saf başkanlık sisteminde olduğu ölçüde kişiselleştiremeyecektir. Başkanın yasama organınca seçilmesi, yasama-yürütme erkleri arasında sıkı bir işbirliğini gerektirecek ve bunun için gerekli koalisyonların kurulmasını kolaylaştıracaktır. Bu sonuç çift meşruluktan kaynaklanan siyasal bunalımların önüne geçilmesine ön ayak olacaktır.<sup>552</sup>

Türkiye açısından yapılan başkanlık değerlendirmeleri içinde yer alan ve başkanın çeşitli yasama yetkileriyle donatılması üzerine daha etkin olması hedeflenen “fesih yetkili başkanlık” sistemi de başka bir sapma olarak karşımıza çıkmaktadır. Hekimoğlu, uzun yıllar boyunca yaşanan verimsiz koalisyon deneyimlerinin ve çok başlı, kendi içinde de çok parçalı yürütme organının Türkiye’yi istikrarsızlaştırarak, zarar verdiğine işaret ettikten sonra bunun temel nedeninin, parlamenter sistem olduğunu savunmaktadır. Yazar, bu yapının bir yandan âcil çözüm bekleyen sorunları çözüme kavuşturamadığını, öte yandan da demokratik sistemi, Türk halkı nezdinde sorgulanır hâle getirerek büyük bir güven erozyonuna neden olduğuna vurgu yapmaktadır. Parlamenter sistemlerin zayıf, parçalı ve istikrarsız yürütmelerinin “yönetemeyen demokrasilerine” yol açtığına ve bunun doğal sonucu olarak yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerinin yaygınlaştığını belirten Hekimoğlu, yürütmenin yasama karşısında üstünlüğünü sağlayan bir hükûmet sistemi ile Türkiye’nin bugünkü sıkıntılarını aşabileceğini savunmaktadır. Yazarın önerisine göre; kişi dört yıllık süre için ve en fazla iki defa olmak üzere başkan seçilebilecektir. Başkan iki turlu ve dar bölgesel bir seçim sistemi ile seçilebilecektir. İlk turda adaylardan herhangi biri %50 oy oranını aşamazsa ikinci turda en çok oy alan iki aday yarışacak ve en çok oy alan başkan seçilebilecektir. Seçim sisteminin siyasal toparlayıcılığı, parçalı siyaset yelpazesi bu adaylar üzerinde odayışmaya zorlayacak, böylece seçim sistemi, demokratik meşruluğu güçlendiren bir katkı yapmış olacaktır. Öyle ki, Başkan açısından oluşabilecek yetersiz/gerçeği

<sup>552</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.180-181.

yansıtmayan meşruiyet eleştirileri de ortadan kalkacaktır. Çünkü seçim sisteminin toparlayıcı katkısı, Başkanın yüzde elliyi aşan bir oyla iktidara gelmesini sağlayacaktır. Ayrıca Başkan tarafından belirlenen bakanlar, TBMM dışından olacak ve kendisine bağlı olarak onun emrinde çalışacaklardır. Bu yapılanma ile başkanlık sisteminin işleyişi bakımından bakanların seçim kaygıları taşımaları önlenerek, daha rahat ve verimli çalışmaları sağlanmış olacaktır. Önerilen sistem içinde başkanın fesih yetkisine sahip olması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Türkiye gibi disiplinli kitle partilerinin bulunduğu bir ülkede yasama organı ile yürütme organının farklı dünya görüşlerini temsil ediyor olması, ciddi siyasal bunalımlara yol açacağından, bu kilitlenmeleri aşacak bir mekanizma olarak Başkana yasama organını feshetme yetkisinin tanınması, akılcı bir kurumsal müdahale olacaktır. Çünkü bu hukuki araç başkanlık sisteminde öngörülme-yen sistem içi tıkanmayı gideren ve ona yeniden siyaset üretebilme yeteneği kazandıran bir etkiye sahiptir. Fesih mekanizması Başkana, kendisiyle daha uyumlu çalışabilen yeni bir çoğunluk ele etme imkânı tanıdığı gibi mevcut yasama organını da var olan gerilimi tırmandırmaktan alıkoyacaktır.<sup>553</sup>

Başkanlık sistemi bakımından öngörülen diğer sistem içi sapmalar ise yasama organının yürütmeye güvensizlik oyu verebildiği başkanlık sistemleri ile her iki yetkilendirmenin karşılıklı olarak aynı anda başkan ve yasama organına tanındığı başkanlık sistemi uygulamalarıdır. Uluşahin, fesih yetkisinin başkanı bir süper başkanlığa kadar götürebilecek ve erkler arası dengeyi bozacak bir konuma getirdiğini vurgularken; güvensizlik oyunun yasama organına verilmesini de aslında mevcut kilitlenmeleri çözmeyeceğini, aksine daha da ağırlaştırabileceğini ifade etmektedir. Çünkü Başkan siyasal olarak görevden alınamasa da yasama organının bir bakanı ya da toplu olarak bütün bakanları düşürmesi hâlinde, başkanın aynı bakanı/bakanları yeniden atanmaya kalkması, yürütme ile yasama organı arasında giderilmesi güç bir gerilime yol açabilecek ve bu da beraberinde hükûmet istikrarsızlığına yol açabilecektir. Her iki yetkinin aynı anda her iki organda karşılıklı olarak bulunması ise, benzer gerekçelerle, beklenen rahatlamayı sağlamaktan uzak sonuçlar verebilecektir. Öyle ki; başkan sabit görev süresi boyunca görevden uzaklaştırılmadığı için eklenen güvensizlik oyu

<sup>553</sup> Hekimoğlu, **a.g.m.**, s. 407-410. Yazar Türkiye açısından yürütmenin yasamaya karşı üstün olduğu bir sistemi önermekle birlikte, 1982 Anayasasının yasama-yürütme ilişkisinde üstünlüğü ikincisine kaydırıldığını görmezden gelmektedir. Ayrıca hükûmetin disiplinli yasama çoğunluğuna dayanması, aslında yasamaya da yürütmenin hâkim olduğunun bir göstergesi olmaktadır.

mekanizması, sadece bakanlar için geçerli olacaktır. Diğer yandan fesih uygulaması da her zaman için Başkana beklediği yasama kompozisyonunu sağlamamakta ve yasama-yürütme arasında yaşanan çatışmalar bu uygulamalara rağmen giderek artan ölçekte varlığını koruyabilmektedir.<sup>554</sup>

Gözler de başkanlık sisteminin kurumsal katılığının, erkler arasındaki işbirliğini çok aza indirdiğini ve neredeyse her iki organ bakımından siyasal ilişki sürecinin donduğunu vurgulamaktadır. Yazar, organların birbirlerini görevden alamaması durumunun, bir kilitlenmenin ortaya çıkmasıyla oluşan yönetim çaresizliklerine yol açacağına ve devamında sorunun, hızla sistem bunalımlarına dönüşebileceğine işaret etmektedir. Ayrıca “çift meşruluk”, “siyasal yapıda kutuplaşma” ve “iktidarın kişiselleşmesi” durumlarının, bu ana sorunun zorluk derecesini arttıracak biçimde ortaya çıkması hâlinde, tüm siyasal sistemi zafiyete uğratacak ve tıkanan erkler arası ilişki, sorunun aşılmasını zorlaştıracaktır. Yazar, başkanlık sisteminin bu sorunlu hâliyle Türkiye’nin sorunlarını çözmeye yönelik bir öneri olamayacağını belirtmektedir. Gözler, görev süresi istikrarı garantilenmiş olan Başkana, anayasanın ekonomik, mali, idari gibi sınırlı alanlarda olmak kaydıyla, kararname çıkarma yetkisinin verilmesinin, onu daha etkin hâle getirebileceğini ve aynı zamanda yasama organıyla yaşanabilecek kilitlemeleri etkisiz hâle getirebileceğini savunmaktadır. Yazar, söz konusu başkanlık kararnamelerinin bilinen KHK’lerden farklı olması gerekliliğinin altını çizerek, Başkanın bu kararnameleri çıkarabilmesi için yasama organından yetki almasına gerek olmadığını ve onay için de yine yasama organına sunulmayacağını vurgulamaktadır. Böylece Başkan kendisine anayasaca ilk elden tanınan bu saklı/mahfuz alan içinde kalmak koşuluyla ülkeyi belli konular da etkin biçimde yönetme olanağına kavuşturulmuş olacaktır.<sup>555</sup>

Başkanlık sisteminin parlamenter hükûmet sistemi karşısındaki üstün olduğuna ilişkin son önerme sistemin daha demokratik bir yapıyı öngörmesidir. Kuzu, başkanlık sisteminin, temsil ilişkisini daha doğrudan hâle getirerek, halk egemenliği anlayışına dayalı bir ulusal temsili gerçekleştirmek suretiyle, Başkan ve yasama organının

<sup>554</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s.181-82, 187, 196-197.

<sup>555</sup> Gözler, **a.g.m.** E.T. 17.03.2006.



demokratik bir yolla oluşmasını sağladığını belirtmektedir. Yazara göre sistemin bu özelliği, bir yandan halk adına devlet kudretini kullanan makamların otoritesini güçlendirerek, meşruiyetini arttırmakta; öte yandan ise yürütmenin “kimliğini” doğrudan belirlemek noktasında, seçmenlere yönetimin izleyeceği siyaset hakkında daha net bir izlenim vererek bunları onaylama ya da reddetme olanağı tanımaktadır. Böylece halkın, yürütmenin davranışlarını kestirebilmesi sağlanarak siyasal katılımın kapsamı genişletilmiş olmaktadır.<sup>556</sup>

Erdoğan bu üstünlüğü, parlamenter sisteme ilişkin olarak yapmış olduğu saptamalar ile ispat etmeye çalışmaktadır. Yazara göre, parlamenter sistemin hükûmet kanadının göreve gelişi ve ayrılışı bütünüyle dolaylıdır. Özellikle koalisyon hükûmetlerinin sıklıkla ortaya çıkması, kimin başbakan olacağını büyük ölçüde yasama organı içindeki tesadüflere bağlı hâle getirmiştir. Yürütmenin diğer kanadını meydana getiren Cumhurbaşkanının göreve gelmesi ve ayrılması da tamamen dolaylı bir usûle tabidir. Hatta bu sürece halkın doğrudan katılımına da izin verilmemektedir. Aslında Cumhurbaşkanının yasama organınca seçilmesi usulü ile onun halkla olan teması bilinçli olarak kesilmiş olmaktadır. Oysa Türkiye’de olduğu gibi önemli yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması ile bu seçim usûlü birleştiğinde ciddi sakıncaların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Yazara göre; makamını halka borçlu olmayan, sorumsuz ve fakat önemli yetkileri haiz bir Cumhurbaşkanı bir süre sonra kendisini seçen yasama organından da bağımsızlaşarak, halkın cumhurbaşkanı kimliğinden, bürokratik devletin devamlılığını sağlayan adamına dönüşecektir.<sup>557</sup> Erdoğanın bu tespitinin 1982 Anayasasının ilk hâli çerçevesinde okunması ve değerlendirilmesi daha doğru sonuçlara ulaşmamızı sağlayacaktır.

Caniklioğlu ise, başkanların demokratik meşruiyetlerinin ifade edildiği ölçüde mutlak olmadığının altını çizmektedir. Çünkü sistem, kurumsal olarak başkanın bir azınlık tabanıyla göreve gelmesinin önüne geçmemektedir. Hatta ABD’de bile son dönemde seçimlere katılma oranının hızla azalarak, yüzde elli sınırına dayanması, Amerikan başkanlarının bile toplam seçmenin ancak %25’inin ya da daha azının oyuyla

<sup>556</sup> Kuzu, 1997, **a.g.e.**, s.93-94.

<sup>557</sup> Yazar, 28 Şubat Sürecinin bu tespiti çok acı biçimde doğruladığını vurgulamaktadır (Erdoğan, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.).

seçilmesine yol açmaktadır. Bu sonuç aynı zamanda Başkanın halka seçtirilmesiyle elde edilmek istenen demokratik meşruiyetin çok kesin olmadığını da bize göstermektedir. Yazar demokratik meşruluğu sorgularken bir diğer noktaya, eleştirel bir bakışla temas etmektedir. Buna göre, Başkan demokratik meşruiyetin sağladığı güçle sahip olduğu yetkileri tartışmasızca kullanabilme ayrıcalığını kendinde görebilmektedir. Tam da bu aşamada aynı demokratik meşruiyete sahip yasama organının, başkanın bu tutumuna karşı gelmesi çok da düşük bir olasılık değildir. Öyle ki; yasama organını oluşturan siyasal partilerin disiplinli, türdeş ve ideolojik tercihleri belirgin olması hâlinde, bu karşı çıkış kaçınılmaz olacaktır. Sistemin her iki organı arasında ortaya çıkan bu sürtüşme ve sonucunda yaşanan siyasal kilitlenme aynı zamanda demokratik olma özelliğini de zedelemeyecek midir? Bir diğer ifade ile başkanlık sisteminin varsayılan görünürdeki kurumsal demokratikliği, hükûmet sisteminin işleyişine bir iktidar yarışı/kavgasını da ekleyerek, aşılması neredeyse imkânsız bir siyasal sistem bunalımı yaratmayacak mıdır?<sup>558</sup> Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha üstün değerlerle donatılmasının yalnızca halk egemenliğine dayalı bir yürütme ve yasama yapısından kaynaklanmadığı, buna ek olarak demokratiklik niteliğinin “Temsilcilerin önceden belirlenebilmesi” ve “Temsilcilerden hesap sorulabilirlik” ilkelerine dayandığı düşünsel kurgusuna dayandırıldığı ileri sürülmektedir.<sup>559</sup>

Aslan, “hesap sorulabilirlik” ilkesinin başkana, halk karşısında görev süresi boyunca yaptıkları/yapmadıkları noktasında hesap verme yükümlülüğünü yükleyeceğini belirtmektedir. Çünkü halk tarafından Başkanın doğrudan seçilmesi, siyasal açıdan sorumlunun kim olacağını da açıkça göstermektedir. Ancak başkanlık sisteminde bile halkın beğenmediği/benimsemediği icraatların sorumluluğu, yasama organına yüklenebilmektedir. Yine, bir daha seçilemeyecek olan Başkan için bu özellik büyük bir yaptırım da oluşturmayacaktır. Hatta Başkanın, üyesi olduğu siyasal parti bile bir sonraki başkanlık seçimine yeni bir adayla gireceği için siyasal sorumluluğu eski Başkana yükleyerek yoluna devam edecektir. Yasama organı da aldığı kararların

<sup>558</sup> Başkanın iktidarını kişiselleştirmesini sağlayan bu yapı oluşturulurken aynı zamanda bundan duyulan korkunun ve şüphenin birer ürünü sonucunda, başkanın atamalarının yasama organı tavsiye ve onayı ile dengelenmeye çalışılmış, impeachment yetkisinin canlılığı korunmuş, yargının bağımsızlığı güçlendirilmiştir (Caniklioğlu, 1999, **a.g.m.**, s.191-192.).

<sup>559</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

Başkan tarafından uygulanmadığı ya da dikkate alınmadığı savunuyla siyasal sorumluluğu Başkana yükleyebilecektir. Böylece sorumluluk konusunda bir kafa karışıklığı yaratılarak, "hesap sorulabilirliğin" iddia edilen berraklığa sahip olmadığı görülecektir.<sup>560</sup>

Uluşahin, seçmenin oyunu atmadan önce kimi seçtiğini ve desteklediği adayın kazanması hâlinde de kimin hükûmeti kuracağını bilmesini ifade eden “önceden belirlenebilirlik” ilkesinin başkanlık sistemini demokratik değerle donatma noktasında büyük önem taşımadığını belirtmektedir. Her ne kadar parlamenter sistemlerde seçmen oyunu kullandıktan sonra kimin hükûmeti kuracağını çok net biçimde bilemese ve özellikle koalisyon seçeneğinin ortaya çıkması hâlinde, seçimi kazanan partinin dahi hükûmeti kuramaması söz konusu olsa da "belirlenebilirlik" oranı düşünüldüğü kadar düşük değildir. Çünkü parlamenter sistemlerde, seçmenler seçime giren partilerin önderlerini ve ileri gelen deneyimli yönetici kadrolarını muhalefette geçirdikleri dönemden tanımaktadır. Ayrıca seçim sürecinde yapılan kampanya ve propagandalarda parti önderlerinin merkeze alınması bu tanıtımı gerçekleştirmekte ve olası bilinmezi bilinir hâle dönüştürmektedir. Dolayısıyla seçmenler, seçimi kazanmaları hâlinde ya da seçimi kazanmasalar bile koalisyonla hükûmet olmaları durumunda, tanıdıkları siyasal kişilikleri iktidara taşımış olmaktadır. Bu yüzdendir ki; yürütmeyi oluşturma aşamasında başkanlık sisteminin, önceden belirlilik sağlaması biçimindeki üstünlüğü bir göreceliliği ifade etmektedir. Yazar hükûmetin oluşturulması sürecinde dolaysızlık bakımından başkanlık sisteminin, parlamenter sistemden bir adım daha önde olduğunu kabul etmektedir. Fakat bu üstünlüğü "daha demokratik olma" yönünde çok da belirleyici olmadığını savunmaktadır. Aksine hükûmet sisteminin demokratik bir yapıya bürünebilmesi için çoğulcu ve katılımcı bir siyasal yapının varlığının oluşturulması gerekliliğinin altını çizmektedir.<sup>561</sup>

ABD'nin kendine özgü siyaset kültürü, üslûbu, siyasal parti yapısı, seçim sistemi, federal yapısı vd. dinamiklerin, bu tür bir kilitlenmeyi kendiliğinden önleyen ya da etkilerini hafifleten bir özelliğe sahip olması, aynı sonuçlara, her yönüyle çok farklı

---

<sup>560</sup> Aslan, **a.g.m.**, s.169.

<sup>561</sup> Uluşahin, 1999, **a.g.e.**, s. 156 - 158, 160.

konumdaki Türkiye’de de ulaşılabileceği anlamına gelmemektedir. 1982 Anayasasıyla güçlü yürütme eksenine dayandırılan Türk siyasal sistemi, asker-sivil iktidarı arasındaki dengeler üzerinde oturtulan kırılabilir bir siyasal yapıya dönüştürülmüştür. Yeni anayasal düzenle, "siyasal katılımın ve siyasal çoğulculuğun" azaltılmaya uğraşıldığı, bireylerin siyasetle ilişkilerinin mümkün olan en düşük seviyeye indirilmeye çalışıldığı bir model kurgulanmıştır. Böylece, uzlaşma kültürünün zayıflığından da kaynaklanan “anlaşma”, “uyuşma”, “oydaşma”, “pazarlık etme” kavramlarını henüz içselleştirememiş, olgunlaşmaya çalışan bir demokrasi oluşturulmuştur. Dolayısıyla siyasal ve yönetsel devreleri hassaslaştırılmış olan Türkiye açısından başkanlık sistemi, parlamenter sisteme göre "üstün yanları" olarak nitelendirilen/sunulan "derin çelişkileri" ile bir çözüm yolu olmaktan çok, mevcut demokratik yapının çöküntüye uğramasını kolaylaştıran, çözücü/ayırıştırıcı bir hükûmet sistemi olmanın ötesine geçemeyecektir.

### **2.3.3. Yarı-Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi**

Parlamenter sistem yerine önerilen çözüm yollarından bir diğerini de karma bir hükûmet sistemi olarak nitelendirilen yarı-başkanlık sistemi oluşturmaktadır. Kuramsal ve uygulama alanında geçirdiği olgunlaşma dönemi sonucunda, sistem bugün için bağımsız bir çözüm seçeneğine dönüşmüştür. Yarı-başkanlık sisteminin Türkiye açısından tartışma konusu hâline getirilmesinde, 1982 Anayasası hükûmet sisteminin yarattığı, yönetemeyen demokratik siyasal yapının değiştirilmesi düşüncesi yatmaktadır. Öyle ki; Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerle oluşan iki başlı yürütmenin yarattığı siyasal bunalımlar, parlamenter sistemin yoğun eleştiriler almasına yol açmıştır. Bu çerçevede ikili yürütme yapısı bozulmadan, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesiyle, sistemin yarı-başkanlık sistemine dönüştürülmesi tartışma gündemine girmiştir.

Gönenç, yapılacak değişimin mevcut parlamenter nitelikleriyle sistemi, bir yarı-başkanlık sistemi hâline getirmeyeceğini savunmaktadır. Yazara göre; devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, onu, parlamenter sistemden daha güçlü bir hâle getirecektir. Ancak yarı-başkanlık sistemi devlet başkanlarının sahip olduğu "azil", "fesih", "yasama", "atama" ve "olağanüstü hâl" yetkileriyle donatılmadıkça, sistem

"başkanlı bir parlamentarizmin" ötesine geçemeyecektir. Çünkü bu yetkilerin yokluğu, sistemi, halk tarafından seçilen ve fakat sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı ile yasamaya karşı sorumlu hükûmetten oluşan bir yürütme-yasama yapılanmasına dönüştürecektir.<sup>562</sup> Gönenç'in kuramsal doğrularına rağmen, Siaroff'un saptamalarını da gözardı etmek mümkün gözükmemektedir. Yazar, siyasal bilimcilerin yarı-başkanlık sistemini, başkanlık yetkileri ile parlamenter sorumluluğun bir araya getirdiği bir hükûmet sistemi olarak açıklamaya çalıştıklarını ifade ederken; sistemin kuramsal şemasını çıkaran Duverger'den farklı olarak, Elgie'nin yaklaşımını benimsemektedir. Siaroff'a göre; "başkanlık yetkileri" belirleyici bir ölçüt olarak kabul edilmemelidir. Çünkü öngörülen yetkilerin kapsam ve yetkinliğinin, sistemin uygulandığı her ülkede farklılık<sup>563</sup> arz ettiğini ve "güçlü başkanlık" ölçütüne bağlı olarak sınıflandırma çabasına giren her siyasal bilimcinin kişisel bir değerlendirme yapmaktan kaçınmadığını savunmaktadır. Bu yüzdendir ki; yarı-başkanlık sistemi bakımından "anahtar" kavramı/düğüm noktasını" yürütme organının yapısı<sup>564</sup> oluşturmaktadır. Eğer yürütme organı, doğrudan halk tarafından seçilen başkan ile başbakan ya da dengi bir kişinin başkanlığındaki hükûmetten oluşuyorsa ve hükûmet aynı zamanda yasama organına karşı siyasal olarak sorumluya en azından potansiyel bir yarı-başkanlık sisteminin varlığından söz etmek mümkündür.<sup>565</sup>

<sup>562</sup> Yazar günümüzde İrlanda, Bulgaristan ve Slovakya'nın başkanlı parlamenter sistemin somut örnekleri olduğunu belirtmektedir (Levent Gönenç, "Hükûmet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği," **Güncel Hukuk** Sayı no 44: 39-43, (Ağustos 2007), s.40-41.). Türk siyasal yapısı ve kültürünün devlet başkanına attığı önem, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hâlinde, onun sistem içindeki ağırlığını, düşünüldüğünün çok ötesine taşıyacaktır. Bugünkü konumuyla bile Cumhurbaşkanının, "kararnameleri geri göndermek", "atamalar konusunda belirleyici olmak", "Anayasa Mahkemesine başvurmak" "kanunları yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri göndermek" ve hatta "anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmak" yetkilerini siyasal kırılma noktalarında ve sıklıkla işletmesi, gücünü göstermesi bakımından kritiktir. Bu belirleyiciliğe, halkoyuyla seçilen siyasal kimlikli bir Cumhurbaşkanı portresini eklediğimizde, yapılan değişikliğin siyasal çıktısı olarak nitelendirilen "başkanlı parlamentarizm" değerlendirmesi kuşkularımız artırmaktadır.

<sup>563</sup> Onar da yarı-başkanlık sistemini, halk tarafından doğrudan seçilen başkan ile yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan hükûmetin, aynı anda görev yaptığı yürütme merkezli bir hükûmet sistemi olarak nitelendirmekte ve sistemin Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin gücü ve genişliği ölçüsünde çeşitlendiğini vurgulamaktadır (Onar, **İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükûmet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü**, 2003, **a.g.e.**, s. 3-4.).

<sup>564</sup> İyigüngör, yürütme yapısına dikkat çekerek yarı-başkanlık sisteminin ayırt edici özelliğinin devlet başkanı ile başbakan arasında oluşturulan iki başlılığa vurgu yapmaktadır. Yazar, sistemin bu özelliğinden dolayı "iki kutuplu yürütme", "bölünmüş yürütme", parlamenter benzeri hükûmet" hatta "diyarşi" olarak nitelendirildiğini ifade etmektedir (İyigüngör, **a.g.m.**, s.97.).

Uluşahin ise iki başlı yürütme anlayışını, yarı-başkanlık sisteminin bir özelliği olarak kabul etmekten çok, onu da içine alacak genişlikte bir kavramsal çerçeve biçiminde algılamaktadır. Böylece, başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistem tanımlamalarına giremeyen ülke modellerinin sınıflandırılmasına katkıda bulunulabilecektir. Yazar, iki başlı yürütme yapılanmasını, yasama organına karşı sorumlu bir hükûmet ile halk tarafından ya da yasama organınca seçilen ve hükûmet ile siyasal anlamda yarışabilen güçlü yetkilere sahip devlet başkanının bulunduğu bir sistem olarak tanımlamaktadır. Devlet başkanı, halk tarafından doğrudan seçilmese bile, güçlü ve hükûmetle yarışan yetkilerle donatılması hâlinde sistemin kilitlenmesine yol açacak bir risk potansiyeline sahip olacaktır. Bu noktada yeni sistemin ana eksenini, yürütmenin iki kanadı arasında yaşanabilecek çatışmanın dinamiği olan, devlet başkanlığı yetkileri oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı-hükûmet arasında yaşanan sıkıntılar düşünüldüğünde, 1982 Anayasasının iki başlı bir yürütme öngörmektedir.<sup>566</sup>

Başkanlık sisteminde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre önemli artılar/avantajlar taşıdığı ileri sürülmektedir. Özellikle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi olgusunun, devlet başkanının sistem içindeki meşruiyetini arttırarak, güçlenmesini sağladığı, halkın da kimi seçtiğini bilmek suretiyle dönem sonunda gerekiyorsa o kişiyi yeniden seçmeyerek, hesap sorabileceği ileri sürülmektedir.<sup>567</sup> Böylece meşruiyet bunalımını yaşamayan, istikrarlı ve etkin bir hükûmet sisteminin oluşturulacağı savunulmaktadır. Hükûmet sistemindeki bu dönüşümle yönetilemeyen siyasal yapı, yerini yönetilen bir demokrasiye bırakabilecektir. Ayrıca başkanlık sisteminin kendine özgü kurumsal/kurgusal arızaları yarı-başkanlık sisteminde görülmeyecektir. Öyle ki; bu sıkıntılar, yasama-yürütme

<sup>565</sup> Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of The Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction," **European Journal of Political Research** Vol. 42: 287-312, (2003), s.290,292.

<sup>566</sup> Uluşahin, iki başlı yürütme yapılanmasında devlet başkanının çok daha güçlü hâle getirilmesi durumunda, bu yürütme modelinin bir alt ya da özel tipi olarak "tek kutuplu ve iki başlı bir yürütme yapılanmasının" ortaya çıkacağını savunmaktadır. Yazar bu hâlde, devlet başkanının sistemin tek belirleyici odağına dönüştüğüne vurgu yapmaktadır. Özellikle devlet başkanının bakanları ya da hükûmetin tümünü azledebilmesi, diğer güçlü yetkilerle birlikte düşünüldüğünde bu sonucun doğması için ona gereken gücü verecektir (Uluşahin, 2003, **a.g.m.**, s.224-226,228.).

<sup>567</sup> Onar, Fransa, Finlandiya ve Ukrayna'da gerçekleştirilen eski ve yeni başkanlık seçimlerinden verdiği örneklerle, aslında devlet başkanına sağlanan meşruiyetin ne kadar göreceli olduğunu kanıtlamaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. (Onar, 2005, **a.g.m.**, s.87-88, 91-92.).

ilişkisinde çok daha yumuşak/esnek bir yapıyı öngören, ikili yürütme erki sayesinde bertaraf edilmiş olacaktır. Ancak sistemin en zayıf yönü, tam bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yarı-başkanlık sistemiyle, Başkanlık sisteminin katılığının, yönetim istikrarına yönelik katkısını bütünüyle ortadan kaldırmadan ve fakat erkler arası ilişkilerde daha geçişli/geçirgen bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun somut örneği, hükûmet olarak takdim edilmekte ve yürütmenin işleyişinde önemli bir ayak olarak kurgulanmaktadır. Bu yürütme yapılanması, yalnızca hükûmet sistemini değil aynı zamanda bütün siyasal sistemi, kilitleyebilecek, hatta çöküntüye uğratabilecek bir noktaya itebilecektir. Dolayısıyla yarı-başkanlık sisteminin Türkiye bakımından bir çözüm/çare seçeneği olarak tartışılması sırasında üzerinde dikkatle durulması gereken nokta, aynı zamanda sistemin eleştiriye en açık yeri olan “birlikte yaşama/bir arada bulunma” zorunluluğudur. Bu durumu, dünya görüşleri birbirinden çok farklı olan Cumhurbaşkanı ile başkanın aynı dönemlerde zorunlu olarak bir arada bulunması/görevlerini sürdürmesi olarak tanımlamak mümkündür.

Erdoğan, bu sıkıntıya çok da keskin olmayan ifadelerle değinmektedir. Öyle ki; yazar, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini, sistemin daha demokratik bir hâle getireceğini kabul etmekle birlikte, bunun etkin bir yürütmenin elde edilmesi bakımından ciddi bir değişime yol açmayacağını belirtmektedir. Aksine bu “diyarşik” yapılanmayı, yürütme içinde başbakan ile Cumhurbaşkanını zaman zaman ters düşürecek, icrayı kilitleyecek gerilimli ilişkilerin bir dinamiği olarak algılamaktadır.<sup>568</sup> Turhan da her iki saf sistemin karakteristik özelliklerini bünyesinde birleştiren yarı-başkanlığın, Türkiye için kaçınılmazı güç bir Cumhurbaşkanın-başbakan bunalımına yol açacak gerilimlere/zorluklara sahip olduğunu vurgulamaktadır.<sup>569</sup> Atay ise, birlikte yaşama zorunluluğunu, yarı-başkanlık sisteminin yaşayacağı en ciddi bunalım olarak altını çizmekte ve bu siyasal durumun yaratacağı etkileri, Cumhurbaşkanının konumundan bakarak açıklamaya çalışmaktadır. Yazar, Fransız yarı-

<sup>568</sup> Erdoğan, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

<sup>569</sup> Turhan, Türkiye bakımından yaptığı değerlendirmede Weimar deneyiminden yararlanmaktadır. Öyle ki; halk tarafından seçilen Alman Cumhurbaşkanının aynı zamanda Weimar Anayasasıyla verilen yetkiler sonucunda oldukça güçlendiğini, bunun sonucu olarak da parlamenter demokrasinin, başkanlık demokrasisine dönüştüğünün altını çizmektedir (Mehmet Turhan, “Parliamentarism or Presidentialism? ‘Constitutional Choices for Turkey’,” **AÜSBFD** Cilt no 47, Sayı no 1-2: 153-168, (Ocak-Haziran 1992), s.165.).

başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanının bir düzenleyici olmaktan çok, yönetici/yöneten olduğunu vurgulamaktadır. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanının hükûmetle birlikte ve onunla işbirliği hâlinde yönetime katılmasıdır. Bu noktada yürütme istikrarının korunabilmesi ve etkin biçimde işleyebilmesi, büyük ölçüde Cumhurbaşkanı ile başbakanın uyum içinde çalışmasına bağlıdır. Aksi durumda, farklı dünya görüşlerine sahip hükûmet ile Cumhurbaşkanı çatışma içine girecek ve bu sonuç, sistemin felce uğramasına yol açabilecektir.<sup>570</sup>

Suleiman, Cumhurbaşkanı-başbakan arasındaki bu uyuşmazlığı, yürütmenin her iki kanadının arasında ortaya çıkan farklı “ulusal iradelere” bağlamaktadır. Yönetimdeki istikrarı sağlamak üzere belli bir süre için göreve getirilen Cumhurbaşkanı, kendisi ile aynı siyasal eğilime sahip olmayan bir yasama çoğunluğu ve hükûmetle karşılaştığında istifa etmek durumunda değildir. Bu durumda 1958 Fransız V. Cumhuriyet Anayasası, Cumhurbaşkanı, hükûmetle yaşanması olası çatışma ortamını sonlandırmak ve kendisine siyasal açıdan yakın bir yasama organını oluşturmak üzere, Millet Meclisini feshetme yetkisi tanımıştır.<sup>571</sup> Caniklioğlu, Cumhurbaşkanıya tanınan bu fesih yetkisini irdelemekte ve doğuracağı sonuçlar üzerinde durmaktadır. Öyle ki; Türkiye’de toplumun ve siyasal yapının Cumhurbaşkanından yoğun biçimde beklediği tarafsız ve bağımsız tutum, fesih yetkisinin kullanımı noktasında belirleyici olmaktadır. Çünkü bu yetkinin Cumhurbaşkanı’nca bir taraf olarak ve keyfi biçimde kullanılması, sistemi, hükûmet istikrarsızlığı kadar ciddi bir bunalıma sokmaya yaklaştırabilecektir. Oysa, parlamenter sistemin yerine önerilen yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ölçüsünde, taraflı bir devlet başkanlığı konumu öngörerek, kurumsallaştırmaktadır.<sup>572</sup> Yarı-başkanlık sistemi, toplumun bugüne kadar alışageldiği tarafsızlık beklentisi ile bağdaşmayan, siyasal olarak güçlü, belirleyici ve ülke yönetiminde etkin role sahip olacağı düşünülen bir Cumhurbaşkanı portresi çizmektedir. Sistem, sağladığı halk meşruiyeti ve tanıdığı yetkilerle, Cumhurbaşkanının siyasal tercihlerini/eğilimlerini köreltmenin aksine

<sup>570</sup> Atay, **a.g.m.**, s.146, 150.

<sup>571</sup> Suleiman, **a.g.m.**, s.145. Onar, Mitterand’ın Cumhurbaşkanlığı döneminde ilk defa ortaya çıkan birlikte yaşama zorunluluğu deneyimlerinde, Mitterand’ın 1988 yılında başbakan Chirac’a; Cumhurbaşkanı Chirac’ın da 1997 yılında, dönemin koalisyon hükûmetinin başbakanı Jospin’e karşı bu fesih mekanizmasını işlettiğini ifade etmektedir (Onar, 2005, **a.g.m.**, s.97.).

<sup>572</sup> Caniklioğlu, 1999, **a.g.m.**, s.201-202.



sivriltilmekte ve onun, seçim sürecinde vaat ettiği taahhütlerini gerçekleştirmesi için bir icraat programını yürürlüğe sokmasını zorunlu hâle getirmektedir. Bu yüzdendir ki; bütün siyasal ve toplumsal etmenler/girdiler bir kenara bırakıldığında, yalnızca kurumsal olarak Cumhurbaşkanı-hükûmet ilişkisinin, bir "dengeleme ve kılavuzluk etme" mantığından, "denkleştirme ve güç gösterme" siyasetine dönüştürülmesi bile, yarı-başkanlık sisteminin Türkiye için sorunlu bir başlangıça yol açacağını göstermektedir.

Yüzbaşıoğlu ve Akartürk de 1990'lı yıllar boyunca Türkiye için, halk tarafından seçilen ve yasama organını herhangi bir koşula bağlı olmaksızın feshetme yetkisine sahip bir Cumhurbaşkanlığı modelini içeren yarı-başkanlık sisteminin önerildiğini belirtmektedirler. Yazarlar, istikrarlı bir hükûmet arayışının sonucu olarak 1958 Fransız yarı-başkanlık modeline benzer bir yapının kurulmasını öngören bu önerinin, Türkiye koşullarında, iddiaların aksine başarı şansını yüksek görmemektedirler. Gerçekten de Fransa'da sistemin olumsuzluklarını en aza indirmeye çalışan bağımsız yargı, örgütlü ve etkin baskı grupları ve kendi özgürlüklerinden ödün vermeyen bilinçli bir kamuoyunun varlığı, yürütmenin her iki başı arasında yaşanan "birlikte yaşama" zorunluluğunun ortaya çıkmasına engel olamamaktadır. Ancak buna rağmen Fransız siyasal yapısı ve kökleşmiş demokratik kültürü bu olumsuz durumu belli bir süre taşıyabilme esnekliğini gösterebilmekte ve "iki başlı" yürütmenin sistemi tıkanmaya kadar götürecek "iki kutuplu" yürütmeye dönüşmesine izin verilmemektedir.<sup>573</sup>

Türkiye ise özellikle dini ve etnik siyasal etmenlere bağlı olarak kutuplaşmış toplumu, bu toplum için de parçalanmış hatta dönem dönem atomlaşmış siyasal yapısı ve kırılgan ekonomik modeli nedeniyle, başkanlık sisteminin eleştirisinde ifade edilen ağır sosyo-ekonomik bunalımlarla, yarı-başkanlık sisteminin uygulanması sırasında da karşılaşabilecektir. Çünkü bir türlü yeterli olgunluğa erişemeyen siyasal hoşgörü ve uzlaş kültürü, yarı-başkanlık sisteminin en ciddi siyasal kilitlenmesinin oluşumuna engel olamayacağı gibi ortaya çıkması hâlinde bu bunalımın yönetimini de sağlamaktan uzak bir derinliğe sahiptir. Dolayısıyla gerçekleştirilecek bir sistem değişikliğinde, karşılaşılabilecek ilk kilitlenme, basit bir yürütme tıkanıklığı olmayabilecek, hatta diğer

<sup>573</sup> Yüzbaşıoğlu ve Akartürk, **a.g.m.**, s.246-247.

toplumsal ve ekonomik girdilerle beraber düşünüldüğünde, ciddi bir siyasal sistem bunalımına dönüşebilecektir. Oysa var olan sıkıntılara rağmen kendi çözüm yollarını yaratmış, uygulama deneyimi fazla ve yarı-başkanlığa göre kurumsal esnekliği çok daha yüksek parlamenter sistem, yürütme katında ya da erkler arasında yaşanacak bir uyuşmazlığın, siyasal sistem bunalımı olarak sorgulanmasına imkân vermeden, yalnızca bir hükûmet istikrarsızlığı olarak algılanmasına yol açacaktır.

#### **2.4. Parlamenter Sistemin Doğasından Kaynaklanan Bunalımların Aşılması İçin Bir Çözüm Önerisi: Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Araçları**

Parlamenter sistemin Türkiye uygulamasında, gözlemlenen sıkıntıların aşılması bakımından bir diğer seçeneği de sistemin rasyonelleştirme araçlarıyla donatılması oluşturmaktadır. Böylece mevcut sistemin omurgasını bozmadan, anayasal sisteme eklemenecek bazı hukuki mekanizmalarla, hükûmetin oluşumunu kolaylaştıran, görev süresini uzatan, sistemin işleyişine akıcılık kazandırarak, verimliliğini artırmak suretiyle etkinleştiren bir çözüm yolu geliştirilmektedir. Burada sorulması gereken en önemli soru, yapılan hukuki düzenlemelerle istenilen amaca mutlak olarak ulaşıp ulaşılamayacağı ya da rasyonelleştirmenin tek başına, parlamenter sistemin aksaklıklarını gidererek ileri sürülen eleştirileri boşa çıkarıp çıkaramayacağıdır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının uygulanma sürecinde yaşanan sıkıntıları aşmak için öngördüğü düzenlemelerle “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” eğilimini bünyesinde barındırmaktadır. Parlamenter sistemin bu hâlinin olumlu yanlarına rağmen, sisteme işlerlik kazandıracak temel etmen, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin niteliğidir. Bu yüzden hükûmetlerin sağlam ve tutarlı bir yasama çoğunluğuna dayanması, parlamenter sistemin sorunsuz biçimde çalışması açısından birincil koşulu oluşturmaktadır. Bunun da iki partili ya da ılımlı çok partili bir yasama organı dağılımıyla sağlanması mümkün gözükmemektedir.<sup>574</sup> Siyasetin hukukileşmesi olarak da tanımlanan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin istikrarlı ve etkin bir hükûmet sistemi yaratabilmesi için gereken ön koşulu, yasama organındaki istikrarlı çoğunluk ve onun içinde yer alan siyasal partilerin içyapıları oluşturmaktadır. Bu istikrarlı çoğunluğu, tek

---

<sup>574</sup> Özbudun, 2005, **a.g.e.**, s. 64.

parti ya da birden çok partinin bir araya gelmesiyle kurulan koalisyonlar da sağlayabilmektedir. Ancak partilerin bu istikrarlı hükûmet yapısını oluşturabilmeleri, türdeş ve disiplinli olmalarına bağlıdır. Aksi hâlde, gerçekte kaynağı siyasal olan birçok sorunun hukuki müdahalelerle çözümü mümkün olmayacaktır.<sup>575</sup> Dolayısıyla hükûmetin istikrarlı varlığı ve etkin bir yönetim sağlayabilmesi için gerekli yasama çoğunluğunun mutlak olmasa bile, nispi ölçekte gerçekleşmiş olması zorunludur. Yoksa yasama organındaki muhalif çoğunluk karşısında hükûmeti kurmak ve/veya ayakta tutmak çok güçleşecektir. Bu yüzdendir ki; rasyonelleştirme araçları, parlamenter sistemin istikrarsızlığı ve etkin olamadığı eleştirilerini giderme yönündeki çözümün gerekli ve fakat tek başına yeterli olmayan bir parçasını oluşturmaktadır. Türkiye örneğinde seçmen düzeyinde yaşanan parçalanmışlık ve siyasal uflanma, istikrar ve etkinliğin ön koşulunu/olmazsa olmazı ifade eden yasama çoğunluğunun oluşumuna izin vermediği için rasyonelleştirme çabalarını sonuçsuz bırakabilecektir.<sup>576</sup>

1982 Anayasasının uygulanma sürecini, 1982 Anayasasının kabulü ve demokrasiye geçişi oluşturan ANAP iktidarı, 1991 seçimleri sonrası görülen koalisyonlar dönemi ve 2002 seçimleri sonrası oluşan AKP çoğunluk hükûmetleri olarak üçe ayırmak mümkündür. Bu ayırım, anayasa koyucunun yeni kurumlar yapılanmasında güttüğü amacı ve bunun işleyişini güçlendirmek için göstermiş olduğu rasyonelleştirme refleksini berraklaştırmamızı kolaylaştıracaktır. Çünkü yürürlükteki anayasanın hazırlanması sırasında öngörülen birincil hedef, 1961 anayasal sistemiyle yürütmeye karşı oluşturulan yasama-yargı kısılcının gevşetilmesini sağlamak ve istikrarı kadar etkinliği ile belirleyici olan güçlü bir yürütme meydana getirmektir. Bu amacın yaşama geçirilmesinde karşılaşılabilecek ve yürütmeyi zor durumda bırakabilecek siyasal ve kurumsal tıkanmaların önüne geçmek üzere düşülen en önemli hukuki çare, parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesidir.

Askeri vesayetin yoğun biçimde yaşandığı, muhalif örgütlenmelerin zayıflatıldığı birinci dönem, seçim sisteminin de katkısıyla yasama çoğunluğuna sahip tek parti iktidarının istikrarlı ve etkin biçimde faaliyet gösterebilmesini sağlamıştır. Buna karşın

<sup>575</sup> Teziç, 2004, **a.g.e.**, s.424 - 425.

<sup>576</sup> Gözler, **a.g.m.**, E.T. 17.03.2006.

örgütlü muhalefet anlamında toplumsal ve siyasal toparlanmanın yaşandığı ve partisel dağınıklığın başladığı 1990'lı yıllar, seçim sistemine rağmen aşırı çok partili yasama organlarının oluşumuyla geçmiş ve koalisyon hükûmetlerinin istikrar ve/veya etkinlik sıkıntıları çektiği görülmüştür. Bu süreçte yürütmenin sistem içindeki gücünü desteklemeye yönelik olarak düşünülen rasyonelleştirme araçları işlevini görmüş ve sistemin işleyişini bütünüyle imkânsız hâle sokacak bunalımları önlemiştir. Ancak siyasal sistemin kurumsal yapısı irdelendiğinde, Anayasanın güçlü yürütme hedefini zayıflatan ve sistemin işleyişinde fark edilecek düzeyde görülebilen bir Cumhurbaşkanı-başbakan çekişmesi, artan bir yoğunlukla ortaya çıkmıştır. AKP'nin büyük çoğunlukla yasama organında temsil edilmesine yol açan ve üçüncü dönemin başlangıcı olan 2002 seçimleri bu süreci daha da hızlandırmıştır. Ayrıca sistemin kolayca bir bunalımla karşılaşmaması için öngörülen rasyonelleştirme mekanizmalarının varlığı da zaman içinde kendisinden beklenen etkiyi göstermek noktasında aşınmaya başlamıştır. Zaten yürütme şemasının bu yapısı ile sistemin rasyonelleştirilmesini, birbirini destekleyen bir unsur olmaktan çok doğacak bunalımların sönümlenmesi için öngörülen karşı dengeler olarak algılamak daha doğru olacaktır. Ancak aşınmanın dozunu arttıran siyasal ve kurumsal tepkiler, duyarlılıklar ile yargısal kararların ortaya çıkardığı manzara da sistemin kendi içinde daha da karmaşıklaşmasının ve işlerlikten uzaklaşmasının bir nedeni olarak gözden kaçırılmamalıdır. Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresinin bitmesini izleyen süreçte yaşanan seçim bunalımı, bizatihi 1982 Anayasasıyla getirilen bir rasyonelleştirme mekanizmasının yok sayılması sonucunu doğuran somut bir örnektir.

1982 Anayasasının uygulama başarısının tartışması yapılırken, çözüm önerisi olarak ileri sürülen başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin görece olumlu yanlarına rağmen, parlamenter sistemin kurumsal anlamda “esnek yapısı” hâlen bütün çekiciliğini korumaktadır. Mevcut anayasal sistemin rotasını değiştirmeden, yürütme erkinde yapılacak kurgusal değişiklikler ile yasama-yürütme ilişkisinin tümünü etkileyecek biçimde, rasyonelleştirme vurgusunun arttırılmasıyla, sisteme yönetilen eleştirilerin/endişelerin sönümlenmesi sağlanacaktır. Ancak rasyonelleştirme mekanizmalarının sistem içinde anlam ifade edebilmesi ve verimli çalışarak, hükûmet sisteminin sorunsuz işleyişine katkıda bulunabilmesi için öncelikle demokratik

hoşgörüyü dayanan, çoğulcu ve siyasal sistemin temel referansları ile barışık yasama organlarının oluşumu sağlanmalı ve Cumhurbaşkanı-hükûmet ilişkisinin yeniden gözden geçirilmelidir. Aksi hâlde, birer hukuki mühendislik çalışması olan “rasyonelleştirme araçlarından” istenen etkiyi yaratmaları beklenmemelidir. Bu yüzden başlı başına bir hükûmet sistemi olmayan parlamentarizm rasyonelleştirilmiş hâlini ve bunu sağlayan mekanizmalara ilişkin olarak önerilerde bulunmadan önce sorunun merkezinde yer alan siyasal yapının niteliği ve bunun yasama organına yansması ile Cumhurbaşkanı-hükûmet ilişkisinin yeniden gözden geçirilmesi yapılacaktır.

Türkiye’de, ağırlık merkezini siyasal partilerin ve ürettikleri siyasetin oluşturduğu demokratik siyasal yapı, hükûmet sisteminin işlerliği ile yakından ilgilidir. Parti sisteminin niteliği bu ilinti bakımından kilit kavramı oluşturmaktadır. Türkiye’de siyasal partilerin kurumsallaşması konusunda önemli bir tarihsel yol kat edilmişse de özellikle bu kurumsallaşma, 1970’lerden itibaren yaşanmaya başlanan partisel parçalanmışlık, ideolojik kutuplaşma ve seçimden seçime değişen siyasal tercihler yüzünden, bir zayıflama sürecine girmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, parlamenter sistem içinde kurulan kısa ömürlü, ideolojik kutuplaşması yüksek, uyumsuz koalisyon hükûmetleri, istikrarlı ve etkin bir yönetim gösterememiş ve 12 Eylül Müdahalesi’nin zeminini hazırlamışlardır. Bu yapının ortaya çıkmasında seçim sisteminin katkısı olmuş ve fakat demokratik uzlaşma kültürünün kökleşememesi ve ideolojik kutuplaşmanın keskinleşmesi, sistemin çöküşündeki asıl belirleyici unsurlar olarak ön plana çıkmışlardır. Ancak 1982 Anayasal düzeni çerçevesinde, orantılı temsil esası korunmakla birlikte, ideolojik küçük partileri yasama organından uzaklaştıracak ve parti sistemini daha yönetilebilir iki ya da üç partiden oluşan bir yapıya dönüştürmek gayesiyle, barajlı bir seçim kanunu<sup>577</sup> hazırlanmıştır. Bu düzenlemeye rağmen Türk

<sup>577</sup> 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilen seçim sistemine yönelik olarak Anayasa Mahkemesinde açılan ilk dava 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un öngördüğü “onda bir barajlı sistemine” ilişkindir. Anayasa Mahkemesi, kabul edilen seçim sisteminin, oyları belli bir ölçüde etkisiz kıldığını ve fakat iddia edildiği üzere seçmenin oylarını bütünüyle imha etmediğini saptamakta ve bunun bir hesap işi olduğunu belirtmektedir. Mahkeme, uygulanan seçim sisteminin bazı oyları etkisiz kılmasının demokratik sistemin gereklerine aykırılık oluşturmadığını, benzeri durumun Barajlı D’hondt sisteminde de görüldüğünü ifade ederek, seçim çevresi barajını aşamayan partilerin de yasama organına temsilci gönderemeyerek aynı sakıncalı durumla karşılaştığını ve her yönüyle istenilen sonuçları veren bir sistemin henüz bulunmadığının altını çizmektedir. Mahkeme, temsilde adalet ya da yönetimde istikrara ağırlık veren bir seçim sisteminin ülke için daha yararlı olabileceğine yasama organının takdirinde olduğuna işaret etmektedir. Bu noktada Mahkemenin ölçütü, uygulanacak olan sistemin, seçimlerde temsilci çıkaramayan siyasal partilerin

siyasetindeki partisel parçalanma artan ölçekte kendisini göstermiştir. 12 Eylül Müdahalesinin yıkıcı etkisi, siyasal partilerin sivil toplumla birlikte bir türlü istenilen düzeyde ilişki kurmasının önüne geçerek, demokratik pekişmeyi engellemiş ve seçimsel oynaklık varlığını korumaya devam ettirmiştir. Milli görüş çizgisinin temsilcisi RP dışındaki partilerin örgütsel savrukluğu, partilerin üyeleriyle ve seçmenle olan ilişkilerindeki gevşekliği, halkın siyaset ilgisizliğini arttırmış ve partilerle özdeşleşmesini geciktirmiştir. Ayrıca sosyo-ekonomik tercihlerdeki farklılıklardan kaynaklanan siyasal kutuplaşmalar da yerini çözümü çok daha zor sorunlar olan dini ve etnik kutuplaşmalara bırakmıştır. Bütün bu dinamikler, 1990'lı yıllar boyunca Türk parti sisteminin dağınıklığına yol açmış ve yasama organında çok partili kompozisyonun oluşumuna neden olmuştur.<sup>578</sup>

Demokratik bir yönetim tarzının temel unsurlarını meydana getiren siyasal katılımcılığın ve çoğulculuğun ortaya çıktığı, toplandığı ve odaklaştığı siyaset üretme merkezlerinin sistem içindeki durumu, mevcut siyasal yapının demokratik olma başarısı hakkında önemli bir ölçüt olarak varlığını korumaktadır. Bir hükûmet sisteminin işleyişi, uygulama başarısı ve buna bağlı olarak hakkında yapılacak olan artı/eksi

---

siyasal faaliyetten men edilmeleri sonucunu doğurması gereğidir. Bu çerçevede yasama organı, halkın serbest iradesinin yansımaları engelleyecek, bu kanalları tıkayacak ve böylece çok partili siyasal yaşamı tehlikeye sokarak bir partinin tekel oluşturmaya yol açacak bir düzenleme yapmadığı sürece seçim sistemini istediği biçimde belirleyebilecektir (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.: 1984/1, K.: 1984/2, K.T.: 1/3/1984. **AMKD** Sayı no 20: 161-274, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, 1985), s. 161-162, 185-186, 188-189.). 4121 sayılı Anayasa değişikliği kanununun ile anayasal hâle getirilen "temsilde adalet, yönetimde istikrar" ilkelerinin, 2839 kanuna atfen, yansıtıldığı 4125 SK ile siyasal partiler ve seçim kanununda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Mahkeme, bu kanunun iptaline yönelik olarak açılan dava sonucunda verdiği kararla, o tarihe kadar ki tutumundan değişikliğe gitmiştir (Erdoğan Teziç, "Anayasa Mahkemesinin Seçim Sistemini Belirlemesi," **Yiğit Okur'a Armağan** (İstanbul: GÜ Yayını, 1998), s.378.). Anayasa Mahkemesi 4125 SK'nin 16. md.siyle değişikliğe uğratılan 2839 SK'nin 34. md.sinin Anayasanın 67. md.sinde öngörülen temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmadığına karar vermiştir. Mahkeme, seçim kanununda yapılan düzenlemeyle, %10'luk ülke barajı dışında yeni ve ikinci bir barajın oluşturulduğuna işaret ederek, bunun seçmen iradesinin yasama organına en üst düzeyde yansımaları engellediğini belirtmektedir. Çünkü söz konusu seçim çevresi barajı ile az oyla çok temsilci elde edilmesini sağlayan ve böylece fazla milletvekili ile aşırı temsil durumu yaratan bir sistemin yaratıldığına işaret etmektedir. Mahkeme, istikrar sağlamak amacıyla getirilen barajın, toplumsal gelişmeyi engellediğini, aslında temsilde adaletin yönetimde istikrarın temelini oluşturduğunu belirtmektedir. Aksi hâlin istikrarsızlık yaratacağını vurgulamaktadır. Buna karşın Anayasa Mahkemesi ülke geneli barajını istikrar ilkesi bakımından uygun bulmuş ve yasama organının anayasal çerçevede kalmak koşuluyla aşırı sayılmayacak bir oranı takdiri olarak belirleyebileceğini, bu konuda yargı organının karar vermesinin denetim amacıyla bağdaşmayacağına da aynı kararında yer vermiştir. Bu durumu da belli ölçüde yönetimde istikrar ve temsilde adaletin birbirini dengeleyen ve bütünleyen ilkeler olarak görülmesine bağlamaktadır (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.: 1995/54, K.: 1995/59, K.T.: 18.11.1995, **AMKD** Sayı no 31/2: 800-889, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, 1996), s.851-52,854.).

<sup>578</sup> Özbudun, 2003, **a.g.e.**, s.69,71,74-76,80.

eleştirisi de tam bu noktada açığa çıkmaktadır. Söz konusu değerlendirmenin yapılması birçok hukuki, siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel ve benzeri girdinin hesaba katılmasını gerektirir. Konunun kurumlar arası ilişkiler düzeyinde ele alınacak olması, hukuki düzenlemelerin ötesine geçmeden ve sınırları çok daha belirgin bir alanda kalınmasını gerektirir. Bu yüzden de anayasal düzenin kurumlar seviyesinde oluşturduğu yasama-yürütme arasındaki ve yürütmenin kendi iç ilişkisine inilmek suretiyle yapılacak bir irdeleme ile yetinilecektir.

Parlamentar sistemin, istikrarlı, verimli ve etkin bir yönetime sahip kılınarak işlerlik kazandırılmasının belirleyici unsurlarından bir diğerini, erkler arasındaki uyumlu ve birbiriyle barışık ilişkisidir. Bu ilişkinin alt yapısını ise, demokratik uzlaş kültürünün üzerinde yükselen ve toplumsal-ekonomik dinamiklerin, biçimlenmesinde ağırlıklı bir etkiye sahip olduğu anayasal düzen oluşturmaktadır. Oysa 1982 Anayasası, toplumsal barışın büyük ölçüde yitirildiği bir dönemde, üzerinde geniş ölçekte oydaşmaya ulaşamamış ve ancak halkoylamasıyla biçimsel meşruiyeti sağlanabilmiş hukuki bir metin olarak yürürlüğe girebilmiştir.

1982 Anayasasının kurduğu erkler arası ilişki de yönetimin otoritesinin güçlendirilmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede yasama ve yargı erklerinin sistem içindeki konumları zayıflatılmış ve bundan en büyük payı da yargı erki almıştır. Aslında bu sonuç, parlamenter sistemde devlet yönetiminin daha da zorlaştırılması anlamına gelecek bir durumu da beraberinde yaratmıştır. Öyle ki; yargının 1980'lere kadar etkin ve bağımsız bir güç olarak denetim faaliyetini sürdürebilmesi, aynı zamanda yöneten-yönetilen ilişkisinde ve devlet katında doğan/doğabilecek olan birçok gerilimin giderilmesini sağlayarak, önemli bir "bunalım emici" işlevi yerine getirmiştir. Ancak yargıdaki bu zayıflamanın önemini ihmâl etmemekle birlikte, sistemin işleyişindeki asıl sorunu yürütme organının ve özellikle de Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilerek, diğer erkler karşısında belirgin bir üstünlüğe ulaşması oluşturmaktadır. Yürütmenin daha iyi işlemesi için yapılan bu tercih, aynı zamanda sistemi bütünüyle işlemez hâle uğratma potansiyeline sahip bir yürütme organı oluşturarak, belki de farkında olmadan, anayasal düzenin yaşayabilirliğini tehlikeye uğratmıştır. Siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı, geniş bir yetkiler demetine kavuşturularak anayasal ve

siyasal sistemin belirleyici odağı haline getirilmiştir. Bu durum onu gerçek anlamda bir karar, icra ve denetim makamına dönüştürerek, hükûmet, yasama organı, muhalefet partileri ve hatta kamuoyuyla sürtüşebilecek bir konuma sokmuştur. Anayasal geleneklerimizin ve siyasal alışkanlıklarımızın yarattığı tarafsız Cumhurbaşkanı izlenimiyle bağdaşmayan bu düzenleme, zaman içinde başta Cumhurbaşkanlığı makamı olmak üzere diğer bütün devlet kurumlarının yıpranmasına yol açacak gerginliklerin alt yapısını da hazırlamıştır. Yürütmenin iki başlı hâle dönüşmesi, yasama çoğunluğunun farklılaşması sonucunda, "birlikte yaşama" zorunluluğunun, parlamenter sistemle yönetilen Türkiye'de de görülmesine yol açmaktadır. Ayrıca yasama çoğunluğu, hükûmet ve Cumhurbaşkanı arasında bir siyasal aynılığın oluşturulması ile istikrar ve etkinlik sorunlarının aşılmasını sağlasa da bu defa hukuk devletini ve demokratik devlet yapısını zedeleyerek, siyasal sistemin istikrarsızlaşmasına yol açabilecek koşulların yaratılması olasılığı ortaya çıkabilecektir. Bu yüzdendir ki, Türk anayasal ve siyasal yaşamının büyük bir bunalıma girmemesi için yapılacak hukuki müdahale, Cumhurbaşkanının sistem içindeki anahtar rolünün gözden geçirilmesi yönünde olmalıdır.<sup>579</sup>

1982 Anayasa koyucusu, parlamenter sistemin esnek yapısını desteklemek üzere rasyonelleştirme mekanizmalarına yer vermiştir. Bu hukuki araçlar sayesinde daha önce yaşanan ve parlamenter sistemin akışkanlığını bozan, onu tartışma konusu hâline getiren 1961 anayasal düzenini yeniden biçimlendirmiştir. Bu yaklaşım salt hukuki açıdan

<sup>579</sup> Tanör, 1994, **a.g.e.**, s.158,179,180,181,182,183,184. Yunanistan'ın 1975 Anayasasıyla yeniden demokratik sisteme dâhil olmasını izleyen süreçte, benzer bir yürütme yapısının oluşturulduğunu görmekteyiz Ancak Fransız modelinin etkisine rağmen, Yunan siyasal sistemi parlamentarizm özünü yitirmemiştir. Çünkü 1975 Anayasasıyla Yunanistan devlet başkanının bütün o güçlü yetkilerinin varlığına karşın halk tarafından doğrudan seçilmesi öngörülmemiştir. Ayrıca 1986 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile devlet başkanına tanınan özel yetkilerin neredeyse tümü kaldırılarak, siyasal sistem parlamenter sistem etrafında biçimlendirilmiştir (Lijphart, Tarihsiz, **a.g.e.**, s.183.). 1986 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının hükûmeti kendi başkanlığında toplantıya çağırarak, Cumhuriyet Konseyini toplantıya çağırarak ve olağanüstü hâllerde ulusa seslenerek, açıklamalarda bulunabilmek yetkileri bütünüyle kaldırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının geniş kapsamlı "takdiri fesih" yetkisi de daraltılmıştır. Öyle ki, 1975 Anayasasının ilk hâlinde, yasama organının kamuoyuyla açık bir uyumsuzluk içine girmesi ya da yasama organının hükûmet istikrarını zedeleyecek bir bileşime sahip olması hâllerinde, Cumhurbaşkanı Cumhuriyet Konseyine danışarak, fesih yetkisini kullanabilmekteydi. Değişiklikler sonucunda, Cumhurbaşkanı ancak, kurulmuş iki hükûmetin düşürülmesi ya da onaylanmamış olması ve yasama organının hükûmet istikrarını sağlamaya elverişli bir milletvekili dağılımına sahip olmaması hâllerinde yasama organını feshedebilecek hâle getirilmiştir. Bunlara ek olarak, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan ve demokratik usullerle seçilmiş eski Cumhurbaşkanları, yasama organı üyesi eski başbakanlar ile mevcut başbakan, Meclis başkanı, ana muhalefet partisi önderinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş Cumhuriyet Konseyi de bütünüyle kaldırılmıştır (Özbudun, 1993, **a.g.e.**, s.150-151.)



bakıldığında, anayasal sistemin bir kazancı belki de tek olumlu yanı olarak göze çarpmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamının sistem içinde aşırı güçlendirilmiş olmasının yarattığı sıkıntılar, rasyonelleştirme ile edinilen kazanımları anlamsız hâle getirmeye yöneliktir. Bu yüzdendir ki; mevcut anayasal sistemin yeni rasyonelleştirme araçlarıyla takviye edilerek yeniden gözden geçirilmesi noktasında ilk yapılacak hukuki düzenleme, Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin olmalıdır. Bu çerçevede Türkiye'nin uyum içinde olan ve daha iyi işleyen bir kurumlar ve organlar dengesine kavuşmuş bir parlamenter sisteme sahip olabilmesi için Cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılarak, törensel hâle getirilmesi gerekmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı sistem içinde ikinci bir iktidar odağı olma niteliğini yitirerek, yürütme katındaki tikanlıkların yaşanmadığı ve yönetilebilen demokratik bir yapı kurgulanabilecektir.

Türk hükûmet sisteminin klasik parlamentarizme yaklaşan bir çizgiye oturtularak, sistemin daha etkin ve verimli işlemesi için Cumhurbaşkanlığı yetkilerinin kısıntıya uğraması gerekmektedir. Bu çerçevede başbakanın belirlenmesi/seçilmesi dışında, Cumhurbaşkanının atama yetkilerinin azaltılması ya da tümünden kaldırılması uygun olacaktır. Böylece asıl icra makamı olan hükûmetin hareket serbestîsi artacak ve olası Cumhurbaşkanı-hükûmet uyuşmazlığından kaynaklanacak tıkanmaların da önüne geçilmiş olunacaktır. Ayrıca icrai nitelikteki işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi kılınmasıyla Cumhurbaşkanının sistem içindeki belirleyiciliği ve bağımsız olarak siyaset üretimi büyük ölçüde kısıtlanmış olacaktır. Çünkü Cumhurbaşkanının karşı-imzaya tabi biçimde yapacağı işlemler onu hükûmetle uyum içinde çalışmaya zorlayacaktır.<sup>580</sup>

Parlamenter sisteme işleyiş akıcılığını kazandıracak ve hükûmetin kendi siyasal programını uygulayarak daha etkin çalışmasını sağlayacak bir diğer yetki kısıntısını da kararnameler konusu oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının başta KHK olmak üzere, hükûmetin toplu hâlde çıkardığı kararnameleri ve/veya müşterek kararnameleri geri göndererek, yürürlüğe girmesini engelleyebilmesi, hükûmetin icraatını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumun yarattığı sıkıntı, yalnızca hükûmetin başarısızlığına yol

<sup>580</sup> Yavuz Atar, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri," **TBMM Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu** (Ankara: TBMM Başkanlığı Yayınları, 2003), s.319-321.

açmamakta, aynı zamanda sistemin bütününe işlerliği tartışmasını beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla anayasada "kararnameleri imzalamak"<sup>581</sup> olarak Cumhurbaşkanına tanınan ve uygulamada Cumhurbaşkanlarının bunu geri göndermek biçiminde algılayarak, kullandığı bu yetkinin bütünüyle kaldırılması hükûmetin icraatı açısından önemli bir rahatlama sağlayacaktır.

1982 Anayasasında anayasayı değiştirme yetkisi kural olarak yasama organına tanınmış olmakla birlikte, anayasa değişikliklerini onaylama yetkisi Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmıştır. Bir anayasa değişikliği teklifi, TBMM üye tamsayısının 3/5 ile 2/3'ü arasında bir oyla kabul edilmesi hâlinde, eğer Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu geri göndermezse, kanunun yürürlüğe girebilmesi için halkoylaması zorunlu olmaktadır. Buna karşın Cumhurbaşkanı, değişiklik kanununu geri gönderirse, kanunun yeniden kabulü için üye tam sayısının en az 2/3 çoğunluğunun olumlu oyu gerekmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu kendi isteği ile halkoyuna sunabilmektedir. Böylece Cumhurbaşkanının anayasa değişikliği gibi önemli bir yasama sürecini etkileyerek, sistem içinde belirleyici olması sağlanmıştır. Cumhurbaşkanının anayasayı değiştirme sürecindeki rolü, aslında yasama organının bu yetkisini kullanması zorlaştıran, hatta imkânsız hale getirebilen bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının ihtiyari olarak bir anayasa değişikliğini halkoylamasına götürmesi yetkisinin kaldırılması, parlamenter sistemin mantığına uygun olacaktır.<sup>582</sup> 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile kanunların tümünün ya da bir kısmının geri gönderilmesi yetkisinin tanınması ile Cumhurbaşkanına yasama sürecine dâhil olma imkânı tanınmıştır. Çünkü Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanarak, bir kanunun bazı maddelerini yasama organına bir kez daha görüşülmek üzere gönderip, geri kalan kısmını yayımlarsa, aslında söz konusu kanunu "değiştirerek

<sup>581</sup> Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamayı reddetmesi konusunda öğretî ve Anayasa Mahkemesinin ikili bir ayırım yaptığı görülmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanı siyasal yerindelik yönünden herhangi bir denetleme yapıp bu düşünceyle kararnameleri imzalamayı reddedemez. Buna karşın Cumhurbaşkanı, kararnamelerin hukuka aykırılık içermesi hâlinde imzalamaya zorlanamazlar. Gözler, Cumhurbaşkanının kararnameleri hiçbir biçimde imzalamaktan kaçınmayacağını iddia etmektedir. Yazar bu görüşünü, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, demokratik meşruiyetten mahrumiyeti ve sahip olduğu imza yetkisinin bir belgelendirmeden ibaret olması gerekçelerine dayandırmaktadır. Gerekçeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Gözler, 2000, **a.g.e.**, s.27-29,31-37.).

<sup>582</sup> Atar, 2003, **a.g.m.**, s. 326.

yayımlama" sonucunu doğurmuş olacaktır.<sup>583</sup> Bu yüzdendir ki; geri gönderme yetkisi bütünüyle kaldırılmasa bile 2001 değişikliği öncesine dönülmesi sistemin parlamenter özelliğine daha uygun olacaktır.

Cumhurbaşkanı, DDK üyelerini atayarak, bu kurul aracılığıyla yaptıracığı denetleme yetkisiyle, parlamenter sistemin devlet başkanlarında olmaması gereken önemli bir gücü elinde bulundurmaktadır. Çünkü kurul sayesinde kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilmektedir. Oysa bu yetkinin siyasal sorumluluğu bulunan hükûmetin elinde bulunması ve denetim konusunda herhangi bir yetki kargaşasının yaşanmaması için Cumhurbaşkanı'dan alınması yerinde olacaktır.<sup>584</sup> Cumhurbaşkanı yetkilerinin kısılarak yapılacak rasyonelleştirme çabası, hükûmet istikrarını destekleyen, verimliliğini arttırmak yoluyla etkinleştiren ve ortaya çıkabilecek kurumsal ve/veya siyasal tikanlıkları çözmek üzere farklı demokratik parlamenter deneyimlerin yararlandığı bazı rasyonelleştirme araçları ile daha da zenginleştirilebilir. Bu çerçevede, parlamenter sisteme yöneltelen ve eleştirilerin başını çeken hükûmet istikrarsızlığını engellemeye yönelik olarak en etkili rasyonelleştirme çabası, "kurucu güvensizlik oyu" mekanizmasının Türk anayasal sistemine aktarılması olacaktır. Çünkü tek parti çoğunluğunun bulunmadığı yasama organı kompozisyonlarında hükûmetin düşürülme olasılığı artacağından, hükûmetin düşürüldüğü anda yenisinin kurulacak olması, herhangi bir ara verme durumu ya da hükûmetsiz kalma bunalımı yaşanmadan sorunun çözülmesini sağlayacaktır. Ayrıca yasama organının yeni hükûmeti belirlemek için olumlu üzerinde anlaşması, mevcut hükûmeti düşürmek için gerçekleştirmiş olduğu olumsuzda anlaşmanın kötü yansımalarını da törpülemiş olacaktır.

İstikrar sorunu yalnızca hükûmetin kurulmasını sağlamak noktasında olmadığından, kurulmuş bir hükûmetin görevini sürdürmesini sağlamak amacıyla da bazı önerilerde bulunmak mümkündür. "Güvensizlik önergesi vermenin sınırlandırılması" bu araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Önerge verecek olan milletvekili sayısının artırılması ve/veya aynı milletvekillerinin bir yasama yılı içinde ikinci bir kez daha aynı başbakan ya da bakana karşı güvensizlik önergesi verilmesi

<sup>583</sup> Yokuş, **a.g.m.**, s. 772.

<sup>584</sup> Atar, 2003, **a.g.m.**, s.327.

girişimine katılmasının sınırlanması, hükûmetin görev ömrünü uzatmaya dönük rasyonelleştirme araçları olarak kabul edilebilir. Bu aynı zamanda yasama organının, daha doğru ifadeyle muhalefetin denetleme yetkisini dikkatli biçimde kullanmasına yol açacağı gibi sonuçsuz güvensizlik önergelerinin verilmemesini sağlayarak, kurumun itibarının da zedelenmesinin önüne geçecektir. Bir diğer rasyonelleştirme çabası ise "güvenoyunun fesih zorlamasıyla/tehdidiyle sağlanması" mekanizması olarak düşünülebilir. Başbakanın gücünü arttıran bu araç ile yasama organı istemedi de olsa güvenoyu vermeye zorlanmaktadır. Aksi hâlde yasama organı, başbakanın isteği ile Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi durumu ile karşı karşıya kalacaktır.

Hükûmetlerin görev istikrarı aynı zamanda iradi olmayan durumların ortaya çıkmasıyla bozulabilmektedir. Özellikle başbakanın ani ölümü ya da çok uzun bir süre görev yapamaz hâle gelmesi, yeniden hükûmetin kurulması sürecinin başlatılması ve dolayısıyla ciddi bir zaman kaybı demektir. Anayasal bir hükümle, hükûmet içinden bir bakanın belli bir süre sonunda başbakan olarak göreve devam etmesi yoluyla bir hükûmet bunalımı yaşanmadan söz konusu sıkıntı aşılmış olacaktır ki; bu rasyonelleştirme mekanizması, hükûmet istikrarını destekleyen önemli bir çare olarak Türkiye için düşünülmelidir.

Parlamente sistemine ilişkin eleştirilen yoğunlaştığı bir diğer konu, sistemin etkin olmayan bir yönetim yapısına sahip olduğu iddiasıdır. Oysa disiplinli bir yasama çoğunluğuna dayanan ve devlet başkanıyla uyumlu bir ilişki geliştiren hükûmetin, etkin olamaması güç gözükmemektedir. Erkekler arası ilişkilerin dengeli ve işbirliği esasına dayalı biçimde, uzlaşma kültürünün hâkim olduğu bir siyasal üslûpla işletilebilmesini sağlayacak kurumsal alt yapının hazırlanması, bu sorunun ortaya çıkmasını engelleyecektir. Dolayısıyla sorunun kaynağı parlamente sistemin kendisi değil bütün bir siyasal yapıyı meydana getiren aktörlerin, kurumların ve siyaset kültürünün nasıl olduğu ile yakından ilgilidir. Buna rağmen hükûmetlerin verimliliğinin arttırabilmesi ve bu suretle hedeflerini gerçekleştirebilmeleri için ayrıca birtakım hukuki düzenlemelere de gereksinim duyulabilir. Bu sayede sistemin işleyişindeki etkinlik de arttırılabilecektir.

Hükûmetlerin etkinliğini arttıracak en önemli rasyonelleştirme araçları, yasama organı çalışmaları içinde kendine yer bulmaktadır. Çünkü bir hükûmetin siyasal hedeflerini gerçekleştirebilmesi ile onun yasama faaliyetlerindeki başarısı arasında sıkı bir nedensellik bağı vardır. Bu çerçevede hükûmetin gerek komisyon aşamasında gerekse de genel kurul görüşmeleri sırasındaki ağırlığı/baskın karakteri, kendi yönetim tarzının etkinliğini de doğrudan etkileyecektir. Öyle ki; başta bütçe<sup>585</sup> olmak üzere çıkarılacak önemli kanunlar ile alınacak yasama kararlarının hükûmetin isteği doğrultusunda gerçekleşmesi, etkin bir hükûmetin varlığı için olmazsa olmaz gözükmektedir. Bu çerçevede parlamenter sistemin erkler arasında öngördüğü karşılıklı denge ve işbirliği yapısını bozmadan, yasama sürecinin Komisyonlar ve Genel Kurul aşamalarında yapılacak rasyonelleştirmelerle, parlamenter sistemin etkin biçimde işletilmesi sağlanmış olacaktır.

Parlamenter sistemin doğası gereğince hükûmet ile yasama organı arasındaki yakın ilişki, Yasama komisyonlarında ve Genel Kurul'da uygulanma potansiyeline sahip “giyotin usulü”, “blok oylama”, “kanguru yöntemi”, “yasama zorunluluğu” ya da “yasama organının gündemli toplanması” gibi yasama sürecini hızlandırarak, hükûmetin hareket yeteneğini arttıran uygulamaları gündeme getirmektedir. Bütün bu rasyonelleştirme mekanizmalarının sistemin işleyişine akıcılık kazandıracağı kuşku götürmese de bu mekanizmaların doğuracağı etkilerinin iyi hesaplanması gerekmektedir. Yasama sürecinin hızlandırılması, muhalefetin denetleme işlevini ve karşı görüşlerin bu sürece katkısını ortadan kaldıracak bir etki yaratmamalıdır. Özetle siyasal sistemin demokratik niteliği, etkinlik kaygısına feda edilmemelidir.

Rasyonelleştirmeye ihtiyaç duyulan bir diğer nokta, sistemin işleyişinde karşılaşılan ya da karşılaşılması olası siyasal kilitlenmelerdir. Parlamenter sistem, esnek bir erkler arası ilişkiyi öngörmesi ve siyasal aktörleri, sistem içinde uzlaşmaya zorlayan yapısıyla, bu kilitlenmelerin aşılması noktasında başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine göre daha avantajlı bir konumdadır.

<sup>585</sup> İsrail’de, belli bir süre içinde yeni bütçe kanununu kabul etmemesi hâlinde yasama organının kendiliğinden feshedilerek seçime gitmek durumunda kalması, hükûmetin eline güçlendiren bir rasyonelleştirme örneğidir (Onar, **İsrail Kendine Özgü Sistemi...**, 2003, a.g.e., s.156.).

Seçim ve parti sistemlerinin de katkısıyla oluşan parçalanmış siyasi yapı, koalisyonlar sürecinin yeniden yaşanmasına yol açabilir. Bu durum aşırı çok partili bir yasama organı içinde hkmetlerin kurulamamasına, güvenoyu alamayarak ayakta kalamamasına ya da sık sık güvensizlik oyuyla düşürülmesine neden olacaktır. Bu sonuç, devlet yönetiminin etkinlikten uzaklaşmasına yol açtığı gibi uzaması hâlinde, siyasi sistemin istikrarsızlaşmasına da uygun zemini hazırlayacaktır. Mevcut sistem, seçimlerin yenilenmesine ilişkin olarak 45 günlük bir bekleme süresi ngrmştir. Bu sürenin, Almanya'daki gibi 21 güne düşürülerek, Cumhurbaşkanına siyasi belirsizliği bir an önce sonlandırılması imkânı tanınabilir. Sıkıntının aşılmasında seçimlerin yenilenmesi kararının tamamen başbakanın inisiyatifine bırakılması da düşünülebilir.

Siyasal sistemi tıkayarak, bunalıma sürükleyebilecek TBMM başkanının seçilememesi durumuysa, 1982 Anayasasıyla ngrlen rasyonelleştirmeye rağmen karşılaşılma olasılığı ihmâl edilen “son oylamadaki eşitlik” hâlinde ortaya çıkabilir. Bu durumda oylamalara devam edilmesi bir seçenek olduğu gibi yeni oylama yapmadan, Seçimin son turuna kalan iki adayın tüm oylamalar boyunca aldıkları oyların toplamına göre başkan belirlenebilir. Yasama organının başkanlığını geçici olarak üstlenmiş olan en yaşlı üyenin, kalıcı başkan olarak görevini sürdürmesi ya da seçimlerin yenilenmesi de, kilitlemenin aşılmasındaki diğer rasyonelleştirme araçları olarak düşünülmelidir.

## SONUÇ

İnsanlık tarihi boyunca ve özellikle devletin ortaya çıkmasıyla, toplumların nasıl bir yöneten-yönetilen ilişkisine sahip oldukları ya da olacakları tartışma konusu hâline gelmiştir. Kısaca siyasal sistem olarak adlandırdığımız bu yapı içinde “iktidar” olgusu, çok yönlü toplumsal ilişkiler örgüsünü düzenleyen, biçimlendiren ve son aşamada kurgulayan bir kavram olarak ön plana çıkmaktadır. Bu nitelik egemen siyasal iktidarın nasıl bir yönetim modeli oluşturacağına da karar vermesi sonucunu doğurmaktadır. Çünkü devlet yönetiminde, karar alma organlarında kendisini gösteren siyasal iktidarın kime ve/veya kimlere ait olacağı, o toplumun tercih ettiği mevcut siyasal yapının bir parçasını oluşturan hükûmet sisteminin de ne olacağı sorusuna yanıt olmaktadır.

Westphalia Antlaşmasıyla ortaya çıkmaya başlayan ve erkler ayrılığı kuramına dayanan modern devlet ve bu devletin yasama-yürütme erkleri arasındaki ilişkisi tarihsel seyir içerisinde belli bir dönüşüm geçirmiştir. Bu evrim süreci, siyaset biliminin tartışmaya ve zenginleştirilmeye açık en canlı konularından birini oluşturan hükûmet sistemlerini ortaya çıkarmıştır. Hükûmet sistemleri, yöneten-yönetilen etkileşiminin kendisini somut biçimde ve yerleşik olarak yasama ve yürütme erkleri içinde gösterdiği ve bugünün sınırlandırılmış siyasal iktidar kalıplarıdır ve demokratik devletler açısından gündem işgal eden bir olguyu ifade etmektedirler. Çünkü yönetilenlerin kendilerini temsilen, devletin siyasal yönetimi için belirledikleri kişilerin nasıl seçtikleri, yetkileri ve birbirleriyle ilişkileri aslında o ülkede uygulanmakta olan hükûmet sisteminin adının konmasını da sağlamaktadır. Dolayısıyla dünya üzerinde yapılan/yapılmakta olan tipoloji çalışmalarına yalnızca halkın yönetime katıldığı ve erklerin birbirinden bir biçimde ayrıldığı ülkeler konu edilmektedir. Demokratik ülkelerin hangi hükûmet sistemiyle yönetildiğinin belirlenebilmesi, buna ilişkin yetkin ve kapsamlı bir sınıflandırma modelinin kurulabilmesi için siyasal karar alma erklerinin birbirleriyle olan ilişkilerin niteliğinin yakından incelenmesi gerekmektedir. Bu sınıflandırma çalışmalarında, ilgili demokratik ülkelerin hangi hükûmet sisteminin çatısı altında yer aldıklarının belirginleştirilebilmesinde, devlet başkanının siyasal yapı içerisindeki konumu da ihmâl edilmemesi gereken bir ölçüt olarak ele alınmalıdır.

Yasama-yürütme erklerinin birbirlerini sınırlaması, karşılıklı olarak belli ölçülerde bir dengele-denetle denklemini kurmalarına yol açmıştır. Bunun sonucunda düşey bir sınıflandırma çizgisi oluşmaktadır. Erklerin birliğini ifade eden ve dünya üzerinde saf uygulanma örneğinin kalmadığı Meclis Hükûmeti sistemini bilinçli olarak ihmal ettiğimizde, hükûmet sistemlerinin konumlanması bakımından, katı erkler ayrılığına dayanan başkanlık sistemini, bu “kılavuz” çizginin en üstüne, yasama-yürütme ilişkisinin birbirine geçtiği parlamenter sistemi de en alta yerleştirmek mümkündür. Ancak 20. yy.ın siyasal gelişmeleri her iki saf sistemi bir biçimde bünyesinde harmanlayan ve bu çizginin ortasında kendisine yer bulan yarı-başkanlık sistemini ortaya çıkarmıştır. Çeşitli siyasal bilimcilerin yapmaya çalıştıkları yeni sınıflandırma çalışmaları ise ne kadar farklı başlıklar öngörse de aslında bu ana damarın mantığının dışına pek çıkamamaktadırlar. Bu yüzdendir ki; yapılan yeni adlandırmalar, artık klasikleşmeye başlayan bu “üçlünün” arasına yerleştirilen ince ayrımlar olmaktan öteye geçememektedirler. Çünkü her bir yeni sınıflandırma çabası, bir biçimde klasik hükûmet sistemi çizgisinde yer alan bu saf sistemlerden esinlenmekte ve onların belirli özelliklerinin karması olarak kurgulanmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ve hızı gittikçe artan değişim rüzgârları, yalnızca ülkelerin sınırlarının coğrafi olarak değişmesine yol açmamış, ekonomik ve kültürel dönüşümlerin gerçekleşmesine, aynı zamanda da insan hakları ve demokratikleşme hareketlerinin süreklilik kazanmasına yol açmıştır. Bu dinamizm, devletlerin siyasal ve hukuki yapılarını kökten sarsarken; bütün kurumsallaşma kaygılarına rağmen, hükûmet sistemlerinin de eleştirilir hâle gelmesine yol açmıştır. Demokrasiye yeni geçen ya da henüz demokratik kurumları kökleşmemiş olan ve hatta demokratik kültürleri belli bir tarihsel olgunluğa kavuşmuş ülkelerde, bu sorgulamalar yapılmış ve/veya yapılmaktadır. Doğal bir gelişimin sonucu olarak kabul etmemiz gereken bu süreç içerisinde, eleştirel bakıştan ciddi bir payı da parlamenter sistem ve uygulamaları almaktadır. İki kutuplu dünyanın yıkılması, farklı siyasal dengelerin kurulmaya başlaması ve “küreselleşme” olgusunun gittikçe artan bir etkiyle yayılması, demokratik ülkelerde siyasal istikrarın daha çok önemsenmesine yol açmış, hızlı ve etkin kararlar alan verimli bir yönetim yapısının oluşturulması gerekliliğini dayatmıştır.



Siyasal istikrar olgusunun bir boyutunu meydana getiren hükûmet istikrarı ile kurulan/kurulacak olan hükûmetlerin görev sürelerinin uzunluğu/ömrü hedeflenirken; siyasal etkinlik ise, hükûmetlerin kendi siyasetlerini yaşama geçirebilme yeteneklerini ve yeterliliklerini ifade etmektedir. Parlamenter sistemin eleştirisi ve yapısal sorunlarının tartışılarak başka hükûmet sistemleri ile karşılaştırılması büyük ölçüde bu iki siyasal olgu üzerinden yapılmaktadır. Parlamenter sisteme ilişkin değerlendirmenin “istikrar” ve “etkinlik” ölçütleri esas alınarak yapılması sırasında her iki olguya siyasal ölçekte anlam kazandıran “meşruiyet” girdisinin ihmâl edilmemesi gerekmektedir. Çünkü yönetilenlerin bütün bir siyasal sistemi destekleyerek, ayakta durmasını sağlamaması, onun bir parçasını oluşturan hükûmet sisteminin istikrarlı ve/veya etkin olmasından ziyade, varlığını tehlikeye düşürecektir. Ancak yalnızca hükûmet sistemi üzerinde söz konusu olabilecek bir meşruiyet tereddüdü/sıkıntısı, öncelikli olarak bir varlık sorunu yaratmayabilecektir. Buna karşın hükûmet sisteminin benimsenememesi beraberinde istikrar sorununu ve etkinlik/yapabilirlik yeteneğini olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü meşruiyet yoksunluğu/meşruiyet bunalımı istikrar ve etkinlik bakımından hükûmet başarısızlığını/zayıflığını yaratırken; bu sonuç, zincirleme bir etkiyle uygulanmakta olan hükûmet sistemini tartışılır hâle getirecektir. Parlamenter sistemin uygulama başarısının değerlendirilmesinde/eleştirisinde her iki ölçütün yorumlanabilmesi için bazı belirleyici ek kurumsal girdilere gereksinim duyulmaktadır. Bu çerçevede siyasal partilerin yapısı, tercih edilen seçim sistemi, yasama organındaki milletvekili dağılımı ve bunun yol açtığı hükûmet görünümünün, hükûmet sisteminin istikrarı ve/veya etkinliğine ilişkin beklenti üzerinde önemli etkileri vardır.

Yasama ve yürütme erklerinin yakın ilişkisi temelinde biçimlenen ve ikili yürütme erki içinde devlet başkanının törensel yetkilerle donatıldığı klasik parlamenter sistem, kapsamlı bir başkalaşım geçirmiştir. Öyle ki; başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin bazı başarılı uygulamaları, bu sistemlerin göreceli olarak parlamenter sistemden daha iyi/üstün oldukları değerlendirmelerinin yapılmasına yol açmış ve tercih edilmeleri yönünde siyasal ve toplumsal basınçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum beraberinde parlamenter sistemde kurumsal olarak bir değişimi tetiklemiş ve özellikle yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi eğilimini desteklemiştir. Bunun sağlanması noktasında iki yaklaşım birbirine koşut olacak biçimde geliştirilmiştir. Buna

göre bir yandan başbakanın siyasal ve hukuki etkinliği gerek yürütme içinde gerekse de yasama karşısında arttırılırken; diğer yandan hükûmetin yasama ile ilişkilerinde karşılaşabileceği sıkıntıların, sürtüşmelerin ve son aşamada engellemelerin en alt seviyeye indirilmesi için çeşitli “rasyonelleştirici hukuki düzenlemeler” yoluna gidilmiştir. Parlamenter sistemin hükûmet istikrarı ile etkinliğini destekleyen ve güçlendiren bu mantık, hükûmet sisteminden öte, bütün siyasal sistemi bunalıma sokacak ciddi erkler arası tıkanmaları aşmaya yönelik mekanizmaları, anayasal sisteme yerleştirerek işletilmeye çalışılmıştır.

Rasyonelleştirme yoluyla parlamenter hükûmet sistemine, onun klasik/bildik omurgasına/anlaşılışına dokunulmadan, bazı düzelticiler eklenmektedir. Böylece parlamenter sistemin işleyişi içinde kurulan ya da kurulacak olan hükûmetlerin istikrarını ve/veya etkinliğini olumsuz yönde etkileyen ve yapısal kurgudan kaynaklanan sıkıntıların en aza indirgeneceği hedeflenmektedir. Bu hukuki müdahaleler aracılığı ile parlamenter sistemin esneklik yetisi birleştiğinde, karşılaşılacak ve bütün siyasal yapıyı sarsacak bunalımlarında önüne geçilmesi noktasında önemli bir çözüm seçeneği de üretilmiş olacaktır. Bununla birlikte söz konusu çözüm seçeneğinin gerçek bir anlam ifade edebilmesi için bir yandan kutuplaşmamış ve atomize olmamış bir siyasal yapı içinde, parti dağılımı bakımından parçalanmamış bir yasama organı ve onun içinde hükûmeti destekleyen sağlam bir çoğunluğun varlığı zorunludur. Aksi hâlde, rasyonelleştirme mekanizmalarının sisteme istikrar ve etkinlik kazandırmak, bunalımların aşılmasını kolaylaştırmak yönündeki etkisi en alt seviyeye inmiş olacaktır.

Parlamenter sistemin yerine önerilen başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin kurumsal yapılanmaları, hükûmet sisteminin başarısız işleyişinden çok siyasal sistem bunalımlarına evrilecek bir kurguya sahiptirler. Öyle ki; başkanlık sisteminin katı erkler ayrılığına dayanması, yürütme ile yasama erkleri arasında, sistemin işlemlerini bütünüyle kilitleyebilecek bir yapıya yol açmaktadır. Güney Amerika ve Afrika’daki birçok uygulama buna örnek oluşturduğu gibi kendine özgü siyasal dinamikleri sayesinde sistemin demokratik biçimde işletildiği ABD’de bile, Başkan ile Kongre arasında siyasal tercihlerin belirlenmesi ve yaşama geçirilmesi noktasında büyük sürtüşmelerin yaşandığı bir gerçekliktir. Başkanlık sisteminin erkler arası katılımının

olumsuz yansımaları kendisini başkanlık makamının performansı açısından da hissettirmektedir. Başkanın görev süresi içinde görev yapamaz hâle gelmesi durumunda, sorunun nasıl çözüleceğinin belirgin olmaması ayrı bir sorunu oluştururken; etkinlikten uzak, verimsiz bir başkanın görevden alınamaması bir sonraki seçime kadar sistemin bu yönetime tahammül göstermesi anlamına gelecektir. Özellikle etkinlikten uzak olma sorunu, sistemin esnek olmayan yapısıyla birleştiğinde, başkanlık sistemi açısından aşılması çok güç bir durumu, adeta “kör noktayı” oluşturacaktır.

Başkanlık sisteminin daha keskin/ağır bunalımlara yol açma olasılığının varlığına karşın, yarı-başkanlık sisteminin üzerinde taşıdığı siyasal ve kurumsal zayıflıklar ile parlamenter sistemin aksaklıkları karşılaştığında, tercih dengesinin ikincisi lehine ağır bastığını kabul etmek gerekir. Her ne kadar yarı-başkanlık sisteminde erkler arası ilişkiler, başkanlık sistemine nazaran daha esnek bir yapıya sahipse de yürütme erkinin oluşturulması aşamasında, başkanlık sistemine benzer bir meşruiyet desteğinin sağlanmış olması, yürütme erkinin “iki kanatlı” yapıdan, “iki başlı/iki kutuplu” bir konuma dönüşmesine yol açmıştır. Ayrıca sistemin anayasal yetkiler bakımından devlet başkanını güçlendirmeye yönelik eğilimi, bu sonucu pekiştiren bir etki yaratmaktadır. Sistemin bu yapılanması, birlikte görev yapmakta olan devlet başkanı ile başbakanın sahip oldukları dünya görüşüne/ideolojik duruşa göre değişen sonuçların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Öyle ki; devlet başkanı ile başbakanın aynı siyasal görüşü temsil etmeleri hâlinde, yasama organın güvenine dayanan hükümet olgusuna rağmen genel siyasetin belirlenmesi ve yürütülmesi noktasında, devlet başkanını belirleyici kılan ve nispeten sorunsuz yürüyen bir yönetim gelişmektedir. Oysa yürütmenin her iki başı arasında, farklı siyaset yapma istek ve tercihlerinin ortaya çıkması durumunda, “birlikte yaşama zorunluluğu” ortaya çıkacaktır. Siyasal bunalıma açık bu hâl, yürütmenin verimliliğini düşürerek, etkinlikten uzaklaştırmakta, birbiriyle uyumsuz bir yönetim anlayışı yaratan bir “kör dövuşüne” neden olmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminin en sorunlu ve çetrefilli bu durumunun kısa sürede aşılamaması, başta hükûmetin ve son aşamada da demokratik siyasal sistemin istikrarını olumsuz yönde etkileyecektir. Özellikle toplumsal uzlaş kültürü kökleşmeyen ve demokratik kurumsallaşmasını tamamlayamamış/zayıf kalmış devletlerin yarı-başkanlık deneyimlerinin beklentileri karşılayamaması uzak bir olasılık değildir. Öyle ki;

demokrasi geçmişi uzun bir tarihsel seyre dayanan Fransa’da bile, 1980 sonrasında ortaya çıkan Devlet başkanı-başbakan bunalımları/anlaşmazlıkları, sorunun göz ardı edilemeyecek kadar ciddi olduğunun göstergesidir.

Parlamente r sistemin uygulanma alanlarından biri olan Türkiye açısından yetkin bir çözümlemesinin yapılabilmesi için Osmanlı-Cumhuriyet anayasal gelişmelerinin dikkatle okunması gerekmektedir. Böylece Türkiye’de parlamente r sistemin kurumsal olgunlaşmasının net bir fotoğrafı çekilmiş olacaktır. Tarihsel dinamikler 19. yy.’ın son çeyreğinde ilk yazılı anayasanın kabulü sonucunu doğursa da sistemin kurumsal mimarisinin bugünkü anlamıyla ortaya çıkmadığı da bir gerçekliktir. Özellikle II. Meşrutiyetin ilânı ve yapılan anayasal değişiklikler ile parlamente r sistemin uygulaması bakımından ciddi bir adım atılmış olmakla birlikte; İmparatorluğun yıkılışını izleyen süreç, farklı bir hkmet sistemi olarak Meclis Hkmetini ortaya çıkarmıştır. Egemenliğin ve onu kullanan siyasal iktidarın artık İstanbul’dan Ankara’ya kaymış olması ve bağımsızlık savaşının koşulları bu tercihi dayatmıştır.

Cumhuriyetin ilânını izleyen dönemde, meclis hkmet sisteminden belli bir kopmanın yařandėı ve ancak bütünüyle parlamente r sistemin kurgulanmadėı 1924 Anayasası kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur. Anayasanın tek partili dönemde uygulanma sonuçları, demokratik gelişimden çok yeni devletin kurumsallaşmasına yönelik olmuştur. Buna karşın II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan siyasal koşullar, Türkiye’nin çok partili yaşama geçme sürecini hızlandırmıştır. oğulcu demokrasi bakımından atılan bu adım, “milli egemenlik” ilkesine yapılan aşırı vurgu dolayısıyla “yasama çoğunluğunun” “azınlıkta kalan” siyasal parti/partileri karşısında gittikçe artan baskısına dnşmştir. Demokratik gelişimi zedeleyen bu sürece rağmen, parlamentarizmin kurumsal kökleşmesi kesintiye uğramamıştır. Hatta 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi bir ara döneme/kesintiye neden olmuşsa da 1961 Anayasasıyla yürütme karşısında yasama ve yargı erklerinin güçlendirilmesi ve özerk kuruluşların oluşturularak yaygınlaştırılmasıyla, erkler dengesinin değiştirildiği, klasik bir parlamente r hkmet sistemi ngrlmştir. Ancak Dünya’daki gelişmelere koşut biçimde, onlardan etkilenen Türkiye’deki siyasal atmosfer, anayasal düzenin özgürlükçü

yapısıyla birlikte hızla siyasallaşan ve örgütlenme sürecine giren bir toplumsal devinime yol açmıştır.

Türkiye açısından çoğulcu demokratik kültürün emekleme dönemi olarak kabul edebileceğimiz 1961 anayasal düzeni, siyasal görüşlerin uzlaşmaktan uzak, kavgacı ve oydaşamayan bir siyasal yapıyı ortaya çıkarmıştır. Siyasal hareketliliğin en üst ve kanuni örgütlenmeleri olan partilerin, parlamenter hükümet sistemin işletilmesi noktasında sorumluluk yüklenememesi ve yönetilebilir bir demokratik yönetimi sağlayamamaları, sistemin istikrarını ve etkinliğini büyük ölçüde azaltmıştır. Uygulanan seçim sistemi ve partilerin yapısal durumları, hükümet istikrarsızlığını ve etkin olamayan bir siyaset gütmelerine yol açmış olmakla birlikte, toplumsal hoşgörünün azlığı, demokrasiye duyulan inançsızlık, ideolojik farklılaşmanın keskinleşmesinin önüne geçilememesi, yönetsel ve siyasal becerisizliklerle birleşmiş ve önce 12 Mart 1971, ardından da 12 Eylül 1980 Müdahalesinin zeminini hazırlamıştır.

Türk parlamenter sisteminin eleştirel bir bakışla değerlendirilmesi 1980'den itibaren artan bir yoğunluk kazanmıştır. 1961 Anayasal düzeni boyunca yaşanan toplumsal olayların ve karşılaşılan siyasal tikanıkların sona erdirilmesi gayesini de kendi gerekçeleri arasında barındıran 1982 Anayasası, öngördüğü hükümet sistemi ve uygulama sonuçları ile bu değerlendirmelerin ana eksenini oluşturmuştur. Otoritenin birey hak ve özgürlükleri karşısında ön plana alındığı ve bu kapsamda yasama-yürütme-yargı dengesinde, yürütmenin güçlendirildiği bir hükümet yapılanmasına gidilmiştir. Erkekler arasındaki bu yeniden yapılanma içerisinde, klasik parlamenter sistemde olamayacak kadar belirleyici bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Hükümet istikrarının ve etkinliğinin sağlanması ve siyasal sistemi bunalıma sürükleyecek tikanıkların önüne geçilmek üzere hazırlanan bu kurumsal mimari ve yeni seçim sistemi, beklenen sonuçları kısa süreli olarak ortaya çıkarmışsa da uzun vadede sistemin Türkiye uygulamasını sıkıntıya sokarak, kötürümleştirmeye başlamıştır.

1990'lı yıllar boyunca görülen koalisyon örnekleri, sisteme ilişkin anayasal öngörülerini boşa çıkarmaya başlamıştır. Öyle ki; yüksek ülke barajlı seçim sistemine rağmen, çok parçalı yasama organlarının oluşması, zayıf çoğunluklu hükümetler ve

Cumhurbaşkanı-hükümet arasındaki inişli çıkışlı ilişkiler istikrar-etkinlik dengesinin bir türlü istenen düzeye çıkmamasında önemli bir etmen olmuştur. Aslında güçlendirilen yürütme erki içinde ayrı bir iktidar odağına dönüştürülen Cumhurbaşkanları, sahip olduğu anayasal yetkiler sayesinde kendisiyle aynı siyasal çizgide ve/veya tercihler de olmayan bir hükümetle çalışırken, parlamenter sistemin işleyişini aksatabilecek kararlar alabilmişlerdir. Böylece yarı-başkanlık sisteminde karşılaşılan “birlikte yaşama zorunluluğu” durumuyla, parlamenter sistem içinde de karşılaşılmıştır. Böylece anayasa koyucunun hükümet sistemini güçlendirmek, etkin hâle getirmek yönündeki hedefleri, tersine dönmekte ve aslında yaşanan uygulamalar, bu amaçların aksine sonuçları doğurmaya daha yakın bir kurumsal yapılanmanın öngörüldüğünü bize göstermektedir.

Sistem değişikliğine gitmeden ve dolayısıyla bunun getireceği her türlü ekonomik, siyasal, toplumsal vb. risk maliyetine katlanmadan, Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinde yapılacak bir yetki indirimi, sorunun çözülebilmesine büyük katkı yapacaktır. Ayrıca mevcut parlamenter sisteme yapılacak ve uygulanma başarısı farklı demokrasilerde denenmiş rasyonelleştirme araçları ile istikrarlı, etkin ve siyasal bunalımları henüz başlangıç aşamasındayken sonlandırabilecek bir parlamenter yapı, Türkiye’nin siyasal yol haritasındaki alışkanlıklarını bozmadan, verimli sonuçlar almasını sağlayacak bir çözümü bize sunmuş olacaktır.

1982 Anayasasının geniş bir oydaşma temelinde hazırlanmaması, anayasanın meşruiyetini biçimsel olmaktan öteye geçiremediği gibi toplumun gereksinimlerini karşılamak bakımından da yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da yeni bir anayasanın hazırlanması sürekli tartışma konusu olmuştur. Ancak partilerin siyasal kaygıları, kısa vadeli çıkarları ve uzlaşmaz tavırları, bütüncül bir değişimin önüne geçmiştir. Bunun yerine yasama organındaki partilerin karşılıklı ödünlerine dayanan çok sayıda kısmi anayasa değişikliği yapılmıştır. Kısa sürede yapılan bu değişikliklerle anayasa âdeta yeniden yazılmış ve fakat tercih edilen bu yöntem, sistematik tutarlılığın zedelenmesine de yol açmıştır. Anayasa değişiklikleri incelendiğinde sonuncusu dışında hiçbirinin mevcut hükümet sistemini herhangi biçimde etkilemediği görülecektir. Ancak Mayıs 2007’de yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimi bunalımının bir uzantısı olarak kabul edilen ve 21 Ekim 2007 tarihindeki

halkoylamasıyla yürürlüğe girebilen son anayasa değişikliği, uygulanmakta olan parlamenter sistemi ciddi bir değişime uğratmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi esası kabul edilerek Türkiye, yıllar içerisinde kurumsallaştırmayı başardığı parlamenter hükümet sisteminden vazgeçmiştir. Cumhurbaşkanını anayasal yetkilerinin kapsamında ve etkinliğinde ilk planda bir farklılaşma olmamakla birlikte, “seçim” unsurunun zaman içerisinde devreye girmesi, Cumhurbaşkanı-hükümet ilişkisindeki çatışma dönemlerinin çok daha sert ve uzun geçmesine neden olacaktır.

Yeni hükümet sistemi mevcut anayasal yetkiler ölçüsünde, başkanlı bir parlamentarizm olarak değerlendirilebilir. Ancak Türkiye’nin siyasal ve toplumsal geçmişi ve yapısı bu başkanlık yetkilerinin genişletilmesi isteğini arttıracaktır. Bu isteğin arkasındaki en önemli etmeni seçim olgusu oluşturmaktadır. Öyle ki; seçim süreci, seçmene verilen vaat(ler) demektir ve seçim sürecindeki her aday verdiği sözleri yerine getirebilmek için icracı olmak durumundadır. Bu sonuç, beraberinde daha fazla yetkiye gereksinim duyulmasını sisteme dayatacaktır. Aynı zamanda bu istek halkın huzurunda da kabul göreceğinden, önemli bir meşruiyete dayanacaktır. Dolayısıyla gerçekleştirilen kurumsal değişim, sistemin kısa bir süre sonra yarı-başkanlık hükümet sistemine doğru evrilmesine yol açacaktır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Abadan, Yavuz ve Bahri Savcı. **Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış.** Ankara: AÜSBF Yayını, 1950.

Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Levent Köker. **Kral-Devlet ya da Ölümlü Tanrı.** İkinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2000.

Ahmad, Feroz. **The Turkish Experiment in Democracy 1950-1975.** Colorado: Westview Press, 1977.

Akad, Mehmet. **Genel Kamu Hukuku.** İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993.

Akbay, Muvaffak. **Umumî Amme Hukuku Dersleri Birinci Cilt.** Üçüncü baskı. Ankara: AÜHF Yayını, 1958.

Akın, İlhan, F. **Kamu Hukuku.** Altıncı bası. İstanbul: Beta Yayınları, 1993.

Akın, Rıdvan. **TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare.** İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

Aldıkaçtı, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı.** (Doçentlik Tezi) İstanbul, 1960.

\_\_\_\_\_. **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası.** Dördüncü bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1982.



Aleskerov, Fuad, Hasan Ersel ve Yavuz Sabuncu. **Seçimden Koalisyona, Siyasal Karar Alma.** İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1999.

Alsan, Zeki Maksud. **Yeni Devletler Hukuku, Birinci Cilt: Prensipler-Şahıslar.** İkinci baskı. Ankara: AÜHF Yayını, 1955.

Armağan, Servet. **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu.** İstanbul: İÜHF Yayını, 1978.

Bakırcı, Fahri. **TBMM'nin Çalışma Yöntemi.** Ankara: İmge Kitabevi, 2000.

Bal, Bülent. **İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi.** İstanbul: Der Yayınları, 2001.

Batum, Süheyl ve diğerleri. **Çoğulculuk.** İstanbul: Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı Yayını, 2003.

Baykal, Deniz. **Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi.** Ankara: AÜSBF Yayını, 1970.

Beyme, Klaus von. **Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999.** London: Macmillan Press Ltd., 2000.

Bobbio, Norberto. **Liberalism and Democracy.** Translated: Martin Ryle & Kate Soper. Bristol: Bookcraft (Bath) Ltd., 1990.

Bosuter, Kudret. **Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi.** Ankara: Yayınevi belirtilmemiştir, 1969.

Bozkurt, Gülnihal. **Batı Hukuku'nun Türkiye'de Benimsenmesi, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci (1839-1939).** Ankara: TTK Yayınları, 1996.

Bozkurt, Rauf ve Şeref İba. **100 Soruda Parlamento, Türk Parlamento Hukukuna Giriş**. Ankara: Nobel Yayınları, 2004.

Bulut, Nihat. **Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar-Siyasal İktidar İlişkisi**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.

Caniklioğlu, Meltem. **Liberalizm**. İstanbul: BDS Yayınları, 1996.

Cotteret, Jean-Marie and Claude Emeri. **Seçim Sistemleri**. Çev.: Ahmet Kotil. İstanbul: İletişim Yayınları, Tarihsiz.

Çağlar, Bakır. **Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı**. İstanbul: BFS Yayınları, 1989.

Çakan, Işıl. **Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis**. İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1999.

Çam, Esat. **Batı Demokrasisinde Siyasi İktidar İle İktisadi İktidar**. İstanbul: İÜ Yayını, 1966.

\_\_\_\_\_. **Siyaset Bilimine Giriş**. İstanbul: İÜİF Yayını, 1977.

\_\_\_\_\_. **Devlet Sistemleri**. İstanbul: Der Yayınları, 1987.

Çavuşoğlu, Naz. **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine**. Ankara: AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayını, 1994.

Çelik, F. Edip. **Milletlerarası Hukuk, Birinci Kitap**. İkinci baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986.

Dahl, Robert A. **Demokrasi ve Eleştirileri**. Çev.: Levent Köker. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

Dereli, Esen. **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri.** İstanbul: Der Yayınları, 1998.

Doğru, Osman. **27 Mayıs Rejimi, Bir Darbenin Hukuki Anatomisi.** Ankara: İmge Kitabevi, 1998.

Durgun, Şenol. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü.** Ankara: Nobel Yayınları, 1999.

Duverger, Maurice. **Siyasal Rejimler.** Çev.: Teoman Tunçdoğan. İstanbul: Sosyal Yayınları, 1986.

\_\_\_\_\_. **Siyasi Partiler** Çev.: Ergun Özbudun. Dördüncü basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.

Ekinci, Necdet. **II. Dünya Savaşından Sonra Türkiye’de Çok Partili Düzene Geçişte Dış Etkenler.** İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1997.

Erdoğan, Mustafa. **Liberal Toplum Liberal Siyaset.** Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.

\_\_\_\_\_. **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler.** Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.

\_\_\_\_\_. **Anayasal Demokrasi.** İkinci baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1997.

\_\_\_\_\_. **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset.** Üçüncü baskı. Ankara: Liberte Yayınları, 2001.

Eroğlu, Cem. **Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi.** Üçüncü baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1998.

\_\_\_\_\_. **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı.** İkinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1999.

Erözden, Ozan. **Ulus Devlet.** Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 1997.

Farrell, David M. **Electoral Systems, A Comparative Introduction.** New York: Palgrave Publishers, 2001.

Flanz, Gisbert H. **XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Anayasacılık Hareketlerinin Mukayeseli Olarak İncelenmesine Giriş.** Çev.: Necat Erder-Şerif Mardin-Aydın Sinanoğlu. Ankara: AÜSBF Yayını, 1956.

Friedrich, Carl J. **Sınırlı Devlet.** Çev.: Mehmet Turhan. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1999.

Gençcan, Ömer Uğur. **Başkanlık Rejimi.** Ankara: Adil Yayınevi, 1997.

Giz, Adnan. **Kinsiz Demokrasi, Batı Demokrasilerinde Koalisyon, Birlik, Azınlık, Cephe Hükûmetleri ve Türkiye Örneği.** İstanbul: Giz Yayıncılık, 1991.

Gökberk, Macit. **Felsefe Tarihi.** On ikinci basım. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000.

Görgün Faruk. **Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi.** İstanbul: Bilge Yayınları, 1999.

Göze, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler.** Beşinci bası. İstanbul: Beta Yayınları, 1989.

Gözler, Kemal. **Cumhurbaşkanı-Hükûmet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?).** Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.

\_\_\_\_\_. **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi.** Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001.

\_\_\_\_\_. **Anayasa Değişikliği Gerekli Mi?, 1982 Anayasası İçin Bir Savunma** Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001.

Gözübüyük, A. Şeref. **Anayasa Hukuku.** Yedinci baskı. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1998.

Gözübüyük, A. Şeref ve Zekâi Aydın. **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri.** Ankara: AÜSBF İdari İlimler Enstitüsü Yayını, 1957.

Guibernau, Montserrat. **Milliyetçilikler, 20. Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler.** Çev.: Neşe Nur Domaniç. İstanbul: Sarmal Yayınevi, 1997.

Günel, Erdoğan. **Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Siyasal Kurumlar Üzerindeki Etkileri.** Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2005.

Güneş, Turan. **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi.** İstanbul: İÜHF Yayını, 1956.

Habermas, Jurgen. **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akîbeti.** Çev.: Medeni Beyaztaş İkinci baskı. İstanbul: Bakış Yayınları, 2002.

Hague, Rod, Martin Harrop and Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics An Introduction.** Third edition. London: The Macmillan Press, 1992.

Hakyemez, Yusuf Şevki. **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü.** Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.

Hatemi, Hüseyin. **Hukuk Devleti Öğretisi.** İstanbul: İşaret Yayınları, 1989.

Huntington, Samuel P. **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma.**  
Çev.: Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

İba, Şeref. **Parlamente Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği.** Ankara:  
Bilgi Yayınevi, 1997.

\_\_\_\_\_. **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı.** Ankara: Nobel  
Yayınları, 2001.

İslâm, Nadir Lâtif. **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı.** Ankara: Yayınevi  
belirtilmemiştir, 1966.

Jupp, James. **Political Parties.** London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1968.

Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri.** Yedinci baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.

\_\_\_\_\_. **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları.** Üçüncü basım. Ankara: Bilgi  
Yayınevi, 1996.

\_\_\_\_\_. **Politika Bilimine Giriş.** Sekizinci basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1996.

Karamustafaoğlu, M. Tuncer. **Yasama Meclisinde Komisyonlar.** Ankara: AÜHF  
Yayını, 1965.

\_\_\_\_\_. **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri.** Ankara: AÜHF Yayını, 1970.

\_\_\_\_\_. **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı.** Ankara: AÜHF Adalet Yüksek Okulu  
Yayını, 1982.

Karpat, Kemal H. **Türk Demokrasi Tarihi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller.**  
İstanbul: Afa Yayınları, 1996.

Kazgan, Gülten. **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen.** İstanbul: İBÜ Yayını, 2000.

Kışlalı, Ahmet Taner. **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma.** Dördüncü baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1998.

\_\_\_\_\_. **Siyaset Bilimi.** Dokuzuncu baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2002.

Koçak, Mustafa. **Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları.** Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2002.

Kutlu, Mustafa. **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri-Gelişimi, Hukuk Devletin Kökenleri.** Ankara: Seçkin Yayınları, 2001.

Kuzu, Burhan. **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi.** İstanbul: Yayınevi belirtilmemiştir, 1997.

Lijphart, Arend. **Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri.** Çev.: Ergun Özbudun-Ersin Onulduran. Ankara: Yetkin Yayınları, Tarihsiz.

Lipset, Seymour Martin. **Siyasal İnsan.** Çev.: Mete Tunçay. Ankara: Teori Yayınları, 1986.

Lipson, Leslie. **Politika Biliminin Temel Sorunları.** Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu. Dördüncü baskı. Ankara: Birlik Yayınları, 1986.

Locke, John. **Uygar Yönetim Üzerine İki İnceleme, Sivil Toplumda Devlet.** Çev.: Serdar Taşçı-Hale Akman. İstanbul: Metropol Yayınları, 2002.

Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay. **The Federalist Papers.** London: Penguin Books, 1987.

Mayo, Henry B. **Demokratik Teoriye Giriş**. Çev.: Emre Kongar. Ankara: TSİD Yayını, 1964.

Memiş, Emin. **Türk Anayasa Gelişim Süreçleri (1808-2001) Anayasa Hukuku Notları**. Üçüncü baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2001.

Meray, Seha L. **Devletler Hukukuna Giriş Birinci Cilt**. Ankara: AÜSBF Yayını, 1968.

Michels, Robert. **Political Parties, A Sociological Study of The Emergence of Leadership, The Psychology of Power, and The Oligarchic Tendencies of Organization**. Translated: Eden & Cedar Paul. New York: Dover Publications, Inc., 1959.

Montesquieu. **Kanunların Ruhü Üzerine I**. Çev.: Fehmi Baldaş. İkinci baskı. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1998.

Okandan, Recai Galip. **Umumî Amme Hukuku Dersleri**. İkinci bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1959.

\_\_\_\_\_. **Amme Hukukumuzun Ana Hatları**. İstanbul: İÜHF Yayını, 1977.

Onar, Erdal. **Meclis Araştırması**. Ankara: AÜHF Yayınları, 1977.

\_\_\_\_\_. **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**. Ankara, 2003.

\_\_\_\_\_. **İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükûmet Sisteminden Eskisine Geri Dönüş**. Ankara: 72 Tasarım Ltd. Şti., 2003.

Ortaylı, İlber. **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**. Dokuzuncu baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.



Örs, Birsen. **Türkiye’de Askeri Müdahaleler [Bir Açıklama Modeli]**. İstanbul: Der Yayınları, 1996.

Öz, Esat. **Türkiye’de Tek-Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım (1923-1945)**. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1992.

Özbudun, Ergun. **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakebe Vasıtaları**. Ankara: AÜHF Yayını, 1962.

\_\_\_\_\_. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**. Ankara: AÜHF Yayını, 1968.

\_\_\_\_\_. **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**. Ankara: AÜHF Yayını, 1975.

\_\_\_\_\_. **Siyasi Partiler**. Dördüncü bası. Ankara: AÜHF Yayını, 1983.

\_\_\_\_\_. **1921 Anayasası**. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, 1992.

\_\_\_\_\_. **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.

\_\_\_\_\_. **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**. Çev.: Ali Resul Usul. İstanbul: Doğan Kitapçılık, 2003.

\_\_\_\_\_. **Türk Anayasa Hukuku**. Sekizinci baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2005.

Özçelik, A. Selçuk. **Anayasa Hukuku Dersleri II.Cilt, Türkiye’nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1983.

Özdek, Yasemin. **Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye**. Ankara: TODAİE Yayını, 2004.

Özdemir, Hikmet. **Devlet Krizi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Seçimleri.** İstanbul: Afa Yayıncılık, 1989.

Özer, Attila. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri.** Ankara: AİTİA Yayını, 1981.

Parla, Taha. **Türkiye’de Anayasalar.** Üçüncü baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

\_\_\_\_\_. **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989.** Üçüncü baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

Payaslıoğlu, Arif T. **Siyasi Partiler.** Ankara: AÜSBF Yayını, 1952.

Perinçek, Doğu. **Anayasa ve Partiler Rejimi, Türkiye’de Siyasal Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması.** Üçüncü baskı. İstanbul: Kaynak Yayınları, 1985.

Pierson, Christopher. **Modern Devlet.** Çev.: Dilek Hattatoğlu. İstanbul: Çiviyazıları, 2000.

Powell Jr., G. Bingham. **Çağdaş Demokrasiler, Katılma, İstikrar ve Şiddet.** Çev.: Mehmet Turhan. Ankara: S Yayınları, 1990.

Rousseau, Jean Jacques. **Toplum Sözleşmesi.** Çev.: Alpagut Erenuluğ. Üçüncü basım. Ankara: Öteki Yayınları, 1999.

Russell, Bertrand. **İktidar.** Çev.: Mete Ergin. İkinci bası. İstanbul: Cem Yayınevi, 1994.

Sander, Oral. **Siyasi Tarih, İlkçağlardan 1918’e.** Beşinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 1997.

Sarıbay, Ali Yaşar. **Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler.** Bursa: Alfa Yayınları, 2001.

Sarıca, Murat. **Fransa ve İngitere’de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş.** İstanbul: İÜHF Yayını, 1969.

\_\_\_\_\_. **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi.** Sekizinci baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1999.

Sartori, Giovanni. **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş.** Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu - Mehmet Turhan. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

\_\_\_\_\_. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme.** Çev.: Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

Schmidt, Manfred G. **Demokrasi Kuramlarına Giriş.** Çev.: M. Emin Köktaş. Ankara: Vadi Yayınları, 2001.

Sezen, Saim. **Seçim ve Demokrasi.** Ankara: Gündoğan Yayınları, 1994.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet. **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868).** Ankara: TTK Yayınları, 1994.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Soysal, Mümtaz. **Anayasaya Giriş.** İkinci basım. Ankara: AÜSBF Yayını, 1969.

\_\_\_\_\_. **100 Soruda Anayasanın Anlamı.** On birinci baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.

Şahin, Kemal. **Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı: Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo - Amerikan Kurumu, Impeachment (Siyasal Suçlandırma).** İstanbul: Beta Yayınları, 2001.

Şaylan, Gencay. **Çağdaş Siyasal Sistemler.** Ankara: TODAİE Yayını, 1981.

Şen, İlker Gökhan. **Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi.** Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2004.

Şenel, Alâeddin. **Siyasal Düşünceler Tarihi, Tarihöncesinde, İlkçağda, Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş.** Dokuzuncu basım. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 2001.

Tanör, Bülent. **Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920).** İstanbul: Afa Yayınları, 1992.

\_\_\_\_\_. **İki Anayasa 1961-1982.** Üçüncü baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 1994.

\_\_\_\_\_. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980).** Üçüncü baskı. İstanbul: Afa Yayınları, 1996.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku.** İkinci baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2001.

Teziç, Erdoğan. **Seçim Sistemleri.** İstanbul: Filiz Kitabevi, 1967.

\_\_\_\_\_. **Anayasa Hukuku, Genel Esaslar.** Dokuzuncu bası. İstanbul: Beta Yayınları, 2004.

Toku, Neşet. **John Locke ve Siyaset Felsefesi.** Ankara: Liberte Yayınları, 2003.

Tosun, Gülgün Erdoğan ve Tanju Tosun. **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri.** İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.

Tunaya, Tarık Zafer. **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku.** Üçüncü bası. İstanbul: İÜHF Yayını, 1975.

\_\_\_\_\_. **Türkiye'de Siyasi Partiler 1859-1952.** İkinci baskı. İstanbul: Arba Yayınları, 1995.

\_\_\_\_\_. **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler [1876-1938], Kanun-i Esasî ve Meşrutiyet Dönemi.** İstanbul: İBÜ Yayınları, 2001.

Tuncay, Suavi. **Parti İçi Demokrasi ve Türkiye.** Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz.

Turhan, Mehmet. **Hükûmet Sistemleri.** İkinci basım. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993.

Tülen Hikmet. **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması.** Konya: Mimoza Yayınları, 1999.

Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi.** Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

Uygun, Oktay. **Federal Devlet, Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama.** İstanbul: Çınar Yayınları, 1996.

Üçok, Coşkun ve Ahmet Mumcu. **Türk Hukuk Tarihi.** Yedinci baskı. Ankara: Savaş Yayınları, 1993.

Verney, Douglas V. **The Analysis of Political Systems.** London: Routledge & Kegan Paul, 1959.

Vernon, Manfred C. **Devlet Sistemleri, Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş.** Çev.: Mümtaz Soysal. Ankara: AÜSBF Yayını, 1961.

Yanık, Murat. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği.** İstanbul: Alfa Yayınları, 1997.

\_\_\_\_\_. **Parti İçi Demokrasi, Parti Disiplini, Lider Sultası, Partilerde Oligarşik Yapı, Siyasal Yozlaşma, e-Demokrasi, e-Devlet, e-Parti.** İstanbul: Beta Yayınları, 2002.

Yavaşgel, Emine. **Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Durum.** Ankara: Nobel Yayınları, 2004.

Yayla, Atilla. **Liberalizm.** İstanbul: Plato Film Yayınları, 2003.

Yazıcı, Serap. **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri.** Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

\_\_\_\_\_. **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme.** İstanbul: İBÜ Yayını, 2002.

Yılmaz, Aytekin. **Çağdaş Siyasal Akımlar, Modern Demokraside Yeni Arayışlar.** Ankara: Vadi Yayınları, 2001.

Yücekök, Ahmet N. **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi.** Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım. **Bir Hukuk ve Siyasal Bilim Problemi Olarak Devlet Kudretinin Sınırlanması.** Ankara, 1963

## Makaleler

Agh, Attila. “Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri,” Çev.: Mehmet Ali Tuğtan. [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasi\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.

Ağaoğulları, Mehmet Ali. “Halk Ya Da Ulus Egemenliğinin Kuramsal Temelleri Üzerine Birkaç Düşünce,” **AÜSBFD** 41, 1-4: 131-152, 1986.

\_\_\_\_\_. “Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil,” **AÜSBFD** 46, 1-2: 21-30, Ocak-Haziran 1991.

Akbulut, Örsan Ö. “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan,” **AİD** 36, 1: 49-82, Mart 2003.

\_\_\_\_\_. “Türkiye’de Siyasal İktidar Sorunsalı Açısından Başbakan,” **AİD** 36, 3: 21-48, Eylül 2003.

Akyılmaz, Bahtiyar. “Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu’de Kuvvetler Ayrılığı,” **Prof. Dr. Halil Cin’e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı**. Konya: SÜHF Yayını, 1995.

Aldabak, Ersel. “57. Hükûmet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı,” **İÜHF** 60, 1-2: 3-28, 2002.

Aliefendioğlu, Yılmaz. “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmi İdeoloji Eksenli),” **Bülent Tanör Armağanı**. İstanbul, 2004.

Anayurt, Ömer. “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri,” **AAMD** 13, 39: 673-94, Kasım 1997.

Arslan, Nagehan Talat. “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi,” **GÜİİBFD** 5, 3: 161-173, Kış 2003.

Arslan, Zühtü. “Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı,” **Doğu Batı** 13: 65-85, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.

\_\_\_\_\_. “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa’nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler,” **Anayasa Yargısı** 19: 216-231, 2002.

Aslan, Zehreddin. “1982 Anayasasında Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği,” **Argumentum** 1, 9: 136-139, Nisan 1991.

Atar, Yavuz. “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri,” **TBMM Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**. Ankara: TBMM Başkanlığı Yayınları, 2003.

Atay, Ender Ethem. “Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği,” **Kamu Hukuku Arşivi** 2, 2: 141 – 167, Haziran 1999.

Balta, Tahsin Bekir. “Türkiye’de Yasama-Yürütme Münasebeti,” **İncelemeler**. Ankara: AÜSBF Yayını, 1960.

Başgil, Ali Fuat. “Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Meselesi ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksikleri,” **Muammer Raşit Seviğ’e Armağan**. İstanbul: İÜHF Yayını, 1956.



Bilir, Faruk. “Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekâlet,” **SÜHFD** 11, 1-2: 111-125, 2003.

Blondel, Jean. “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies,” **Canadian Journal of Political Science** 1, 2: 180-203, June 1968.

Caniklioglu, Meltem Dikmen. “Türkiye’nin Sistem Sorunu Mu Var?,” **Kamu Hukuku Arşivi** 2, 3: 184-217, Ekim 1999.

Carpizo, Jorge. “Mexico: Presidential or Parliamentarian System?,” <http://info8.juridicas.unam.mx/cont/3/arc/arc2.htm> E.T. 07.02.2006.

Çağlar, Bakır. “İktidar Yapısında '82 Formülü' ve Karşı-Tezler,” **İHİD Prof. Dr. Lûtfi Duran’a Armağan**. 1-3: 57-68, 1988.

Çetin, Halis. “Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine,” <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/iibf/c.3s2m1> E.T. 07.06.2004.

Demir, Fevzi. “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükûmet Sistemleri,” **Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan**. İzmir: DEÜ Yayını, 2000.

Diamond, Larry. “Demokrasinin Üç Paradoksu,” Çev.: Mehmet Turhan. **Demokrasinin Küresel Yükselişi**. Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Duguit, Léon. “Egemenlik ve Özgürlük,” Der.: Cemal Bali Akal **Devlet Kuramı**. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2000.

Duran, Lûtfi. “III. Cumhuriyetin ‘Yürütme’si: Kuvvetli İcra Mı, Kişisel İktidar Mı?,” **Bahri Savcı’ya Armağan**. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, 1988.

Duverger, Maurice. “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükûmeti,” Çev.: Mehmet Turhan. **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar**. Der.: Mehmet Turhan. Ankara: Gündoğan Yayınları, Tarihsiz.

Eckstein, Harry. “Bir İstikrarlı Demokrasi Teorisi,” Çev.: Ergun Özbudun. **AÜHFD** 24, 1-4: 39-96, 1967.

Elgie, Robert. “The Politics of Semi Presidentialism,” **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. “Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering,” **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. “France,” **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. “‘Cohabitation’: Divided Government French-Style,” **Divided Government in Comparative Perspective**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Elöve, Mustafa E. “Anayasa Hareketlerimiz Şeması,” **İBD** 35, 5-6: 148-188, 1960.

Epstein, Leon. “Parliamentary Government,” **International Encyclopedia Of The Social Sciences**. Ed.: David L. Sills. New York : Macmillan Co. & Free Press, 1968.

Erdoğan, Mustafa. “Başbakanlık Hükûmeti Mi?,” **AÜSBFD** 44, 3-4: 229-247, Temmuz-Aralık 1989.

\_\_\_\_\_.“Türkiye’nin Sistem Arayışı,”  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi\\_rejim\\_metin\\_tebliğ2.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php). E.T.  
 17.03.2006.

Eren, Emrah Karaca. “Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği,” **GÜİBFD** 4, 3: 135-161, Kış 2002.

Ergüder, Üstün and Richard I. Hofferbert. “The 1983 General Elections in Turkey: Continuity or Change in Voting Patterns,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s**. Eds: Metin Heper and Ahmet Evlin Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988.

Ergül, Ozan. “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış,” **AÜHFD** 51, 4: 99-130, 2002.

Eroğul, Cem. “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi,” **AÜSBFD** 33, 1-2: 35-57, Mart-Haziran 1978.

\_\_\_\_\_. “Anayasa Sorunu,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** 11, 82: 3-8, Haziran 1986.

Evcimen, Günsev. “Başkanlık Hükûmeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye,” **AÜSBFD Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan** 47, 1-2: 317-334, Ocak-Haziran 1992.

Fendoğlu, H. Tahsin. “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (AY. md. 13),” **Anayasa Yargısı** 19: 178-214, 2002.

\_\_\_\_\_. “Parlamentarizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine,” **DÜHFD** 7: 1-34, 2003.

Fish, M. Steven. "The Pitfalls of Russian Superpresidentialism," **Current History** 96, 612: 326-330, October 1997

Gallagher, Michael. "Republic of Ireland," **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Ganev, Venelin I. "Bulgaria," **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Gökçe, Birsen. "2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Yönden Değerlendirilmesi," **Anayasa Yargısı** 19: 534-548, 2002.

Gökçimen, Semra ve Volkan Has. "İçtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri," **Yasama Dergisi** 1: 46-73, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.

Gönenç, Levent. "Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyet Problemi," **AÜHFD** 50, 1: 131-152, 2001.

\_\_\_\_\_. "Türkiye'de Hükûmet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu," **Başkanlık Sistemi**. Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

\_\_\_\_\_. "Hükûmet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği," **Güncel Hukuk** 44: 39-43, Ağustos 2007.

Gözler, Kemal. "3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği," **Anayasa Yargısı** 19: 326-354, 2002.

\_\_\_\_\_. "Türkiye'de Hükûmetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)," <http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>. E.T. 17.03.2006.

Göztepe, Ece. “2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Hukuki Bir Değerlendirmesi, Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?,” **Birikim** 218: 69-84, Haziran 2007.

Gül, Cengiz. “Saf Başkanlık Modelinden Başkancı Rejim Tipolojilerine Geçişin Ampirik Yansımaları,” **EÜHFD** 1, 2: 31-44, 2006.

Gülalp, Haldun. “Ulusal Devlet, Global Demokrasi?,” <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale8.htm>. E.T. 04.06.2004.

Gülsoy, M. Tevfik. “John Locke’un Siyaset Teorisinin Temel Kavramları ve Yasama Gücü,” <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/TGuelsoy1>. E.T. 07.06.2004.

Gürdoğan, Burhan. “İkinci Meşrutiyet Devrinde Anayasa Değişiklikleri,” **AÜHFM** 16, 1-4: 91-105, 1959.

Gürkan, Ülker. “Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları,” **AÜHFD** 16, 1-4: 131-157, 1959.

Gürsel, Seyfettin. “Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa’nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi,” **Anayasa Yargısı** 16: 46-68, 1999.

Harris, George S. “The Role of the Military in Turkey in the 1980s: Guardians or Decision-Makers?,” **State, Democracy and the Military Turkey in the 1980s**. Eds.: Metin Heper and Ahmet Evin (Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988.

Hasdemir, Tuba Arsak. “1980 Sonrası Türkiye’de Seçim Sistemi-Kimi Saptamalar,” **AÜSBFD Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan** 47, 1-2: 253-276, Ocak-Haziran 1992.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan. “Türkiye İçin Yeni Bir Hükûmet Şekli Önerisi: İki Turlu, Fesih Yetkili Başkanlık Sistemi,” **Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp’e Armağan Cilt 3**. İstanbul: Beta Yayınları, 2003.

Heper, Metin ve Filiz Başkan. “The Politics of Coalition Government in Turkey, 1961-1999 Toward a Paradigmatic Change?,” **International Journal of Turkish Studies** 7, 1-2: 68-89, Spring 2001.

Horowitz, Donald L. “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak,” Çev.: Levent Köker. **Demokrasinin Küresel Yükselişi**. Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Huber, Ernst Rudolf. “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet,” Çev.: Tuğrul Ansay. **Hukuk Devleti**. Haz.: Hayrettin Ökçesiz. İstanbul: Afa Yayınları, 1998.

Isberg, Magnus. “İsveç Riksdag’ı – Etkin Kurum, Etkin Partiler, Müşteki Üyeler,” Çev.: Gülay Akanlar Rosset. [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasi\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.

İba, Şeref. “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri,” **AÜHFD** 51, 1: 79-95, 2002.

\_\_\_\_\_. “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları,” **AÜHFD** 52, 1:147-165, 2003.

İyigüngör, Vildan. “Küreselleşme ve Yürütmenin Güçlendirilmesi: Siyasal Sistem Tartışmaları,” **İÜSBFD** 26: 85-103, Mart 2002.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Hükûmet Sistemleri Üzerine,” **Anayasa ve Toplum**. Ankara: İmge Kitabevi, 2000.

\_\_\_\_\_. “2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye,” **Anayasa Yargısı** 19: 105-115, 2002.

Kalaycıoğlu, Ersin. “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi” **Devlet Reformu Siyasal Rejim Tartışmaları**. Koordinatör: Nihal İncioğlu. İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.

\_\_\_\_\_. “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı,” **Başkanlık Sistemi**. Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

Karaer, Tacettin. “Türkiye’de Yönetimin Anayasal Gelişim Süreci,” **TİD** 378: 107-136, Mart 1988.

Keyder, Çağlar. “Globalleşme ve Devlet,” <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale6.htm>. E.T. 23.12.2004.

Kristinsson, Gunnar Helgi. “Iceland,” **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Kuzu, Burhan. “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi,” **Halid Kemal Elbir’e Armağan**. İstanbul: İÜHF Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yayını, 1996.

Lardeyret, Guy. “Orantılı Temsile İlişkin Sorun,” Çev.: Mehmet Turhan. **Demokrasinin Küresel Yükselişi**. Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Lijphart, Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations,” **The Failure of Presidential Democracy**. Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela. Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. “Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler,” Çev.: Ergun Özbudun. **Demokrasinin Küresel Yükselişi.** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

\_\_\_\_\_. “Kanıtların Tekrar Gözden Geçirilmesi,” Çev.: Mehmet Turhan. **Demokrasinin Küresel Yükselişi.** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Limbach, Jutta. “How a Constitution Can Safeguard Democracy: The German Experience,” <http://www.hku.hk/ccpl/pub/conferences/29012003.doc>. E.T. 23.11.2006.

Linz, Juan J. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?,” **The Failure of Presidential Democracy.** Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri,” Çev.: Ergun Özbudun. **Demokrasinin Küresel Yükselişi.** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

\_\_\_\_\_. “Parlâmentarizmin Erdemleri,” Çev.: Levent Köker. **Demokrasinin Küresel Yükselişi.** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Lipset, Seymour Martin. “Siyasal Kültürün Merkeziliği,” Çev.: Levent Köker. **Demokrasinin Küresel Yükselişi.** Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Memiş, Emin. “1921 Teşkilat-ı Esasîye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu,” **İHİD Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan** 1-3: 217-241, 1988.



\_\_\_\_\_. “Milli Mücadele Yönetiminin Kurduğu İcra Kurulunun (Heyet-i Vekile/İcra Vekilleri Heyeti) Yasama Etkinliklerindeki Gelişim ve Değişimlerinin Anayasal Boyutlarda Ele Alınışı,” **Hukuk Araştırmaları Dergisi** 4, 1-3: 85-97, Ocak- Aralık 1989.

Miñon, Miguel Herrero de. “Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler,” Çev.: Ergun Özbudun ve Levent Köker. **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993.

Mitchell, Paul. “Divided Government in Ireland,” **Divided Government in Comparative Perspective**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Mumcu, Ahmet. “1924 Anayasası,” **AAMD** 2, 5: 383-399, Mart 1986.

Müller, Wolfgang C. “Austria,” **Semi-Presidentialism in Europe**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Oder, Bertil Emrah. “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler,” **Başkanlık Sistemi**. Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

Okandan, Recai G. “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli,” **Ayrı Bası**. İstanbul: Yayınevi belirtilmemiştir, 1936.

\_\_\_\_\_. “7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonlarile Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler,” **İÜHFM** 13, 1: 3-22, 1947.

\_\_\_\_\_. “Millî Hâkimiyet, Millî İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilât Hukukumuza Girişi,” **İÜHFM** 27, 1-4: 21-33, 1962.

Onar, Erdal. “Türkiye’nin Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir ?,” **Başkanlık Sistemi**. Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

Oytan, Muammer. “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi,” **Onar Armağanı**. İstanbul: İÜHF Yayını, 1977.

\_\_\_\_\_. “1982 Anayasası’nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri,” **TİD** 364: 1-34, Eylül 1984.

Ökçesiz, Hayrettin. “Hukuk Devleti Olgusu,” Haz.: Hayrettin Ökçesiz. **Hukuk Devleti**. İstanbul: Afa Yayınları, 1998.

Özbudun, Ergun. “İngiltere’de Parlâmento Egemenliği Teorisi,” **AÜHFD** 25, 1-2: 59-79, 1968.

\_\_\_\_\_. “The Status of the President of the Republic under the Turkish Constitution of 1982: Presidentialism or Parliamentarism?,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s**. Eds.: Metin Heper and Ahmet Evin. Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988.

\_\_\_\_\_. “Seçim Sistemleri ve Türkiye,” **AÜHFD** 44, 1-4: 521-539, 1995.

\_\_\_\_\_. “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür,” **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**. Haz.: Ergun Özbudun-Ersin Kalaycıoğlu-Levent Köker. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1995.

\_\_\_\_\_. “Başkanlık Sistemi Tartışmaları,” **Başkanlık Sistemi**. Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

Özçelik, A. Selçuk “Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler,” **İÜHF** 27, 1-4: 34-44, 1962.

Paloheimo, Heikki. “Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy,” **Divided Government in Comparative Perspective**. Ed.: Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Pierson, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” **American Political Science Review** 94, 2: 251-267, June 2000.

Quade, Quentin L. “Orantılı Temsil ve Demokratik Devlet Yönetimi,” Çev.: Mehmet Turhan. **Demokrasinin Küresel Yükselişi**. Der.: Larry Diamond-Marc F. Plattner. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Riklin, Alois. “Montesquieu’s So Called Separation of Powers in the Context of the History of Ideas,” <http://www.colbud.hu/main/PubArchive/DP/DP61-Riklin>. E.T. 20.05.2005.

Sabuncu, M. Yavuz. “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları,” **Anayasa Yargısı** 23: 191-197, 2006.

Sağlam, Fazıl. “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar,” **Anayasa Yargısı** 1: 261-271, 1984.

\_\_\_\_\_. “2001 Yılı Anayasa Değişikliğinin Yaratabileceği Bazı Sorunlar ve Bunların Çözüm Olanakları,” **Anayasa Yargısı** 19: 288-310, 2002.

Sancar, Mithat. “Devlet Akli Kavramına Bir Giriş,” **Devlet Akli Kıskaçında Hukuk Devleti**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2000.

\_\_\_\_\_. “Hukuk Devleti: Kavramsal Bir Çerçeve,” **Devlet Aklı Kısılacında Hukuk Devleti**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2000.

Sarıca, Murat. “27 Mayıs 1960’dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri,” **İÜHF 50. Yıl Armağanı**. İstanbul, 1973.

Sartori, Giovanni. “Neither Presidentialism nor Parliamentarism,” **The Failure of Presidential Democracy**. Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela. Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1994.

Savcı, Bahri. “Siyasi İktidarı Hukukla Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir,” **AÜSBFD** 12, 4: 65-127, Aralık 1957.

\_\_\_\_\_. “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler,” **AÜSBFD** 16, 1: 62-101, Mart 1961.

\_\_\_\_\_. “1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış (1),” **AÜSBF** 19, 3-4: 11-36, Eylül-Aralık 1964.

Schleiter, Petra and Edward Morgan Jones. “Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?,” <http://government.politics.ox.ac.uk/materials> E.T. 20.12.2005.

Sencer, Muzaffer. “1980’e Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler,” **AİD** 17, 4: 3-32, Aralık 1984.

Seviğ, Vasfi Raşit. “23 Nisan 1919’Dan 24 Nisan 1924’E Kadar Anayasa Hareketleri (1),” **AÜHF** 8, 1-2: 1-72, 1951.

Shugart, Matthew Soberg. “Of President and Parliaments,” **East European Constitutional Review** 2, 1: 30-32, Winter 1993.

\_\_\_\_\_. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf> E.T.20.12.2005.

Siaroff, Alan. "Comparative Presidencies: The Inadequacy of The Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction," **European Journal of Political Research** 42: 287-312, 2003.

Smith, Edward C. "1924 Anayasası Üzerinde Meclis Görüşmeleri," Çev.: Mümtaz Soysal, **AÜSBFD** 13, 1: 106-130, Mart 1958.

Soysal, Mümtaz. "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı)," **Anayasa Yargısı** 1: 11-20, Ankara, 1984.

Stanford, J. Shaw. "19.Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri II," Çev.: Püren Özgören. **Tarih ve Toplum** 77: 40-47, Mayıs 1990.

Stepan, Alfred and Cindy Skach. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," **The Failure of Presidential Democracy**. Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Suleiman, Ezra N. "Presidentialism and Political Stability in France," **The Failure of Presidential Democracy**. Eds.: Juan J. Linz-Arturo Valenzuela. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Şen, İ.Gökhan. "Rusya Federasyonu'nda Demokrasi, Hukuk Devleti ve İnsan Haklarının Güncel Sorunları," **MÜHFD** 2: 123-164, 2005.

\_\_\_\_\_. "1919'Dan 2000'E Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler," **DEÜHFD** 7, 2: 227-264, 2005.

Tan, Turgut. “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, (Güçlü Devlet Ya Da Güçlü Yürütme),” **Anayasa Yargısı** 1: 31-47, 1984.

Tanchev, Evgeni. “Parliamentarism Rationalized,” **East European Constitutional Review** 2, 1: 33-35, Winter 1993.

Tanör, Bülent. “12 Mart Anayasa Değişiklikleri,” **Armağan, Kanun-u Esasî’nin 100. Yılı**. Ankara: AÜSBF Yayınları, 1978.

Teziç, Erdoğan. “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’ nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi,” **İHİD** 2: 91-106, Ağustos 1980.

\_\_\_\_\_. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi,” **Anayasa Yargısı** 3: 83-94, 1987.

\_\_\_\_\_. “Anayasa Mahkemesinin Seçim Sistemini Belirlemesi,” **Yiğit Okur'a Armağan**. İstanbul: GÜ Yayını, 1998.

Tikveş, Özkan. “Anayasa’da Onbeş Yıllık Dönemde (1961-1976) Yapılan Değişiklikler ve Ekler,” **AÜHFD** 34, 1-4: 19-59, 1977.

Thomson, David. “Rousseau ve Genel İrade,” **Siyasi Düşünce Tarihi**. Çev.: Belirtilmemiş. Der.: David Thomson İstanbul: Metropol Yayınları, 2002.

Tunaya, Tarık Zafer. “Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti Rejimine Geçiş,” **Muammer Raşit Seviğ’e Armağan**. İstanbul: İÜHF Yayını, 1956.

\_\_\_\_\_. “Bağımsız Türkiye Kurucusu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin 50. Yıldönümünde,” **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi** 31: 31-50, 1970.

\_\_\_\_\_. “Mütareke Döneminin Özellikleri (1918-1922),” **Prof. Dr. Ümit Doğanay’ın Anısına Armağan**. İstanbul: İÜSBF Yayını, 1982.

Tunçay, Mete. “1293 Kanun-u Esasînin Son Tâdilleri,” **Armağan, Kanun-u Esasî’nin 100. Yılı**. Ankara: AÜSBF Yayını, 1978.

\_\_\_\_\_. “Siyasal Tarih 1950-1960,” **Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye 1908-1980**. İstanbul: Cem Yayınevi, 1992.

Turan, İlter. “Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler,” **İÜİFM** 28, 1-4: 79-102, Ekim 1968-Eylül 1969.

\_\_\_\_\_. “Political Parties and the Party System in Post-1983 Turkey,” **State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s**. Eds: Metin Heper and Ahmet Evin. Berlin/New York: Walter de Gruyter & Co., 1988.

\_\_\_\_\_. “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler,” [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasi\\_parlamento.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_parlamento.php). E.T. 14.11.2006.

Turhan, Mehmet. “Parliamentarism or Presidentialism? ‘Constitutional Choices for Turkey’,” **AÜSBFD** 47, 1-2: 153-168, Ocak-Haziran 1992.

Türk, Hikmet Sami. “Demokratik Rejimlerde Seçim Kanunları ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi,” **AÜHFD** 44, 1-4: 552-563, 1995.

Uluşahin, Nur. “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-Başkanlık’tan İki Başlı Yürütme Yapılanması’na” **AÜHFD** 52, 2: 199-233, 2003.

\_\_\_\_\_. “Rejim Muhafızlığından ve İki Başlılıktan Vazgeçmek,” **Birikim** 219: 18-26, Temmuz 2007.

Uygun, Oktay. “Üniter ve Federal Devlet Açısından Egemenliğin Bölünmezliği İlkesi,”  
**Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı**. İstanbul: İÜ Yayını, 1999.

\_\_\_\_\_. “Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi,”  
**Anayasa Yargısı** 20: 250-284, 2003.

\_\_\_\_\_. “Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme,”  
[http://www.uzaklar.net/html/ulusustu\\_siyasal\\_birlikler-okt.html](http://www.uzaklar.net/html/ulusustu_siyasal_birlikler-okt.html) E.T.  
 12.04.2005.

Vedel, Georges. “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi,” Çev.: T. Timur. **AÜSBFD**  
 15, 3: 49-67, Eylül 1960.

Wokler, Robert. “Jean-Jacques Rousseau: Ahlaki Çöküş ve Özgürlük Arayışı,” Çev.:  
 Mimar Türkkahraman. **Siyasal Düşüncenin Temelleri**. Der.: Brian Redhead  
 İstanbul: Alfa Yayınları, 2001.

Yapıcı, Havvana. “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon  
 Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar,” **Yasama Dergisi** 5: 57-81,  
 Nisan- Mayıs-Haziran 2007.

Yazıcı, Serap. “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme,” **Başkanlık  
 Sistemi** Haz.: Teoman Ergül. Ankara: TBB Yayını, 2005.

Yıldız, Mustafa. “Atatürk ve 1921 ve 1924 Anayasaları,” **Hukuk Araştırmaları** 3, 3:  
 85-94, Eylül-Aralık 1988.

Yokuş, Sevtap. “1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine,  
 Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri,” **Bülent  
 Tanör Armağanı**. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004.



Yücel, Bülent. “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükûmet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya,” **AÜHFD** 52, 4: 335-364, 2003.

\_\_\_\_\_. “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması,” **EBD** 12-13: 155-164, Şubat-Haziran 2007.

Yüzbaşıoğlu, Necmi ve Ekrem Ali Akartürk. “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler,” **MÜHFD** 7, 2: 213-248, 2005.

### **Elektronik Kaynaklar**

[http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761564341\\_2/Bill\\_Clinton.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761564341_2/Bill_Clinton.html)  
E.T. 02.08.2004.

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#67> E.T. 20.09.2006.

[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/04plenar/02itembusi/itembus2.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/04plenar/02itembusi/itembus2.html).  
E.T. 21.09.2006.

<http://www.bbc.co.uk/crime/caseclosed/profumo.shtml>. E.T.26.09.2006.

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab>. E.T. 12.10.2006.

[http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/is00000\\_.html#S028\\_](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/is00000_.html#S028_) E.T. 10.11.2006.

<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>. E.T. 04.12.2006.

<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/> E.T. 04.12.2006.

<http://www.anayasa.gov.tr/general/> E.T. 04.12.2006.

[http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref\\_1961.html](http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref_1961.html). E.T. 22.02.2007.

<http://www.milliyet.com.tr/content/dosya/almanak2001/turkiye2001.html>.

E.T. 01.03.2007.

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=214514>. E.T. 06.03.2007.

[http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref\\_1987.html](http://www.belgenet.com/secim/ysk/ref_1987.html). E.T. 18.06.2007.

[http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil\\_id=11](http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=11) E. T. 18.06.2007.

[http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil\\_id=12](http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=12) E.T. 18.06.2007.

<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/1997/11/08/15199.asp>. E.T. 28.06.2007.

[http://www.ulusalgazeteler.com/gazeteler/radikal\\_gazetesi.htm](http://www.ulusalgazeteler.com/gazeteler/radikal_gazetesi.htm). E.T. 08.10.2007.

### **Diğer Kaynaklar**

Anayasa Mahkemesi Kararı. **AMKD** 20: 161-274, 1985.

\_\_\_\_\_. **AMKD** 31/2: 800-889, 1996.

Kabaağaç, Sina ve Erdal Alover. **Latince-Türkçe Sözlük**. İstanbul: Sosyal Yayınları, 1995.

Türk Dil Kurumu. **Türkçe Sözlük I A-J**. Sekizinci baskı. Ankara: 1988.

Yılmaz, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. Dördüncü baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1992.

**Yunanistan Anayasası**. Çev.: Serap Yazıcı. İstanbul: İBÜ Yayını, 2005.

