

# Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -I-

BURHAN KUZU\*

## 1- BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİNİN DOĞUŞU VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

### 1- Başkanlık Sisteminin Doğuşu

Temsili rejimin hükümet şekillerinden başkanlık hükümeti, yazılı Anayasaların en eskisi olan 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının kabul ettiği bir hükümet şeklidir. Parlemanterizm gibi tarihi bir gelişmenin mahsulü olmayıp, 1787 Mayıs'ında da toplanan Kurucu Meclisin uzun müzakereleri sonunda meydana gelen bir sistemdir. Parlamenter sistem İngiltere'de önce uygulamada görülüp sonra Locke ve Montesquie gibi müellifler tarafından doktrin yapılarak kitaplara yazılırken, Başkanlık Hükümeti sistemi önce düşünülmüş, bu iş için kurul toplanmış ve prensipleri tesbit edilmiş yani önce doktrini yapılmış sonra tatbikata geçilmiştir<sup>1</sup>.

### 1787 Anayasasının Yapılışı

Amerika kıtasının 1492'de Kristof Kolumb tarafından keşfinden sonra, ilk İngiliz göçmenleri kıtaya ayak bastılar. Bildiğimiz gibi bunlar İngiltere'den göç etmişlerdi. Ame-

rika'ya İngiltere'den sadece servet sahibi olmak isteyenler göç etmediler. Bunlar İngiltere'den göç ederken kendi örf ve adetlerini kanunlarını da beraber getirmişlerdir. Yaşayabilmek için aynı mücadeleyi yapmak zorunda idiler. Müsterek mücadele onları biri birine daha ziyade yaklaştırmıştır.

İngiltere'de yapılan savaşlar sonucunda hazine iyice boşalmıştı. Ağır vergiler getirildi. Anavatanla bu 13 sömürge arasında bu vergiler yüzünden iyice açıldı. Sömürgeler bu verginin meşru olmadığını ileri sürdüler. 13 koloni olan bu sömürgeler Filadelfiya'da bir kaç kez toplandılar. Amaçları henüz bir devlet kurmak değildi. 1774'de ilan ettikleri Haklar Beyannamesinde Sömürgelerin (kendilerinin) bazı hakları olduğunu ileri sürüyorlardı. Fakat hadiseler büyüdü ve iç çatışmaya dönüştü. İngilizlerle 13 sömürge çatıştıyordu. İşte, Anavatanla münasebetlerini keserek bağımsızlıklarını ilan etmek fikri, bu arada benimsenmiştir ve nitekim 1776 tarihinde "İstiklal Beyannamesi"ni neşrettiler. Demek oluyor ki, başlangıçta bazı hürriyetlerini müdafaa zorunda kalan Amerika'da ki 13 sömürge halkı hadiselerin zoruyla istiklallerini ilan edip mustakil birer devlet haline gelmişlerdir<sup>2</sup>.

\* Doç. Dr. Burhan KUZU, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana bilim Dalı Öğretim Üyesi

1 ALDIKAÇTI, O: *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, (Doçentlik tezi), İstanbul 1960, s.141-142.

2 İbid, s.145 vd.

Ancak bunlar kendi aralarında da savaşta birlik yapmak dışında pek anlaşamıyorlardı. İlk olarak Anayasaları 1777'de kabul edilmiş ve bir Konfederasyon idaresi kurmuştu. Kongre denen bir meclis vardı. Fakat bu konfederasyon sistemi yürümedi. Kongrenin aldığı kararlar konfedere devletlerce benimsenmiyordu.

Nihayet, 1787'de yapılan Anayasa ile Federasyon Devlet şekline geçildi. Ve bu Anayasa Başkanlık Sistemi'ni öngörüyordu. Kuvvetli bir icra organına ihtiyaç olduğu anlaşılmıştı. ABD'de Anayasanın yanında önemli bir düzenleme olarak "Gün Işığında Yönetim" Kanunu vardı.

## 2- Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Temel Unsurları

Temsili rejimin hükümet şekillerinden biri olan başkanlık hükümeti kuvvetler ayrılığı prensibini sert bir biçimde tatbik eden, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükümet biçimidir<sup>3</sup>.

Bu ihtiyaç Başkanlık Rejimi ile gerçekleştirilebilmiştir. Nedir Başkanlık Hükümeti?

Bu tanımlamadan hareket ederek, Başkanlık Hükümetinin temel niteliklerini ve gerçekleştirme vasıtalarını belirlemeye çalışalım<sup>4</sup>.

### a- Yasama ve Yürütme Organları Arasında Sert Bir Kuvvetler Ayrılığı:

Yürütme ve Yasama organlarına birbirlerinin taşkınlık eğilimlerini önleyecek yetkiler verilmiştir. Kuvvetler parlamenter sistemin aksine yumuşak olarak değil, sert bir şekilde ayrılmıştır. Birbirinin yetki sahası sert çizgilerle belirtilmiş yasama organı, yürütme organını düşüremediği gibi yürütme organının da yasama organını fesih yetkisi yoktur. Buna karşılık kuvvetler arasında kurulan kontrol sa-

yesinde organların mevcudiyetleri tehlikeye girmemektedir.

Fakat, belirtelim ki başkanlık sisteminde her ne kadar kuvvetler sert olarak ayrılmış ise de, bu ifrada kaçan, yani çok aşırı nitelikte sert değildir. Parlamenter sistemin yumuşaklığına oranla bir sertlik olduğunu kabul etmek lazımdır.

### b- Yürütme Organının Etkinliği:

İcra organını tek başına Başkan temsil eder. Başkan alelâde bir Cumhurbaşkanı değildir. Eski hükümdarın haşmetini hatırlatacak ve modern diktatörlükleri imrendirecek kadar yüksek otorite ve manevi nüfuz sahibidir. Başkan bu nüfuzunu psikolojik ve hukuki olmak üzere iki kaynaktan alır<sup>5</sup>.

Psikolojik kaynak; seçim sistemidir. Başkanlık rejiminde başkan halk tarafından seçilmektedir. Bu bakımdan parlamentoya karşı bir nevi minnet borcu altında ezilen, boynu bükük bir devlet reisi değildir. Zira kendisini bu makama parlamento seçmemiştir.

Başkan, parlamentonun alelâde bir politika adamı değil kuvvetli bir partinin en ileride gelen lideri, şahsi bir görüş ve politikaya sahip, halkın güvenini kazanmış bir şahsiyettir.

**Hukuki kaynağı;** Başkanın yüksek otoritesinin hukuki kaynağı, Amerikan Anayasası ve kanunun ruh ve manası dairesinde yerleşen devlet teamülüdür. Başkan, sadece, merasimlerde resmi geçitlerde selamlanan ve ziyaret sofralarında nutuk atan devlet reislerinden değildir. Amerikan Anayasası lüksten ibaret bir devlet reisi istememiştir. **İngiltere'de öğrendikleri "Kral hükümet etmez, saltanat sürer" kuralını tersine çevirerek "Kral hükümet eder, saltanat sürmez" şekline getirdiler<sup>6</sup>.**

Başkan Anayasaya göre yalnız federal devlet reisi ve birlik remzi değildir. Aynı zamanda bir başbakandır. Gerçi başkanın yanın-

3 Ibid, s. 150-151.

4 Bkz. TUNÇ, A-TUNÇ, S.; *Histoire Constitutionnelle des Etats-Unis*, 2 vol. Paris 1953, s.70vd.; LAMBERT, J.; *Histoire Constitutionnelle de l'Union American*, c.I, Paris 1930, s.221; BURDEAU, G. *Traité de Science Politique*, c.V. Paris 1953, s.707 vd.

5 BAŞGİL, A.T.; *Esas Teşkilat Hukuku, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri*, s.314 vd.

6 Ibid, s.315

da bazı bakanlar vardır. Fakat onlar Başkanın sekreteri durumundadırlar. Bunların kendi başlarına hiçbir teşebbüs ve karar yetkileri yoktur. Her biri başkanın emrinde ve onun şahsına bağlıdır. Başkan, sekreterleri hiç bir kayda bağlı olmadan dilediği zaman azleder. Bakanların tayininde Anayasaya göre Senatounun muvafakatini almak lazım ise de, uygulamada Senato, Başkanı serbest bırakmakta, şahsi politikasına yarayacak elemanları seçmesine bir engel çıkarmamaktadır<sup>7</sup>.

Bakanların kongreye karşı siyasi sorumlulukları yoktur. Yani bunları kongre düşüremez. Bakanlar yalnız Başkana karşı sorumludurlar. Bakanlar, başkanın sadece memurlarıdır. Bunlar Başkanın istişare (danışma) organı ve icra vasıtası durumundadırlar. Asla bir kabine teşkil etmezler. Hükümetin politikasının istikametini çizmek münhasıran başkana aittir.

Başkan bir konuyu görüşmek isterse, bakanları çağırır onların görüşlerini sorar fakat onlara uymayabilir. Hepsi aksi kanaatte olsa bile tek başına kendi istediğini yapar. Vekillerin (bakanların) fikirlerini kabul etmek zorunda değildir. Kendi reyini tatbik eder. Bir gün Cumhurbaşkanı Lincoln bir meselede bakanlarla istişari mütalaada bulunmuş, Yedi bakanın hepsinin fikrinin kendisine karşı olduğunu görünce "yedi hayır, bir evet; fakat bir evet yedi hayırdan üstündür" diyerek o konuda kendi bildiğini yapmıştır<sup>8</sup>.

Yine bir gün başkan Wilson'un hastalığı sırasında ona vekalet eden dışişleri bakanının kendisinin hoşuna gitmeyen bir karar alması üzerine, Wilson, ona bir mektup göndererek "sizi azlediyorum, zira siz benim siyasetimin dışında bir politika takibine teşebbüs etmiş bulunuyorsunuz. Halbuki Anayasaya göre bu memleketi sevk ve idare edecek olan ancak benim siyasetimdir"<sup>9</sup>.

Birleşik Devletlerin bütün adli, idari, si-

yasi ve askeri yüksek amirlerini tayin etmek ve bunlardan yalnız mahkeme üyeleri mestena diğerlerinin azli de başkana aittir. Gerçi bu konuda Senatonun muvafakati lazımsa da, uygulamada Senato, Başkanın tayin ve azil kararlarına müdahale etmemektedir.

Federal Devletin askeri kuvvetleri Başkanın emrindedir. Başkan Amerikan ordusunun başkumandanıdır. Askeri ve siyasi hiç bir karar Başkan istemezse alınamaz. Generalleri ve ordu komutanlarını başkan dilediği gibi tayin ve azleder. Bütün askeri erkan ona karşı sorumludur.

Gerçi Başkan, kendi başına savaş ilan edemez; bunun için kongrenin muvafakati şarttır. Fakat bir defa harp ilan edince, Başkan fevkaledi yetkiler elde etmekte, başkumandan sıfatıyla harbin sevk ve idaresi ona aittir.

Sulh ve harpte ülkenin dış siyasetini ve diplomatik münasebetlerini idare etmek; sulh anlaşması yapmak başkana aittir.

İlave edelim ki, saydığımız fevkaledi yetkilerden başka, Amerikan Başkanı, diğer memleketlerdeki devlet başkanlarının sahip olduğu, mesela suçluları af etmek, cezaları hafifletmek gibi yetkileri de vardır.

İşte, Devlet Başkanının bu yetkileri nedeniyle, yani yürütme organının yasama organı karşısındaki bu üstün yetkilerinden dolayı bu rejime "Başkanlık Hükümeti Rejimi" denilmektedir.

Başkanın bu yetkileri karşısında yasama organının (kongre)nin bağımsızlığı da teminat altına alınmıştır. Zira kuvvetli bir durumda olan icra organı karşısında, yasama organına bazı yetkiler verilmezse, o zaman yasama kolaylıkla icranın otoritesi ve tesiri altına girmiş olur. Bu bakımdan, Başkanın kanun teklif etme yetkisi olmadığı gibi, devlet bütçesini hazırlamak yetkisi de yoktur. Hükümet ve idare faaliyetlerine istikamet vermek bakımından Kongre'nin haiz olduğu en mühim kuvvet bütçeye olan bir hakimiyettir. Gerçi Hazine Bakanı, devleti ihtiyaçları hakkında kongreye rapor verir; fakat bu bütçe teklifi manasına gelmez.

Başkanın bunca yetkilerini sınırlayan

7 Ibid, s.315

8 ÖZÇELİK, A.S.: *Anayasa Hukuku* (Umumi Esaslar), İstanbul 1984, s. 248).

9 Ibid.

faktörlere gelince; Başkan kamuoyunun baskısı altındadır. Başkan kendisini tutan ve başarısını alkışlayan bir efkar kütesinin kuvvetine dayandığı gibi, tutmayan ve her hareketini acı acı tenkit eden diğer bir kütenin de amansız hücumları karşısındadır. Gerçekten, Başkanın içinde oturduğu beyaz saray adeta camdan bir köşktür ve o bu köşkün içinde her taraftan kendisine atılan irili ufaklı taşların tehdidi altındadır. Şimdiye kadar üç başkan vazifesi sırasında öldürülmüştür. Amerika'da Başkanları hırsızlık, dinsizlik, sahtekarlıkla itham etmek haklarında savurulan küfürlerin oldukça hafiflerindedir. Başkan bütün bu muameleleri zoraki bir gülümsemeyle karşılamak durumundadır.

Başkan Anayasanın sınırları içinde kalmaya mahkumdur. Başkanın yetkileri geniş olmakla beraber, Anayasa onu sınırlamış ve; vazifelerini açıkça göstermiştir. Amerika da hiç bir kuvvet hiç bir sebep ve bahane ile Anayasa üzerine perde çekip saltanat süremez. Zira halkı kültürlü olup Anayasasına sahip çıkar.

Amerikan Anayasası Başkana, icra ve idare sahasında, geniş yetkiler tanımıştır ve onu bu sahada tabiri caizse adeta demokratik bir hükümdar mevkiine çıkarmıştır. Fakat ona kanun yapma yetkisi vermemiştir. Ve bu suretle onu aslan postuna bürünmüş bir kuzu haline koymuştur.

İşte Amerikan Anayasası gerek Başkana gerekse Kongreye bazı yetkiler vererek, böyle bir ihtilafı önlemeden ziyade çıkmasına engel olmak istemiştir.

**Başkanın kongreye karşı yetkileri:**

– Başkan kongreye rapor verir ve mesaj gönderir

– Başkanın veto hakkı vardır.

– Olağanüstü hallerde meclisleri toplantıya çağırır.

**Kongrenin başkana karşı yetkileri:**

– Kanun çıkarmak yetkisi münhasıran kongre'ye aittir.

– Kongre başkanı suçlandırıp mahkum edebilir.

– Kongre icra ve idare işleri hakkında tahkikat açar.

– Kongre bütçeye hakimdir.

– Senato Amerikanın dış siyasetinde son karar merciidir.

– Başkanca yapılan tayinlerin tasdiki kongreye aittir.

Bu sistemde asıl kuvvet ne başkanındır, ne de kongrenin; fakat kanun demek olan Anayasandır. Başkan kongre ile mutabık kalmaya ve iyi geçinmeye fiilen (hukuken demiyoruz) mecburdur. Aksi takdirde başkanın yüksek kudreti yağmur altındaki tuz gibi erir<sup>10</sup>.

Ne başkan ne de bakanlar kanun yapma işinin hiç bir safhasına hiç bir şekilde karışmaz. Ne kanun teklif edebilirler ne de kongre'de kanun müzakerelerine iştirak edip leyh ve aleyhte konuşabilirler. Gerçi başkan bu hususta el altından yahut mesajlar göndermek suretiyle kongreye tavsiye ve temennilerde bulunabilir, fakat kongreye kaleme alınmış bir kanun projesi gönderemez. Başkan kongreyi bir kanun yapmaya ve yapmamaya zorlayamaz. Fakat Başkan arzu ettiği bir kanunun çıkması ve arzu etmediğinin çıkmaması için kongreye tesir etme yoluna gidebilir. Nitekim çok kere başkanlar bu yola gitmişlerdir. Fakat kongre bu tesirlerin altında kalmamaktadır. Çıkarmak istediği kanunu, başkanın istemesine rağmen çıkarır. Başkan da bu kanunu ister istemez tatbiki mecbur olur. Sonunda kötü duruma düşmemek için başkan çoğu kez bu yola gitmekten sakınır ve daha başta kongre ile dostça hareket etmeyi hem kendisi, hem de memleketi için hayırlı bulur.

Bakanlar da kanun işlerine katılamazlar. Kongre'de resmen yerleri bile yoktur. Onlar kongrede gazeteciler, dinleyiciler gibi bulunurlar. Bununla beraber, dostça geçinmek şartı ile başkan kongreye müessir olabilir<sup>11</sup>. Devlet işlerindeki tecrübesi ve halkın desteği sayesinde yasama faaliyetine istikamet verebilir. Özellikle başkanın mensup olduğu parti kongrede ekseriyete hakim ise başkan kongreye çok daha etkili olabilir. Başkanın partisi Kongre'de çoğunlukta değilse durumu güçle-

<sup>10</sup> BAŞGİL, A.F.; a.g.e, s.318.

<sup>11</sup> İbid,s.319.

şir. Bilindiği gibi Amerika'da kongre iki meclisten oluşmaktadır. Bunlardan Temsilciler Meclisinin süresi 2 yıldır. Başkanın süresi 4 yıldır. Bu bakımdan Başkan görevi sona erene kadar iki meclisle karşılaşmaktadır. İşte yapılan seçimde ekseriyet başka bir partiye geçmiş olabilir. Bu durumda Başkanın işi zordur.

### **c- Kuvvetlerin Birbirini Kontrol Etmesi:**

Başkanlık hükümeti sisteminin dayandığı prensipleri: a- Sert bir kuvvet ayrılığı, Bunu- İcra organının yasama organına üstünlüğü biçiminde belirledik. Bunlara ilave olarak bir diğer özellikte kuvvetlerin birbirini kontrol etmesidir. Meclisin hükümeti düşürme yetkisi olmadığı gibi, hükümetin de meclisin fesih yetkisi yoktur. Bunlar parlamenter sistemde vardır.

Durum böyle olunca yasama ile yürütme, yani Kongre ile Başkan arasında çıkabilecek anlaşmazlıklar nasıl hallolacak? Aksi halde rejim durur, işlemez.

### **3- Başkanlık Hükümetinde Yetkili Organlar**

#### **a- Başkan aa- Seçim<sup>12</sup>**

Başkan iki dereceli seçimle göreve gelir. Her Federe devlet kongredeki temsilcileri kadar ikinci seçmeni seçebilmektedirler. Yani her federe devlet meclisindeki üye sayısı + Senatodaki temsilciler sabit iki senatör sayısı ile seçime katılmaktadır. İkinci seçmenlerin sayısı toplam 538 üyeden ibarettir. Başkan bu ikinci seçmenlerin salt çoğunluğu ile seçilmektedir. Adaylardan herhangi biri bu çoğunluğu sağlayamadığı takdirde Federal Kongrenin Temsilciler Meclisi üç aday arasından en fazla oy alanı Başkan seçer; Senato da en fazla oy alan iki aday arasından birini başkan

yardımcısı olarak seçer. Şimdiye kadar yapılan Başkan seçimlerinden sadece ikisinde 1801 yılında Thomas Jefferson ve 1825 yılında J. Quincy Adams için salt çoğunluk sağlanamadığından Temsilciler Meclisi kendilerini Başkan seçmiştir. Temsilciler Meclisinde Başkan seçimi yapıldığı zaman oylama federe devletlere göre yapıp 50 federe devletten 26'sının oyunu alan aday başkan seçilmiş olur.

İkinci seçmenler başlangıçta her federe devletin kongresi tarafından seçilirken, daha sonra halk tarafından genel oyla seçilmeleri yöntemine geçilmiştir. Bu seçimin sakıncalı yönü malumdur. 1960 yılı başkan seçimlerinde Kennedy, Nixon'dan 118 bin oy fazla almakla beraber, ikinci seçmenler kolejinde 210 oya karşılık 303 oy alarak çoğunluk farkını 3/5 şeklinde güçlendirmiştir. Bu seçim hakkında yapılan hesaplamalara göre Texas'da 18 bin oy Nixon lehine verilmiş olsaydı, Nixon başkan seçilecekti.

(Parti) Başkan adayı olabilmek için yasal olarak adayın asgari 35 yaşında ve 14 yıldan beri Amerikan Vatandaşı olması zorunluluğu vardır.

Seçilen ikinci seçmenler partilerinin "başkan ve yardımcısı" ikilisine oy vermek zorundadırlar. Bu nedenle ikinci seçmenler belli olunca kimin başkan olacağı kesinleştiğinden, bu ikinci aşama Amerikan halkının önem vermediği bir formalite görüntüsü kazanmıştır. İkinci seçmenler kendi parti adaylarına oy vermek zorunda olduğundan, halk tarafından doğrudan seçilmiş sayılırlar. İkinci seçmenlerin kendi parti adaylarına zorunlu oy vermesi (emredici vekalet) esası, Amerikan Federal Mahkemesi'nin 1952 tarihli kararı ile hukuken geçerli sayılmıştır.

Başkan ve yardımcısının görev süresi 4 yıl olup, başkanın ikinci kez seçilmesi mümkündür. Anayasa 1947'de değiştirilmeden önce bir başkanın üst üste ikinci kez seçileceği konusunda hüküm yoktu. Anayasal teamüle uygun olarak başkanlar iki kezden fazla seçilmeyi kabul etmiyorlardı. Bu anayasal teamül Franklin D. Roosevelt 1940'da üçüncü kez, 1944'de 4. kez Başkan seçilince bozuldu. Bunun üzerine Truman zamanında 1947 yılın-

<sup>12</sup> Bu konuda bkz. ÇAM, E.; *Devlet Sistemleri*; İstanbul 1987, s.98-103; GÜRBÜZ, Y.; *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. 2. Bası, Ankara 1987, s.95-96; KUBALI, H.N.; *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İstanbul 1971, s.451 vd.; ALDIKAÇTI, O.; s.170 vd.; PARNI, Ph, *Régime Politiques Contemporains*, Paris 1991, s.148-151; JEANNEAU, B.; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, huitiemeditissn, Paris 1991, s. 18 vd. AMSON, D., *Droit Constitutionnel*, Paris 1990, s. 84 vd.

da yapılan 22. Anayasa değişikliği ile (düzeltmesi) bir başkanın birbirini izleyen iki dönemden fazla seçilmesi önlenmiştir. Fakat bir dönem ara verildikten sonra yeniden aday olabilmek mümkündür. Bu değişikliğin 1951'den itibaren geçerli olacağı da hükme bağlanmıştır.

#### **Başkan yardımcısı**

Başkan ile aynı zamanda aynı koşullar altında seçilen başkan yardımcısının çok silik bir rolü vardır. Ancak seçimlerde güçler dengesini ayarlama ve çekmede işe yaraması için Başkan yardımcısının seçiminde şöyle bir yol izlenir: Başkan eğilim olarak sağda ise yardımcısı soldadır. Başkan adayı Kuzey Bölgesinden ise, yardımcısı Güney Bölgesindedir. Bu davranıştan amaç seçmenlerin çoğunluğunu sağlayabilmektir. Başkan yardımcısının önemli bir rolü, başkanın ölmesi, istifa etmesi veya görevlerini yerine getiremeyecek bir duruma düşmesi halinde başkanlık görevini yüklenmektedir. Roosevelt'in yardımcısı Truman, Kennedy'nin yardımcısı Johnson, ölüm dolayısıyla; Nixon'un yardımcısı Ford istifa nedeniyle başkan olmuşlardır. Ayrıca başkan yardımcısı Anayasa hükümleri gereğince senatonun başkanıdır. Ancak bu görevi sürekli yerine getirmediğinden senato kendisine bir başkan yardımcısı seçmektedir.

Başkan yardımcısının özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra ABD'nin dünya devleti görüntüsünü kazanmaya başlamasıyla, yabancı ülkelerle ilişkileri sıklaştırma konusunda başkan tarafından verilmiş bazı temsil görevleri de vardır. Başkanlığın her nasılsa boşalması durumunda onun yerine başkan yardımcısı başkan olmakta ve ilk seçimlerde partileri tarafından tekrar başkan adayı olmaları hemen hemen mutlak olmaktadır. Örneğin Truman ve Johnson. Bu durum, son yirmi yıl içinde başkan yardımcılığına, daha önceye oranla büyük önem kazandırmıştır.

#### **Başkanlık Kurumu'nun Yapısı ve İşleyişi<sup>13</sup>**

Yürütme organını kişiliği ile somutlaştı-

ran başkan kendisine verilmiş olan yetkileri gerektiği gibi yürütmek için güçlü bir organizasyona sahiptir. Başkan geniş çapta yürütme bürolarına maliktir. Beyaz Saray Ofisi, Bütçe Ofisi, İktisat Danışmanları Konseyi, Bilim ve Teknoloji Ofisi, Özel Temsil Edilme Ofisi (ticari görüşmelerde Başkanın temsil edilmesini sağlar), Milli Güvenlik Konseyi, İktisat Sorunlar Ofisi, Planlama Ofisi.

Başkana önerilerde yardımcı olma fonksiyonunu yerine getiren 12 bakanlık mevcuttur. Kabine, siyaset yapıcı bir organ olmayıp önerilerde başkanın dileklerine uygun hareket etmek zorundadır. Ancak, kabinenin oynadığı rol ve ağırlığı başkanların kişiliklerine göre değişmektedir. Başkanların kabineye karşı davranışları da değişik olmaktadır. Bazı başkanlar bakanlarla toplu olarak toplantılar yapmayı uygun gördüğü halde (ör. Eisenhower), bazıları bakanlarla tek tek görüşmeyi tercih etmiştir (ör. Kennedy). Birinci şekilde kabine kurum olarak daha etkin ve önemli bir rol oynayabilmektedir.

Bakanlar ve her bakanlığın üst kademe-lerine atamalar bizzat başkan tarafından yapılmaktadır.

#### **c- Başkanın yetkileri<sup>14</sup>**

Başkan, yürütme gücünü tamamıyla elinde bulundurmakla bir monarka benzetilebileceği gibi, yetkilerinin tamamıyla yürütme ile sınırlandırılmış olmasıyla, uygulayıcı pasif başkanlara da benzetilebilir.

Her şeyden önce başkan yürütme organının bütünü somutlaştırmak suretiyle temsil etmektedir. Yürütme gücü bizzat başkanın kendisine verilmiştir. Bu gücüyle yasaların iyi bir şekilde uygulanmasını ve Senatonun da onayını alarak memurların atanmasını sağlamaktadır. Sembolik bir işlev olarak milli birliği temsil etmektedir. Böylece, Başkan, hükümet şefi, parti lideri ve devleti temsil gibi üç fonksiyonu tekelinde bulundurmaktadır.

Başkanın Kongre önünde siyasi sorum-

<sup>13</sup> Bkz. ÇAM, E.; a.g.e, s.101-103; GÜRBÜZ, Y.; a.g.e, s.93-95.

<sup>14</sup> ÇAM, E.; a.g.e, s. 105-109; KUBALI, H.N.; a.g.e, s. 452-454; BAŞGİL, A.F. a.g.e, s. 321-322; ÖZÇELİK, A.S. a.g.e, s. 249-250; TUNAYA, T.Z. *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul 1975, s.555 vd.

luluğu yoktur. Sadece cezai sorumluluğu vardır. "İmpeachment" gereğince Temsilciler Meclisi tarafından 1/3 çoğunlukla suçlanması ve Federal Yüksek Mahkeme başkanının Başkanlığında Senato tarafından muhakeme edilmesi gerekmektedir. Bu mekanizma şimdiye kadar bir kere 1868 yılında başkan A.Jakson'a karşı işletilmiş ve suçlama yersiz görülmüştür. Bu işlem için Senatonun 2/3 çoğunluğu gerekir. Bu ilk uygulamadan sonra ABD Kongresi bir daha bu yola başvurmamıştır.

Cezai sorumluluk mekanizması ABD'de sürekli bir uygulamaya yol açabilseydi, bir zamanlar İngiliz siyasi hayatında olduğu gibi siyasi sorumluluk kurumu da oluşabilirdi. Zira, parlamenter rejimde bakanların siyasi sorumluluğunun kaynağı, cezai sorumluluk olup, bunun yaptırımından kurtulabilmek için, bakanlar çekilmeyi tercih etmişler, böylece cezai sorumluluk zamanla siyasi sorumluluğa dönüşmüştür.

Watergate skandalı ile ilgili olarak, Başkan Nixon hakkında cezai sorumluluk mekanizmasının harekete geçirilmesi ihtimali üzerine başkan'ın 1974 yılında istifa etmesi bir bakıma ABD'de siyasi sorumluluğa kapının aralanması ya da, başkanın siyasi sorumluluğu ilkesinde bir gediğin açılması olarak yorumlanabilir.

Cezai sorumluluğun işletilebilmesi için Başkanın vatana ihanet, zimmete para geçirmek, ya da ağır suçlar nedeni ile itham edilmiş olması gerekir.

Başkanlık hükümetinde devlet başkanı tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi sorumsuzdur. Yani seçilmiş olduğu müddet içinde düşürülemez, azledilemez. Bundan vatana ihanet hali hariçtir. Bu durumda temsilciler meclisinin 1/3 çoğunluğunun ithamı üzerine (savcı fonksiyonu) Senato 2/3 ile karar verir (hakim fonksiyonu).

Parlamenter sistemde devlet başkanın sorumsuzluğu, yetkisizliğin bir sonucu idi. Yetki olmayınca sorumlu tutmak insafsızlık olur. Halbuki bildiğimiz gibi başkanlık hükümeti sisteminde başkanın çok büyük yetkileri olduğu halde sorumsuzdur. Tek engel tekrar seçilmemek korkusu ile dikkatli olmasıydı.

Fakat Anayasada 27 Şubat 1951'de yapılan 22. değişiklik ile ancak iki devre başkanlık yapılabilmek hakkı tanındığı için bu engel de hafiflemiş gözükmektedir.

Parlamenter sistemde devlet başkanı sorumsuz olduğu halde bunun sorumluluğu bir yerde yetkileri kullanan başbakanla bakanlara yüklenmiştir. Oysa başkanlık sisteminde başkan bilindiği gibi aynı zamanda başbakandır. Bakanlar da onun sekreteri durumundadır; onları istediği zaman azledebilir. Yani tüm bu yetkileri kendisi kullandığı halde sorumsuzdur.

Başkanın atamaları Senatonun tasdikini gerektirir. Senatonun bu yetkisi başkanın lideri olduğu parti Senato'da çoğunluğu temsil etmediği durumlarda bile, genellikle başkanın atamalarını kabul etme yönünde kullanılmaktadır. Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Bir defa başkan genel oyla seçilmiş olmasına karşılık, senatörleri federe devletler seçmektedir. Partilerin disiplinsiz olmaları da etkilidir.

Başkanın elinde bulunan çeşitli baskı aletleri-federal devlete arzu edilmeyen bir kimseyi seçmesi gibi- senatörler üzerinde belli ölçüde etkili olabilmektedir. Kaldı ki atamalar senatonun tasdikini gerektirdiği halde, azil için böyle bir şart yoktur. Nihayet, ABD'de Başkanlar, muhalefet partisinden bir iki kişiyi genellikle kabinesine üye olarak almaktadırlar.

Başkan, askeri güçlerin başkumandanıdır. Çok önemli olan bu işlevi reel olarak kullanmakta ve en önemli stratejik kararlar kendisi tarafından alınmaktadır. En küçük rütbeli subaydan en büyük rütbeli subaya kadar hepsini başkan atayabilir.

Dış siyaset alanında da Başkanın çok önemli görevleri vardır. Amerikan diplomasisinin şefi olup önemli kararları bizzat kendisi almaktadır. Elçileri ve Konsolosları bizzat kendisi atamaktadır. Devletleri tanıyabildiği gibi, antlaşmaları görüşerek daha sonra senato tarafından onaylanması kaydıyla imzalayabilmektedir.

Başkanın bütün federal memurları atama ve azletme yetkisi yanında şef sıfatıyla, bütün servisleri denetleme ve en önemli karar-

ları alma yetkisi de vardır.

**b- Kongre  
aa- Keçimi**<sup>14a</sup>

Kongre üyeleri tek turlu basit çoğunluk esasına göre seçilmektedir (İngiltere'de olduğu gibi). Senatörlerin seçimi için her federe devletin sınırları bir seçim bölgesi sayılarak altı yıl için iki senatör seçilmektedir. Senato üyesi 100 kişidir). Ancak her iki yılda bir Senatonun 1/3'ü seçimle yenilenmektedir. Temsilciler için, her federe devletin çıkaracağı temsilciler kadar seçim bölgesi ihdas edilmektedir. (Dar bölge seçim). 538 Temsilciler Meclisi üyesi vardır.

Senatör olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve en az 9 yıldan beri Amerikan vatandaşı olmak gerekir. Temsilci olabilmek için de, 25 yaşını doldurmuş ve 7 yıldan beri Amerikan vatandaşı olmak zorunluluğu vardır.

E. Gerry'in uygulamaya başladığı ve kendi ismini koyduğu Gerrymandering yöntemi olarak adlandırılan bu seçim usulü bazı haksız sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Her Federe devlet içinde seçim bölgelerinin düzenlenmesi biçimi serbesttir. Bu durum iktidardaki partiye, seçim bölgelerini, seçim sonuçlarını kendi lehine koyacak şekilde düzenleme imkanı tanımaktadır. İktidardaki parti, muhtelif seçim bölgesindeki seçmenleri, kendi lehine olan bitişik seçim bölgelerinde eritmek veya muhalifleri seçim bölgesinde toplayarak diğer seçim bölgelerini garantiye almak suretiyle seçim sonuçlarını lehine çevirmek veya böylece fazla temsil edilme imkanı elde etmeyi gözetmektedir.

ABD'de seçim listelerine yazılmak talep etmeden otomatik olarak imkansızdır. Seçmenin oy kullanabilmesi için talepte bulunmuş olması şarttır. Ayrıca, bir çok federe devlet seçmen olabilmek için 6 aydan 2 yıla kadar giden oturma şansını ileri sürmekte, bu

da yer değiştirmelerin çok fazla olduğu ABD'de büyük bir seçmen kitlesinin seçimlere katılmasını önlemektedir. Bundan başka federe devletlerde seçmenin okuma-yazma bilmesi, Anayasayı anlayabilecek güçte olması şart koşulmaktadır. Bu şart kültür düzeyinin yüksek olduğu yerlerde etkisiz olmakla beraber; güneyde kültür düzeyi düşük, okuma-yazma bilmeyen siyahların, seçim dışı bırakılmasını sağlayabilmektedir. Yine Güneyde, bazı federe devletlerde (Censitaire gibi), seçmen olabilmek için, ihtiyaçlarını karşılayabilecek gelire sahip olma veya bir seçim vergisi ödeme koşulu aramaktadır. Bu şart, mali durumları bozuk olan siyahların belirli bir ölçüde seçim dışında kalmasını, sebep olmaktadır.

ABD'de Temsilciler Meclisinde, çoğunluk partisinden biri "Speaker" (Başkan) olarak seçilmektedir. Temsilciler Meclisinin başkanı tarafsız olmadığından ve müzakerelerde partili hüviyetini koruduğundan İngiliz Avam Kamarasının başkanından tamamıyla farklı bir davranışa sahiptir ve aralarında sadece ad benzerliği vardır. Temsilciler Meclisi başkanının tarafsız olmaması, otoritesini büyük ölçüde azaltmaktadır.

ABD kongresinin her iki meclisinde, ülkenin genel gelişmesini yakından izleyen, uzmanlaşmış, devamlı komisyonlar vardır. Temsilciler Meclisinde üye sayısı 20-30 arasında değişen 20 devamlı komisyon, Senatoda ise 16 devamlı komisyon vardır.

**bb- Görev ve Faaliyetleri**<sup>15</sup>

Yasama gücüne sahip olan Kongrenin Yasama Meclisinde bir kanun önergesinin kabul edilmesi birçok aşamadan geçildikten sonra sağlanabilmektedir. Sürenin başlangıcı bir Kongre üyesinin bağlı bulunduğu mecliste bir kanun önerisi sunması ile başlar. Tasarı başkan tarafından ilgili sürekli komisyona gönderilir. Gündeme alınan öneri komisyonda görüşüldükten sonra öneriyi tartışma veya rafa koyma kararı alınır. Tartışma kararı alınan öneri tartışıldıktan sonra Meclise gönderilecek

14a Bkz. ÇAM.E., a.g.e.s.110-112; GÜRBÜZ,Y., a.g.e, 96-98; KUBALI,H.N., a.g.e, s. 455-456; ALDIKAÇTI,O.; Modern... s. 157-158; PARINI, Ph., a.g.e, s.155vd.; AMSON,D.; a.g.e, s.92 vd.;TUNAYA,T.Z., a.g.e, 551 vd.

15 ÇAM.E., a.g.e,s. 114-118 GÜRBÜZ., a.g.e, s.99-100; BAŞGİL, A.F., a.g.e, s. 322-324; KUBALI, H.N., a.g.e, s.456-458; ÖZÇELİK, A.S.; a.g.e, s.250-



biçimde kaleme alınarak meclise gönderilir. Meclis, komisyonun gönderildiği tasarıyı tartışır ve tartışma sonunda oylama yapılır. Oylama sonunda kabul edilen tasarı diğer meclise gönderilir. Aynı süreç ikinci mecliste de uygulanır. Meclisin birinin değiştirerek kabul ettiği metin tekrar öteki meclise gönderilir. Yapılan değişikliği birinci meclis kabul etmediği takdirde "Ortak Komisyonda" uzlaşma sağlanır ve iki meclisin başkanları tasarıyı imzaladıktan sonra tasarı Başkana gönderilir. Ancak Başkanın veto hakkı vardır. Veto durumunda tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için iki meclisin ayrı ayrı 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, bir önerinin yasalaşabilmesinde uzmanlaşmış komisyonların oynadığı rol çok önemlidir. En önemlisi de "Yasa Komisyonu"dur. Bir kongre üyesinin öneride bulunabilmesi belirli süreler içinde mümkündür. Bu süre aşıldıktan sonra yasa önerisi yapma hakkı sadece Yasama Komisyonuna aittir. Ayrıca, komisyonlar Amerikan siyasi sistemi içinde çok önemli rol oynayan baskı gruplarının at koştuğu ve etkilerini en fazla duyurduğu yer görüntüsüne sahiptir.

Kongrenin işleyiş yönünden arzettiği özelliklerden biri, görüşmeler sırasında Kongre üyesinin konuşma hakkının zamanla sınırlı olmamasıdır. Bir yasa tasarısının kabulünü önlemek için, azınlık bu yola başvurabilir ve kürsüye çıkan her üye istediği kadar kalabilir. 1846 yılında uygulanan bir engelleme hareketi sonucunda konuşmacılar birbirini takiben iki ay kürsüye gelmişlerdir. Bu gibi durumları önleyebilmek için 2/3 çoğunlukta karar verebilme şartı getirilmiştir. Ancak, bu çoğunluğun elde edilmesi çok kere güç olduğundan, önleyici davranış Senatoda hala uygulanmaktadır. Bu nedenle çoğunluk partisiyle Başkanın azınlığa karşı serinkanlılığını koruması gerekmektedir.

Kongrede, görüşmelerin düzeyi pek yüksek değildir. Kongre üyeleri arasında tanınmış ve yetenekli kimselerin sayısı azdır. Bunun nedeni seçkinlerin siyasi hayata karşı istekli olmamaları yanında görev süresinin

kısa olmasıdır. Bir çok Kongre üyesi sekreterlik ödemesinden karısını, çocuklarını veya akrabalarını çalıştırmak suretiyle yararlanmaktadırlar.

Kongrenin işleyişinde önemli konulardan bir diğeri de, Kongre üyelerinin güçlü bir biçimde hissettirdikleri "bölgecilik" davranışlarıdır. Temsilci ve Senatör önce kendi federe devletinin sorunlarıyla ilgilenmekte, federal sorunları ihmal etmektedir. Ancak, ABD'nin batı bloku lideri olmasıyla ve dünya siyaseti üzerindeki rolünün gittikçe artmasıyla beraber, bölgecilik davranışları biraz hafiflemiş, buna karşılık federal sorunların önemi artmıştır.

Yasama organı 1937 yılına kadar istediği takdirde yasama gücünü yürütmeye delege ediyordu. Ancak, Federal Mahkemenin kararıyla delege etme ve KHK'ler imkanı kaldırılmıştır. Böylece, yasama gücü mutlak bir şekilde Kongrenin tekelinde kalmıştır. Yasa daima iki meclisin anlaşması ile mümkündür.

#### **Temsilciler Meclisinin Kendine Özgü Yetkileri**

– Mali yönü olan konuların önerisi temsilciler meclisinde yapılmaktadır. Bunun nedeni vergiyi federe devletlerin değil, vatandaşların ödemesidir. Ancak, Senato kendisine gelen mali yasayı kabul edip etmemekte serbest olup, normal yasa süreci uygulanır. Temsilciler Meclisi sadece önerme yetkisini elinde tutmaktadır.

– Başkanlık seçiminde ikinci seçmenler çoğunluğu sağlayıp Başkanı seçemezlerse üç aday arasından Başkanı seçme yetkisi. Ancak, siyasi gelişim bu yetkinin kullanılmasını önlemiş bulunmaktadır.

#### **Senatonun Kendine Özgü Yetkileri**

– Senato, basit çoğunlukla başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylama yetkisine sahiptir. Senato, bu yetkisini hemen hemen daima olumlu kullanmaktadır.

– Başkanın yaptığı anlaşmaları 2/3 çoğunluk ile onaylama yetkisi vardır.

– İkinci seçmenlerin seçmemesi halinde en çok oy alan iki aday arasından Başkan

yardımcısını seçer.

### c- Federal Mahkeme<sup>16</sup>

Federal Yüksek Mahkemenin yasaları denetleme yetkisi, aldığı kararlarla, kendisine Anayasanın yorumlayıcısı görüntüsünü kazandırmıştır. Bu yoldan Anayasa zamanın koşullarına uygun bir biçimde yorumlanarak esneklik kazanmaktadır. Üyelerin yaşlılığı nedeniyle muhafazakar görüntüsüne rağmen zencilerin hakları yönünden eşitliğin savunucusu olması, saygınlığı yanında siyasi etkinliğini de arttırmaktadır. Anayasa mahkemesinin bu gücünü aynı kuruma sahip diğer ülkelerde görmek imkansızdır.

Federal Yüksek Mahkeme, kaydı hayat şartıyla başkan tarafından tayin edilip Senato'ca kabul edilen bir başkan ile sekiz yüksek dereceli hakimden oluşan dokuz üyeli son karar mahkemesidir. Üyeler isterlerse 70 yaşına geldiklerinde, tam maaş ile emekliye ayrılabilirler. Üyelerin toplumdaki saygınlıkları büyük olup başkanın maaşına eşit maaşları vardır. Başkanı, protokol gereğince, ABD Başkanından sonra ikinci sıradadır. Diğer işlerde temiz mahkemesi niteliğinde. Karar altı üyenin katılımıyla alınır.

### 4- Başkanlık Sisteminin İşleyişindeki Güçlükler ve Çözüm Yolları

#### a) ABD'de Rejim Hakkında Tereddütler

ABD Anayasasının kurduğu rejimin aslında Devlet Başkanının değil fakat Kongrenin üstünlüğünü sağladığı ileri sürülmüştür. Yumuşak karakterli devlet başkanlarının devirleri için hakikat olan bu görüş, yetkilerini kullanmak hususunda kararlı bulunan devlet başkanlarının devresinde değerini kaybetmekte, rejim verdiğimiz açıklamalara uygun olarak, başkanlık hükümeti hüviyetini almakta-

dır<sup>17</sup>.

Bu tenkidi başkan Wilson yapmıştı. Onun zamanında ABD'nin dünya siyasetinde bu kadar nüfuzu yoktu. Bu nüfuz arttıkça Başkanın da yetkisi rejime uygun olarak genişlemiştir<sup>18</sup>. Ancak 1973 yılında Başkan Nixon'la ilgili Watergate soruşturması ve skandalı başkanların manevi nüfuzunu büyük ölçüde yıpratmıştır.

Başkanlık hükümeti sistemi, kuvvetler ayrılığını sert bir biçimde tatbik ettiği için, hükümet meclisi feshedemiyor, meclis hükümeti düşüremiyor. Dolayısıyla çıkacak uyuşmazlıklarda "rejim dondurulabilir" denmiş. Fakat uygulamaya hiç de rejimi dondurmamıştır.

Başkanlık hükümetinin hürriyetler için bir tehlike teşkil ettiği ileri sürülmüştür<sup>19</sup>. Gerçekten geniş yetkilerle donatılmış devlet başkanının kolayca diktatör olması mümkün. Bu görüş nitekim Güney Amerika da gerçekleşmişti. Buradaki ülkeler (Arjantin, Brezilya, Meksika, Kolombiya, Bolivya, Venezuela gibi) de başta Kuzey Amerikada olduğu gibi başkanlık hükümeti kurmuşlardır. Fakat yürümedi; askeri hükümet darbeleri ile diktatörlüklere çevrildi. Bunlara Başkanlık hükümetleri denilmektedir. Ancak belirtelim ki, Güney Amerika ülkelerinde Başkanlık hükümeti sistemi Kuzey Amerika'da olduğu gibi aynı mekanizmaya sahip değildir.

1973'de Yüksek Federal Mahkemenin verdiği bazı önemli kararlardan sonra ABD bir "Yargıçlar Hükümetinin" bulunduğu ileri sürülmüştür. Fakat belirtelim ki, Yüksek Mahkemenin en aktif olduğu zamanlarda bile bir yargıçlar yönetiminden söz edilemez.

Bu tenkidlerden sonra şunu açıkça belirtelim ki, Amerika'da başkanın yönetiminden söz etmek siyasi gerçeklere daha uygun düşer. Birinci Dünya Savaşından bu yana Başkanın yetkilerinde fiilen ve hukuken bir artma görülüyor. Bu bakımdan, anlattığımız gibi bu rejim Başkanlık Hükümeti rejimidir. Kongre

<sup>16</sup> ÇAM, E., a.g.e, s.118-119; GÜRBÜZ, Y., a.g.e, s.101-103; KUBALI, H.N., a.g.e, s. 458-461; ALDIKAÇTI, O., Modern... s. 158; PARINI, Ph., a.g.e, s.163 vd.; AMSON, D., a.g.e, s.94 vd.

<sup>17</sup> GIREUD, E., *Le pouvoir Executif dans Les Democraties d'Europe et d'Amerique*, Paris 1938, s.40vd

ALDIKAÇTI, O., *Modern...* s.159; TUNAYA, T.Z., a.g.e, s.559 vd.

<sup>18</sup> TUNÇ A-TUNÇ, S., a.g.e, c. 11, s.140; BURDEAU, G., *Traite...*, c.IV, S. 324; ALDIKAÇTI, O., *Modern...*, 159. TUNAYA, T.Z., a.g.e, s. 559 vd.

<sup>19</sup> Ibid

Hükümeti veya Yargıçlar Hükümeti değildir.

### **b- Kurumsal ve Siyasal Güçlükler**

Parlamenter rejimin ülkelere göre iki ya da çok partili bir siyasi ortamda uygulanabilmesi sonucu "parlamenter rejimlerden" çoğul olarak sözedilebilmektedir. Buna karşılık rejiminden esinlenerek bazı kurumsal düzenlemeler öngörmüş iseler de, bunların hiçbiri ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlardır. Bu ülkelerde rejim, ya hükümet darbeleri ile son bulmuş ya da rejimler otoriter nitelikli başkancı rejimlere dönüşmüştür. Başkancı rejimlerin en belirgin özelliği devlet başkanının yönetimdeki etkinliği ve iktidarın kişiselleşmesidir. Ayrıca, Başkanlık rejiminden farklı olarak fesih yetkisi bulunmakta, parlamentoya kanun tasarısı sunmaktadır. Bazıları da parlamentonun kanun koyma yetkisine sınırlama getirdiği gibi parlamentonun çalışma süresi de kayıtlanmıştır.

ABD başkanlık rejimi Anayasal planda sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı temelde kuvvetlerin eşitliği koşuluna bağlıdır. Belirtmek gerekir ki, başkanlık rejimindeki kuvvetlerin eşitliği hukuki bir eşitliktir. Siyasi açıdan ise yürütmenin yasamaya üstünlüğüne yol açar. İşte bu üstünlük nedeniyle rejim "başkanlık" olarak adlandırılmaktadır.

Başkanlık rejiminin temelindeki kuvvetlerin bağımsızlığı organların yapısında fonksiyonlarında ve ilişkilerinde olmak üzere üç noktada toplanmaktadır<sup>20</sup>.

### **Organların yapısındaki bağımsızlık:**

Her organın oluşması birbirinden ayrıdır. Seçim mekanizması organların herbiri için ayrı ayrı kullanılmaktadır. Yasama organı genel oyla halk tarafından ayrı bir seçimle göreve gelmektedir. Parlamenter rejimden farklı olarak, yürütme yasama organındaki çoğunluğun içinden çıkmamaktadır.

**Organların fonksiyonlarındaki bağımsızlık:** Her organ bir faaliyetle sınırlıdır. Parlamento kanun koyar, ama onun uygulanmasına katılamaz. Başkan kanunu uygular,

fakat onun yapılmasına katılamaz. Mahkemeler yargılar, ama kanunların yapılmasına ve uygulanmasına katılamaz.

### **Organların ilişkilerinde bağımsızlık:**

Organlardan hiçbiri ötekine karşı etkileme aracına sahip değildir. Yürütme, yasamayı feshedemediği gibi, yasama da yürütmenin siyasi sorumluluğuna giderek onu düşüremez. Organlar arasında bir uyumsuzluk söz konusu olduğunda, anayasal açıdan bir çözüm öngörülmüş değil. Bu durumda iki kötü ihtimal olabilir; ya devlet faaliyetleri durur, ya da hükümet darbesi olur.

Ancak ABD rejiminin sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir rejim olmasına rağmen, uygulamada, ABD'deki gerek siyasi partilerin yapısal özellikleri, yani serbest partiler olmaları, gerekse parlamentodaki komisyonlar aracılığı ile yasama yürütme arasında bir işbirliği sağlanabilmektedir. Anayasal planda her ne kadar yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen bağımsız, birinin ötekine faaliyet alanına karışmaması ya da sert kuvvetler ayrılığı söz konusu ise, uygulamada "kuvvetler birbiriyle uyumlu bir ilişki içinde" olabilmektedir. Bu durum ABD siyasi hayatının özelliklerinden kaynaklanır.

Başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasında bir karşılaştırma yapıldığında, genellikle her iki rejimin birbirine benzeyen yanlarından çok, birbirlerinden ayrılan yanları üzerinde durulur. Gerçekten de bu iki rejim türü arasında sanıldığından daha büyük farklar vardır. G. Vedel'in de belirttiği gibi "parlamenter rejim başarılı olduğu takdirde Anayasayı gereksiz kılar, başkanlık rejimi ise Anayasanın ürünüdür."

Parlamenter bir rejimde hükümet ve parlamento çoğunluğu aynı parti ya da partilere (koalisyon) aittir. Buna karşılık başkanlık rejiminde yürütme ve yasama ayrı partilere ait olabilir. Başka anlatımla, başkan ve bakanlar parlamento üyesi değildir.

Başkanlık rejiminde yürütmenin üstün bir organ olmasına karşılık, parlamenter rejimde yürütmenin tâbi bir organ olduğu söylenemez. Şu farkla ki, parlamenter rejimde yürütmenin otoritesi hükümetin parlamento

<sup>20</sup> TEZİÇ, E.; **Anayasa Hukuku** (Genel Esaslar ) İstanbul 1991,s.423-424.

çoğunluğu içinden çıkması ile sağlanmaktadır. Başkanlık rejiminde ise, yürütmenin üstünlüğü Anayasa hükümlerinden ve Başkanın genel oy ile halk tarafından seçilmesinden kaynaklanır.

**Kurumsal Güçlükler<sup>21</sup>:** Başkanlık rejimi eski ve bugün için artık aşılmış olan kuvvetler ayrılığı görüşünden ve organlara güvensizlikten kaynaklanıyor. Parlamento, yasama faaliyetine bütünü ile egemen olduğu için, Başkan kanun teklifinde bulunmamakta ve yardımcıları da kanunların görüşülmesine katılmamaktadır. Oysa, Başkan belli bir programı uygulamak için seçilmiş olup, bunun gerçekleştirilmesinin zorunlu araçlarından biri de kanunlardır. Başkanın kanun teklif etme yolu kapalı olduğundan bazı başka yollarla kanun çıkarılmaya çalışılmaktadır. Bunlardan biri mesajlardır. Bu yolla başkan, Anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yetkisini mesajlar göndererek dolaylı bir biçimde kullanmaktadır. Başkan ayrıca, parlamentoda etkili olabileceğine inandığı üyeler ya da parlamentodostları aracılığı ile kanun teklifleri yaptırabilmektedir. Nihayet, bir başka yolda basın toplantıları ile, kanunla düzenlemesini istediği konuları dolaylı olarak dile getirmektedir.

Başkanlık rejiminde kuvvetlerin birbirinden bağımsız ve anayasal planda birbirlerini etkileme araçlarından yoksun olmaları, uygulamada yasama yürütme arasındaki işbirliğinin daha alt düzeyde kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Başkan ile Kongre arasındaki ilişkiler "Sürekli Komiteler" aracılığı ile kurulmaktadır. Bu komiteler kıta Avrupası ülkelerindeki yasama meclisi komisyonlarını andırır.

ABD Kongresindeki sürekli komitelerin hayli geniş yetkileri olup, Başkan hariç, bütün yürütme görevlilerini çağırarak yürütme faaliyeti ile ilgili olarak, zaman zaman bilgi edinmektedirler. Böylece, parlamento, yürütmenin siyasi sorumluluğunu harekete geçirmek yetkisi olmaksızın yürütme faaliyetini yakından izleyip denetleyebilmektedir. Yürütmenin ihti-

yacı olan mali destek ve yasal düzenlemeler, parlamentonun yetkisinde olduğundan, yürütme üyelerinin bu komitelere verdikleri bilgiler yasama yürütme ilişkilerinde işbirliğini, uzlaşmayı ve giderek aralarında bir dengenin kurulmasını kolaylaştırabiliyorlar. Bu da, komiteler aracılığı ile parlamentonun, Başkanın genel politikasını denetleme yolunu açtığı gibi, yürütme organına da komiteler aracılığı ile, parlamentoya kanunla düzenlenmesi gereken konularla ilgili uyarılar yapabilmesini sağlıyor. ABD'de parlamenterlerin yürütme üyelerini ve güdülecek yürütme politikasını sürekli komiteler aracılığı ile denetlemelerine ve etkilemelerine "Kongre Yönetimi" deniliyor.

Başkanın, Kongreye karşı kurumsal planda sahip olduğu en etkili ama sınırlı araçlardan biri yasama faaliyetine engel olma yada veto yetkisidir. Başkan kanunu 10 gün içinde imzalar ya da geri çevirdiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için, her iki meclisin 2/3'ü tarafından kabul edilmesi gerekiyor. Bu yetki 19. yüzyıl sonlarından bu yana hayli yaygın olarak kullanılmıştır. Örneğin Başkan Cleveland iki kez başkanlık ettiği dönemde 414 veto kullanmıştır ve bu nedenle "vetocu başkan" diye anılır. Keza Rousevelt 631, Truman 250 kez veto yetkisi kullanmışlardır. Kongrenin tatiline 10 günden az bir zaman kalmışsa ve başkan metnin kanunlaşmasını istemiyorsa saklar ve imzalamaz. Buna günlük dilde "cep vetosu" deniyor.

**Siyasal Güçlükler<sup>22</sup>:** Bunlar daha ciddidir. Çünkü rejimin işleyişini felce uğratabilir. Gerçekten de, Başkanın ve parlamento çoğunluğunun aynı partiden olmamaları durumunda iki organ arasındaki gerginliğin artma tehlikesi vardır. Oysa başkanlık rejimi iki organ arasındaki muhtemel uyuşmazlıkları giderecek mekanizmalara sahip değildir.

ABD'de siyasi partilerin yapısal özellikleri iki organ arasındaki muhtemel sürtüşmelerin tehlikelerini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca, Kıt'a Avrupasındaki iktidar/muhalefet çatışması ABD siyasi hayatında görülmemek-

21/bid, s. 428.

22 İbid, s.429.

tedir. Bu da, yasama yürütme arasındaki uzlaşma ya da işbirliğini kolaylaştırabilen faktörlerden biri olmaktadır.

### **c- ABD'de Başkanlık Hükümetinin İşlemesini Kolaylaştıran Faktörler**

Acaba ABD'de bu unsurların ve özelliklerini saydığımız rejim niçin durmamakta, işleyebilmektedir?<sup>23</sup>

Görüldüğü gibi, bu sistemde Başkan ile Kongre anlaşırsa devletin işleri yürür. Fakat bunlar birbiri ile anlaşamaz da mücadeleye girerse anayasanın her birine verdiği yetki ellerinde müthiş bir silah olur. Ve adeta sahnede birbirini yenemeyen iki denk pehlivan gibi savaşıyor durur.

Mamafih Amerikan rejimi, nazari mantığın götürdüğü bu neticeyi vermemiştir. 200 yıla yakın bir zamandır bu anayasa ile idare edilmiştir. Biz aynı sürede 5 anayasa yaptık. Bu rahat işlemenin sebeplerinden biri, halkın uyanık ve kültürlü olmasıdır. Seçmenin yaptığını bilerek yapmış olması, seçimlerin anlamını iyi takdir edebilmiş olmalarıdır. Çoğunluk azınlığın haklarına saygılı olmuştur. Ekseriyet ekalliyeti ( çoğunluk azınlığı) ezme ye kalkmamıştır. Rakibini yenip muzaffer olduğu zaman, zaferin faydalı sonuçlarını toplar fakat yere serdiği rakibini tekmelemez; fikre saygı vardır. Böyle karşılıklı saygının olmadığı bir memlekette gerçek demokrasi değil demokrasinin karikatürü mevcut olabilir.

**İki parti sistemi:** Gariptir ki, bu iki parti arasında (Demokratlar ve Cumhuriyetçiler) bir ideolojik fark olmadığı gibi, esaslı bir görüş ve program farkı da yoktur. Sanki iki parti iki kola ayrılmış tek parti gibidir. Bu bakımdan hükümetler istikrarlı olmakta, siyasi partilerin kısır çekişmelerinden rejim zarar görmemektedir. Zaten Amerikalı daha çok pratik ve pragmatiktir. İdeolojik münakaşa ve mücadelelerden hoşlanmaz.

Amerikada iktidara gelmek herkesin kaldıramayacağı ağır bir vazife olarak kabul edilmiştir. Başkan Truman, yakında doğacak bir yeğenin erkek olması durumunda ona kendi ismini koymasını söylediğinde cevap

olarak "Bence insanın başına gelebilecek en fena şey, ailesinden birinin Cumhurbaşkanı bulunmasıdır. Bu ismimi ona koymam. Zira bu isim ömrünün sonuna kadar istikbalini engelleyebilir" demiştir. Vaktiyle Halife Ömer'e kendisinden sonra halifelğe oğlu Abdullah'ı tavsiye etmesini söylediklerinde "Bir evden bir kurban kafidir" şeklinde cevap vermiştir.

### **Kıtanın Coğrafi ve İktisadi Durumu:**

Eski dünyadan diğer kıtalardan büyük okyanuslarla ayrılan Amerak tehlikeli bir komşu tehdidi altında değildir. Maden bakımından zengindir. Gerçi her iki dünya harbinde de baş şampiyon ABD'dir. Fakat şimdiye kadar harp, Amerikalılar için bir ölüm-kalım savaşı, bir hayat meselesi olmaktan ziyade milletlerarası münasebetlerde Amerika hegemonyasını muhafaza etmek meselesi olmuştur.

### **Ülkenin federatif yapısının etkisi:**

ABD'nin Federal bir devlet olması her federe devletin bir devlet olarak teşkilatlanmış bulunması, Devlet başkanının diktatörlük temayüllerini (eğilimini) önleyecek kuvvetli bir faktördür. Bir Amerikan müellifinin dediği gibi "Başkent Washington'u ele geçiren neye hakim olabilir ne yapabilir."

**Loby Sistemi** (Üçüncü Meclis): Eski parlamenterler Kongre binasında koridorlarda dolaşırlar. Bunlara loby denir. İşleri kulis yapmaktır. Amerika'da bir çok önemli sorunlar parlamento koridorlarında bu lobbylerde halledilmektedir. Bunlar yasama ve yürütmenin ellerindeki, tehlikeli silahları etkisiz hale getirmekte arabuluculuk yapmaktadırlar. Genel olarak çoğunluk partisine mensup olan Başkanının partisi ile hükümet ve kongre arasında

<sup>23a</sup> Bu konuda bkz. Bayramoğlu, N. N.; **Amerika Birleşik Devletlerinde Lobi Faalitetleri**, Ankara 1985; AKAD, M.; **Baskı gruplarının Sisayal İktidarla İlişki leri** (Doktora Tezi), İstanbul 1976, 69; TUNAYA, T.z.; S. 475; Daver, B., **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara 1969, s. 245; ZABUROĞLU, Y.K., **Baskı Grupları, Siyasi Parti- Baskı Grubu İlişkileri**, Ankara 1967, TURAN, İ.J., **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul 1977; KUZU, B. "Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış," **İHFM**, c.11, n. 1-4, 1986, s. 115-123.

<sup>23</sup> Bkz. BAŞGİL, A.F., a.g.e, s.317-318, s. 324-327.

bir köprü rolü oynamaktadırlar<sup>(23a)</sup>.

İşte söylediğimiz bu sebeplerden ötürü Başkanlık hükümetinde rejim donmamakta, işlemektedir.

## II- TÜRKİYE AÇISINDAN BAŞKANLIK HÜKÜMETİ

### 1- Hükümet Şekilleri Konusunda Dünyadaki Genel Eğilim ve Nedenleri

Bilindiği gibi hükümet şekilleri yasama ile yürütme organı arasındaki yetkilerin paylaşım esasına dayanır. Yargı bu paylaşımın dışında tutulur. Diktatörlük dönemlerinde bile yargı belli ölçüde bağımsız kalabilmiştir.

Belirtelim ki, günümüzde yasama-yürütme arasındaki denge dikkate alındığında yürütmenin gittikçe kuvvetlendiği görülecektir. Bunun sonucu olarak da parlamenterizmin klasik halinden gittikçe uzaklaşmakta ve onun parlamenter sistem denilen aklileştirilmiş biçimi uygulanmaktadır. Bunun da yeterli olmadığına görülmesi üzerine Yarı Başkanlık ve Başkanlık Hükümeti modellerine gidilmektedir. Acaba bu gelişmenin nedenleri nelerdir;

Bu durumun muhtelif sebepleri vardır. 1789 Fransız ihtilalinden sonra gelişen ferdiyetçi ve liberal zihniyete göre her bakımdan toplumun temel unsuru ve esas gayesi ferttir. Devletin gayesi, ferdi ve onun haklarını korumaktır; fert ile devlet arasında dernek, sendika ve meslek teşekkülleri vs. sosyal gruplara yer yoktur gibi prensiplere haiz olan Liberal Devlet, kısaca ferdin dokunulmazlığını ve güvenliğini, toplumda düzen ve huzuru sağlamakla görevlidir<sup>24</sup>.

Amerikan ve Fransız devrimlerinden sonra ihtilâl adamlarının başlıca hedefi devlet iktidarını sınırlamak olmuştur. Onlar için hürriyet, devletin müdahale ve faaliyet alanlarının daralması demektir. Bu daralma nisbetinde fert hür olacak, maddî ve manevî benliğini serbestçe geliştirme imkânına sahip bulacaktır. Devletten beklenen sadece pasif ve negatif davranıştı; bu alana hiç karışmamak, kendisi için "yasak bölge" sayılan çerçevenin sınırını aşmamaktır.

24 ALDIKAÇTI, O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Genişletilmiş* 4. bası, İstanbul 1982, s. 238.

Gerçekten, demokrasilerin başlangıç safhasında en belirgin özellikleri Yürütme organına karşı çabaları olmuştur<sup>25</sup>. Gerek Fransa, gerek İngiltere gibi parlamenter rejimin ve demokrasinin beşiği olan memleketlerde şu iki sebepten dolayı Parlamentonun üstünlüğü savunulmuştur: Birinci sebep, Parlamentonun monarşiye karşı tesis olunmuş bir müessese olması ve kralın kudretini sınırlayarak temel hak ve hürriyetleri teminat altına almasıdır. Diğer sebep ise, 19. asırda hüküm süren liberal kapitalizmin zayıf hükümetleri gerekli kılması ve sadece dışa karşı ülkeyi koruma ve içerde asayişin sağlama işlerini devletin görev sayması idi<sup>26</sup>.

19. yüzyıldan itibaren ferdiyetçi ve liberal zihniyetin yavaş yavaş tepkilerle karşılaştığı görülür. Gerçekten, bu zihniyetin devlete yüklediği pasif rol, yani ferdin hayatına karışmama zorunluluğu, pratik alanda, türlü maddî ihtiyaçlar ve yokluklar içinde bulunan fertlerin tamamen kendi hallerine bırakılmaları demek oluyordu. Bu durumda, nazarı olarak bütün insanlar için kabul ve ilân edilmiş olan hak ve hürriyetlerden sadece maddî yönden varlıklı küçük bir zümre yararlanabiliyordu.

Uzun ve acı tecrübelerden sonra hızla gelişen ve değişen ekonomik ve sosyal şartlar karşısında devletin pasif rolünü terk ederek bütün vatandaşların kendilerine tanınan haklardan tam ve eşit olarak faydalanmalarını sağlamak maksadıyla müdahalede bulunması ve gerekli tedbirleri alması lüzumu ortaya çıkmıştır.

Bu gerçek karşısında, 19. yüzyılda başlamak ve gittikçe hızlanarak zamanımıza kadar gelmek üzere, bir yandan insan hakları kavramı muhtevasında, diğer taraftan devletin fonksiyonu anlayışında sosyal yönden bir ge-

25 ÖZKOL, A., *Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli icra eğilimi*, AHFD, 1969, c. XXVI, sy. 1-2, s. 43.; GAUDEMONT, P. M., *Le Pouvoir Executif dans Les Pays Occidentaux*, Paris 1966, s. 9.; ALDIKAÇTI, O., *Modern Demokrasilerde ve Türkiyede'de Devlet Başkanlığı*, İstanbul 1960, s. 7 vd.; SOSYAL., M., *Anayasa Giriş*, 2. bası Ankara 1969, s. 70.

26 DUVERGER, M., *La V Republique Et La Regime Presidentiel*, Paris 1961, s. 15.

lişme ve genişleme görülür<sup>27</sup>. Bu sonuç tabiidir; çünkü çok geçmeden görülmüştür ki, klâsik ferdiyetçi doktrinin fertlere tanıdığı hak ve özgürlükler tamamen teorik plânda kalmakta ve sadece nazarî bir değer ifade etmektedir. Zira bu doktrin insanı içinde yaşadığı toplumdan ve çevreden sıyrarak soyut bir varlık olarak ele almaktaydı; sosyal varlık olarak "yaşayan insan" hiç dikkate alınmamıştır. İşte böyle bir durumda devletin ekonomik bakımdan zayıf durumda olanlara yardım elini uzatması ve onları "ne halin varsa gör" anlamına gelen bir hürriyet anlayışının ezici yükünden kurtarmasının zorunlu olduğu, devletin artık seyirci kalmayacağı, "bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler" demekte artık ısrar edemeyeceği anlaşılmıştır<sup>28</sup>.

Devlet fonksiyonlarının zamanımızdaki bu gelişmesi devletin "motor"u<sup>28a</sup> yürütmenin, dar mânası ile hükümetin faaliyetlerinin artması neticesini doğurmuştur. Kaldı ki, zamanımızın sosyal, iktisadî, siyasî ve kültürel problemleri hükümetin daha da güçlü olması gereğini açıkça ortaya koymaktadır.

Devletin nitelik değişmelerine paralel olarak klâsik Anayasa Hukuku da bir değişime uğramış, 18. ve 19. yüzyıldaki görüntüsünden bir hayli uzaklaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren süregelen bu değişme siyasî kalıpları da etkilemiş, müesseseler arası dengenin bozulması sonucunda yürütme tekrar ön plâna çıkmış ve siyasî kurumların "kalbi" durumuna gelmiştir<sup>29</sup>. Bunun sonucu olarak parlamenter rejimin dayandığı temel ilkeler rasyonalize olmuştur.

Gerçekten, 20. yüzyılda üretim araçlarının ve üretim ilişkilerinin hızla gelişmekte ol-

duğunu ve bilimin, tekniğin meydana getirdiği problemleri incelemek ve süratle karar alabilecek üstün nitelikli organlara ihtiyaç duyulduğunu biliyoruz. Ancak, yüzlerce kişiden oluşan parlamentolar bu ihtiyaca karşılık verecek bilgi, çabukluk ve teknik alanda yeterliğe sahip olmadıklarından<sup>30</sup>, az sayıda kişiden oluşan, teknik elemana sahip hükümetler bu ihtiyaçlara daha çabuk cevap verecek niteliktedirler. Ayrıca, kitle haberleşme araçları üzerinde daha etkili olan hükümetler teknolojik gelişmeye ayak uyduramamış olan parlamentoların önüne geçmiştir.

Öte yandan, faaliyet alanı genişleyen yeni devlet anlayışının, müdahaleci devlet görüşünün bu gelişmeye katkısı büyük sayılır. Gerçekten, liberal devlet anlayışından müdahaleci devlet görüşüne geçilmesiyle birlikte birçok mesele karmaşık bir görünüm almıştır. Bu durum ise parlamentonun etkisizliğini, yetersizliğini doğuran faktörlerden biri olmuştur<sup>31</sup>. Bilhassa 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, devletin ekonomik alana müdahalesinin artması, sosyal adaletin gerçekleşmesi amacıyla plânlı bir ekonomi dönemine girmesi, bu müdahalenin ancak kuvvetli bir icra organı sayesinde gerçekleştirilebileceği düşüncesini doğurmuştur<sup>32</sup>. Dolayısıyla, kamu yararı-özel yarar dengesinin<sup>33</sup>, muhtelif görüşlere açık, belli bir prosedüre uygun olarak faaliyet gösteren, bunun sonucu olarak da yavaş işleyen parlamentolar aracılığı ile gerçekleştirilemeyeceği görüşü kabul edilmiştir.

Yürütme organının güçlenmesini sağlayan nedenlerden biri de, çağımızda demokrasi alanındaki gelişme ve değişmedir. "teknode-

27 Bu konuda bilgi için bkz. KAPANİ, M., Kamu Hürriyetleri, yenilenmiş 5.bası Anakar 1976, s.49 vd.; ALMDIKACI, O., Anayasa Hukukumuzun..., s. 238 vd.; KÜBALI, H.N., Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasî Rejimleri, İstanbul, 1971, s.169. vd. 1980, s.91.

28 KAPANİ, M., a.g.e s. 50-52.

28a TUNAYA, T.Z., Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1980, s. 451.

29 GAUDEMONT, P.M., a.g.e, s.11 vd.; Ayrıca bkz. TEZİÇ, E., Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İHİD, yıl 1, s.2, Ağustos 1980, s. 91.

30 LAWROFF, D.G., Le Systeme Politigue français, Paris 1975, s.490.

31 L'HUILLIER, J., La Délimitation Des Domanies de la Lai et du Reglement dans la Cinstitution du 4 Octobrye 1958, D., 1959, s. 173.; ÖZKOL, A., a.g.e.m., s. 53.

32 MİRKİNE-GUETZEVİCH, B., Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller (çev. A. Rıza Türel, Ankara 1938, s.202.

33 Bu konuda bkz. SAVY, R., Droit Public Economique, 2. ed, Paris 1977.; HAMON L., Les DOMANIES DE La Lois et du Deglement, D., 1960, Chr., s. 253.; L'ETAT et le CTOYEN, (Fransa'da Jean Moulain Klübünün Görüşlerini Kapsayan Kitap), Paris 1961, s. 375.

mokrası"<sup>34</sup> denilen bu yeni demokrasi, ekonomik alanda kendi faaliyetlerini plânlayan kollektif yönetimli büyük işletmelere dayanırken, siyasî alanda güçlü icra organına dayanmaktadır<sup>35</sup>. Bu büyük işletmelerin yeni "teknokratlar"<sup>36</sup>in başında yer alan teknokratların oluşturduğu iktidar karşısında onların faaliyetlerini denetleyecek, siyasî açıdan değerlendirecek güçlü, kuvvetli ve üstün bir icra organı vazgeçilmez bir unsur olmuştur.

Belirttiğimiz gibi, değişen şartlar nedeniyle ve devletin yeni görevleri karşısında parlamentoların bunları göğüslemeleri zorlaşmıştır. Halbuki bu yüzyılın başlarında parlamentolar bu görevi yerine getirebiliyorlardı; meselâ kiralari dondurmak, çalışma saatlerini düzenlemek, meclislerin teknik bakımlarından fazla bir güçlkle karşılaşmadan halledebildikleri meselelerdi. Zira, halkın şikayetlerine birazcık kulak vermek tatminkâr çözümler için yeterli idi. Fakat, 20. yüzyılın son yarısında devlet faaliyetlerinin niteliği oldukça değişmiştir; artık şikayet ve isteklere sadece kulak vermek yeterli olmuyor<sup>37</sup>. Çünkü büyüme, hayat seviyesinin yükseltilmesi gibi konulara tatminkâr cevap verebilmek için plânlı, programlı çalışmak, istatistikleri iyice değerlendirmek, piyasayı kontrol etmek gerekmektedir<sup>38</sup>. Gerçi bu pek zor bir iş değildir; fakat sürekli bilgi edinmeyi, günü gününe takip etmeyi gerektirmektedir. İşte bu gerekli bilgileri çabuk elde etme açısından hükümet, parlamentoya nazaran daha etkili araç ve elemanlara sahiptir<sup>39</sup>. Günümüzde bilgi edinme güçlü olmak için zorunludur; fakat yeterli değildir. Bunları tam bir şekilde değerlendirmek, meselelere teşhis koymak ve alınacak tedbirleri etkili bir şekilde tatbik etmek sonuçlarını değerlen-

dirmek gerekiyor. Bu bakımdan parlamentoların elverişli olmaları çok zor, hatta imkansızdır. Zira, kanun yolu ile getirilecek çözümler genel ve sürekli bir özellik taşırlar<sup>40</sup>. Halbuki ekonomik faaliyetlerin dalgalanmalarına karşı alınacak tedbirler bazen geçici, belli bir alana ilişkin olabilirler ve sık sık değiştirmek gerekebilir. İşte, bu acele ve günlük tedbirler, kararlar, parlamento tarafından değil, ancak icra organı tarafından alınabilir<sup>41</sup>.

20. asır ilerledikçe icra organının yasma üzerinde açık bir hakimiyet kurduğu görülüyor. Bu bakımdan, artık yürütmeyi hâlâ yasanın bir şubesi olarak görmek realiteye ters düşer<sup>42</sup>. Nitekim 1958 Fransız Anayasası yürütmenin üstünlüğünü anayasal plânda kabul etmiştir<sup>43</sup>.

Amerikan Başkanlık Sistemi hepimizin malûmudur<sup>44</sup>. İngiltere'de tatbikat yürütmenin üstünlüğü merkezindedir. Hitler'in acı hatırasını henüz unutmamış olan Almanya'da anayasal plânda olmasa bile doktrin kuvvetli icra eğilimine sempati duymaktadır<sup>45</sup>. Şunu da belirtelim ki, kuvvetli icra eğilimi sadece parlamenter demokrasilere has değildir, hemen bütün ülkelerde mevcut bulunmaktadır<sup>46</sup>. Kamu hukuku doktrini artık icranın evrenselleştiğini kabul etmiştir ve bunu demokrasiye aykırı saymamaktadır<sup>47</sup>. Artık, doktrinde kuvvetli icranın mevcudiyeti lüzumunu tartışma konusu olmaktan çıkarmıştır. Doktrinde tartışılan ve incelenen husus icra organının her

40 TEZİÇ, E., a.g.m., 97.

41 CHANTEBOUT, B., a.g.e., s. 299

42 VEDEL, G. Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi (Çev. Taner Timur), *SBFD*, 1960, C. XV, No: 3, s. 54.

43 ŞARICA, M., Fransız V. Cumhuriyet Anayasası, *İHFM*, 1962, c. XXVII, sy. 1-4, s. 65.

44 Bu rejimde Yürütme'nin üstün olması için artık Başkanın kuvvetli olması bile gerekmemektedir. Bkz. KAPANİ, M., *Les Pouvoirs Extraordinaires de L'Exécutif en temps de Guerre et de Crise Nationale*, Genève 1949, s. 247 vd.

45 ÖZKOL, A., a.g.m. s. 47.

46 İbid., s. 48.

47 GIRAUD, E., *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris 1938, s. 391., MİRKİNE-GUETZEVİCH, B., a.g.e., s. 202; BATTİLLİ, M., *L'équilibre entre Le Pouvoir Exécutif*, Geneve 1943, s. 6.; DUVERGER, M. *La V République...*, s. 21., VEDEL, G., a.g.m., s. 66.

34 Bilgi için bkz. TEZİÇ, E., a.g.e., s. 100 vd.; ÖZKOL, A., a.g.m., s. 59; DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris 1973, s. 51 vd.

35 DUVERGER, M., *Institutions...*, s. 57.

36 Bilgi için bkz. TEZİÇ, E., a.g.m., s. 102.

37 İbid., s. 96.

38 CHANTEBOUT, B., *Constitutionnel et Science Politiques*, Paris 1978, s. 298.

39 DEBBASCH, C., *Administration et Pouvoir Politique: Sur un Couple Uni*, In *Mélanges Offert à Georges Burdeau*, Paris 1977, s. 155.



toplumun sosyal ve ekonomik yapısına göre değişik olacak kuvvet nisbeti ve derecesidir<sup>48</sup>.

Burada belirtilmesi gereken bir nokta da, kuvvetli icranın ortaya çıkışının ve giderek otoritenin tek kişide toplanmasının her ülkede aynı tarihte olmamasıdır. Nitekim A.B.D.'de F. Roosevelt'in 1933'te başkan seçilmesi ve New Deal politikasıyla bu yola girilir; İngiltere'de 1940'ta W. Churchill'in başbakan oluşu ile başbakanın Avam Kamarası karşısında mutlak gücü ortaya çıkar; Fransa'da bu durumun A.B.D. ve İngiltere'den hayli geç oluşu dikkati çekiyor. Ancak şunu da belirtelim ki, gerek A.B.D. gerek İngiltere'de yığınların siyasî hayata katılması ve parlamento'nun üstünlüğü de Fransa'dan önce gerçekleşmiştir<sup>49</sup>.

Bu genel açıklamalardan anlaşıldığı üzere, sebepleri ne olursa olsun, hangi faktörlerden kaynaklanırsa kaynaklansın, günümüzde yürütmenin yasama organından üstünlüğü tartışılmaz hâle gelmiştir. Bu hal artık yadırganmamaktadır; aksine, bu gelişmenin zorunlu ve yararlı olduğu kabul edilmektedir<sup>50</sup>. Bu durum bazı ülkelerde, meselâ İngiltere'de, uygulamada ve kanun seviyesindeki düzenlemelerde yer alırken, diğer bazılarında, meselâ Fransa'da, anayasal plânda yer almaktadır<sup>50a</sup>.

48 VANDER MEERSCH, W.G., *La Primauté de l'Exécutif*, Rapport Général au VII. Congrès International de Droit Comparé, Bruxelles 1966, s. 147.

49 TEZİÇ, E., a.g.m., s. 93 vd.

50 Bu konuda bilgi için bkz. MAST, A., *La Primauté de L'Exécutif en Droit Belge*, Repports Belges, au VII. Congrès Internationale de Droit Comparé, Bruxelles 1966, s. 339 vd.; YARDEY, D.C.M., *La Primauté de L'Exécutif*: England, Rapport National de Droit Comparé, Uppsala 1966; GNSHOF VAN DER, M., *La Primauté de L'Exécutif*, RAQ, 1966, s. 315 vd.; DESJARDINS, A., *La Primauté de L'Exécutif*, RAQ, 1966, S. 305 vd.; LEMASSURIER, J., *La Primauté de L'Executif en France*, Etude de Droit Contemporaine, VII. Congrès Internationale de Droit Comparé, Paris, 1966, s. 401 vd., bilhassa s. 422 vd.

50a Bu konuda bilgi için bkz. HAURIOU, A., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris 1966, s. 745 vd.; CHANTEBOUT, B., a.g.e., s. 241 vd., 304 vd., bilhassa s. 478 vd.; LAVROFF, D.G., *Le Systeme Politique Français, La Ve République*, 2. éd. Paris 1979, s. 518 vd.; NGUYEN, le M., *La Constitution de 1958 et La Pratique Politique de LA Ve Republique*, Paris 1971, s. 231 vd.

Böylece, artık klâsik demokrasinin yürütme organı yeni gelişmeler neticesinde tamamiyle "aktif bir kuvvet"<sup>50b</sup> haline gelmiştir. Bunun sonucu olarak demokrasinin müesseseleri arasında kurulmuş hassas denge ve kontrol mekanizması bozulmuştur. Yürütme, yasadan kopardığı yetkilerle artık eski statik durumundan kurtulmuş ve yasama karşısında bir "kuvvet" haline gelmiştir. Yani, "hükûmet, bugün parlamentonun basit bir ajanı olmaktan çıkmıştır; yürütme artık bağımlı ve ikinci derecede bir organ değildir; birinci derecede bir siyasî karar organıdır..., öyleki siyasî iktidar denildiği zaman yalnız hükümeti anlıyoruz"<sup>51</sup>.

Netice itibariyle, icra organının güçlenmesi eğilimi gün geçtikçe artmaktadır. Bu gelişmeyi her memlekette, bilhassa gelişmekte olan ülkelerde gözlemek mümkündür. Güçlü yürütme, özellikle "istikrarlı hükûmet" ile kendini gösterir; bu ise devlet faaliyetlerinin istikrarlı olması demektir<sup>52</sup>. Zira devlet faaliyetlerinin istikrarlı olması hükümetin istikrarlı olması ile yakından ilgilidir. Nitekim sık sık düşürülen hükümetlerin, devlet faaliyetlerine ne kadar menfi tesir yaptığı, devlet hayatını felce uğrattığı hepimizce bilinen bir husustur.

## 2- Kuvvetler Ayrılığının ve Parlamenter Rejimin Bugünkü Durumu

18. yüzyılın sonlarında, mutlakiyet rejimlerini yıkmak ve yerine hürriyet rejimini kurmak için çalışanlarca kuvvetler ayrılığı tam anlamıyla "derde deva" olarak kabul edilmiştir<sup>53</sup>. Zira, hürriyetlerin sağlanabilmesi ve korunabilmeleri için kuvvetlerin birbirinden ayrılması gereğine kesinlikle inanılmıştı.

Gerçekten kuvvetler ayrılığı prensibi Fransa'da ihtilâlciler tarafından bir "siyasî dogma" olarak kabul edilmiştir<sup>54</sup>. Bu dogma

50b TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 451-453. Çağımızda İktidarların karşı gelinmez bir güç haline almaları konusunda bkz. TUNAYA, T.Z., *Devlet Biziz*, 2 Mart 1956, *Milliyet Gazetesi*.

51 TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 453 vd.

52 ALDIKAÇTI, O., Türkiye'de İstikrarlı Hükümet için (Düşünürlerin Forumu), *Milliyet Gazetesi*, 6 Ekim 1974.

53 KAPANİ, M., a.g.e., s. 281.

54 İbid.

en açık ve kesin ifadesini 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beynamesinin 16. maddesinde bulmaktadır. Gerçekten, bu madde de şöyle denilmektedir: "Bir toplumda hakların teminatı sağlanmamış ve kuvvetlerin ayrılması gerçekleştirilmemişse, o toplumun Anayasası yoktur"<sup>55</sup>. Şu halde, bir toplumda kuvvetler ayrılığı prensibi mevcut değilse, yani kuvvet kuvveti durduramıyorsa,<sup>56</sup> yasama ve yürütme güçleri aynı organda cem olmuşsa<sup>57</sup>, o memlekette anayasa ve hürriyet yok demektir. Bu yüzdendir ki, 18. yüzyıl Anayasaları kuvvetler ayrılığı prensibini Anayasanın bir temel taşı olarak kabul etmişlerdir<sup>58</sup>.

Kuvvetler ayrılığı konusunda yaptığımız bu çok kısa açıklamadan sonra şunu hemen belirtelim ki, bugün artık bu prensip aynı önemi taşımamakta ve "tartışılmaz bir gerçek" olma özelliğini kaybetmiş durumda bulunmaktadır. Çünkü, tecrübeler sonucu kesinlikle anlaşılmıştır ki, yasama ve yürütme organları arasında Montesquieu'nun belirttiği anlamda bir ayırım yapma imkânsızdır<sup>59</sup>. Gerçekten, bugünkü devlet yönetimi yasama ve yürütme organları arasında gittikçe artan bir ortak çalışmayı, işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejimin klâsik ta-

nımı değişmiştir. Bildiğimiz gibi, klâsik parlamenter sistem, kuvvetler arasında "eşitlik" ve "denge" prensibine dayanıyordu<sup>60</sup>. Halbuki, bugün artık parlamenter sistemin bu saf, klâsik hali bozulmuş, "Neo-Parlamentarizm", "Orleancı Parlamentarizm" ortaya çıkmıştır<sup>61</sup>. Bu tip parlamenter sistemde, devlet başkanı klâsik parlamenter sistemdeki "sembolik" halden çıkmakta, rejimin temel unsurlarından biri haline gelmektedir<sup>62</sup>. Şu halde, bugün parlamenter rejimin "kuvvetler arasında eşitlik ve denge" esasına veya "kuvvetin kuvveti durdurması" esasına dayandığını ileri sürmek gerçeklere aykırı olur<sup>63</sup>. Bugünkü parlamenter sistemde yürütme organının yasamaya nazaran daha aktif, daha güçlü olduğunu görüyoruz<sup>64</sup>.

Acaba Parlamenter Sistemin değişmesinin ve kuvvetler ayrılığı prensibinin fiilen değerden düşmesinin ve bunun sonucu olarak ta icra organının güçlenmesinin nedenlerini nasıl açıklayabiliriz? Bu durum "siyasî parti gerçeği" ile izah edilebilir<sup>65</sup>. Gerçekten, modern devletin işleyişinde yer alan siyasî partiler, yasama ve yürütme organları arasında nasıl bir ilişki olacağını belirleyen kuvvetler ayrılığı prensibinin anlam ve önemini neredeyse hiçe indirmektedir. Zira, bugün bir siyasî rejimin işleyişini belirleyen, o siyasî rejim için teorik olarak önceden tesbit edilmiş kurallar değil,

55 SAN, C., *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, Ankara 1974, s. 41.

56 SARICA, M., *Siyasî Düşünce Tarihi*, İstanbul 1973, s. 105.

57 BARTHELEMY, J., *Hukuku İdare*, (çev. M. Atf), İstanbul 1931, s. 23.

58 KAPANİ, M., a.g.e., s. 282. Kuvvetler Ayrılığı konusunda bilgi için bkz. DE LA BİGNE DE VİLNEUVE, M., *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, Paris 1934; TROPER, M., *Da Séparation des Pouvoirs et L'histoire Constitutionnelle Française*, These, Paris 1973.; EISEEMANN, C., *L'esprit des Lois et La Séparation des Pouvoirs*, Mélanges R. Carré de Malberg, Paris 1933, s. 165 vd.; LESAGE, M., *Les Principes de Droit Public Rgissant Les Rapports entre Le Régislateur et Le Juge*, Contribution à l'étude de Principe de Séparation des Pouvoirs. Thèse. Paris 1960.; GAUDEMONT, H., *La Séparation des Pouvoirs Mythe et Réalité* D., 1961, Chr., XXIII, s. 121-134.

59 KAPANİ, M., a.g.e., s. 282.

60 BURDEAU, G., *La Rejime Parlementaire Dans les Constitutions Européennes d'Après-Guerre*, Paris 1932, s. 83.; BARTHELEMY, J-DUEZ, P., a.g.e., s. 159; HAURIU, M., *Précis de Droit Constitutionnel*, 2. éd., Paris 1929, s. 196.

61 KERSE, A., *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı*, İstanbul 1973, s. 5.; DUVERGER, M., *Introduction à la Politique*, Paris 1964, s. 162.; DUVERGER, M., *La Monarchie Républicaine*, Paris 1964, s. 117 vd.

62 KERSE, A., a.g.e., s. 5 dip not 7. Bu konuda ayrıca bkz. ALDIKAÇTI, O., *Modern Demokrasilerde...* s. 77 vd.

63 KAPANİ, M., a.g.e., s. 282.

64 İbid. Ayrıca bu konuda bkz. GÜNEŞ, T., *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul 1956.; GIRAUD, E., *Le Pouvoir Exécutif Dans Les Démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris 1932, s. 32 vd.; PAECQUE, F. de., *Qui Gouverne La France?: Essai Sur La Repartition du Pouvoir entre Le Chef de L'Etat et Le Chef du Gouvernement*, Paris 1976.

65 KUBALI, H.N. a.g.e., s. 365.

fakat o siyasî rejimi işletecek olan partilerin sayısıdır. Yani tek partinin veya çok sayıda partinin bulunup bulunmamasıdır.<sup>66</sup>

Gerçekten, siyasî partilerin siyasî sistemler üzerindeki etkileri inkâr edilemez. Nitekim parlamenter rejimin bir partiler rejimi olduğu, bazen "çoğunluğun siyasî iktidarı" anlamına geldiği veya parlamento çoğunluğunun "kendi içinden hükümet çıkarmak imtiyazı" demek olduğu ileri sürülmüştür.<sup>67</sup> Bu gerçeği bugün hemen tüm parlamenter sistemlerde gözlemek mümkündür. Özellikle iki partinin hâkim olduğu İngiltere'de hakiki iktidar artık kabineye geçmiştir. Öyle ki, bir kabine diktatörlüğünden bahsedilmekte, yönetim "hükümdarlık şeklinde bir cumhuriyet"<sup>68</sup> olarak nitelendirilmektedir. Bunun sonucu olarak, Başbakan yürütme cihazının en önemli bir unsuru haline gelmiştir. Graik, başbakanın bu durumunu ifade için "diktatörün âlâsı"<sup>69</sup> deyimini kullanmaktadır.

Görülüyor ki, çift parti sisteminin hükümete sağladığı büyük otorite sayesinde İngiliz

tere'de en çok göze çarpan durum kabine üstünlüğüdür.<sup>70</sup> Buna karşılık, çok parti veya ikiden fazla partinin bulunduğu parlamenter rejimlerde, meselâ Kıt'a Avrupasında, durum tersine dönmüştür. Yani, bu ülkelerde istikrarlı hükümetler yerine koalisyonların oluşturduğu güçsüz hükümetler görülmüştür.<sup>71</sup>

Acaba bu iki farklı parlamenter rejim uygulamasını nasıl açıklayabiliriz? Bu durum "parti disiplini" gerçeği ile izah edilebilir.<sup>72</sup> Parti disiplini, herhangi bir siyasî konuda, parti birliğini bozmamak gayesi ile partinin parlamentodaki üyelerinin değişik görüşleri nedeni ile partisiyle bir anlaşmazlığa, uyuşmazlığa düşmesine engel olmak için bu fikri-den vazgeçirme metodu olarak tanımlanabilir.<sup>73</sup> Başka bir deyimle, parti disiplini, parti liderlerinin emirlerinin grup üyeleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesini ifade eder.<sup>74</sup> Yani, parti yöneticilerinin o partinin parlamentodaki üyeleri üzerinde tesis ettikleri otoriteyi gösterir.<sup>75</sup>

Öte yandan, parti üyeleri parti disiplinine uymak zorundadırlar; aksi takdirde bunun birtakım müeyyideleri ile karşı karşıyadırlar. Bu müeyyide partiden çıkarılmaya kadar uzanmaktadır.<sup>76</sup> Hatta, günümüzde parti disiplini o derece önem kazanmıştır ki, siyasî parti kavramının tanımı bile değiştirilebilmektedir. Nitekim, siyasî partiyi "bir doktrini benimseyerek birleşmiş vatandaşlar grubu" şeklinde tanımlamak yerine "bir disiplini benimseyerek birleşmiş bir vatandaşlar grubu" şeklinde tarif edenler bulunmaktadır.<sup>77</sup>

İşte, bu parti disiplini neticesinde klâsik parlamenter sistemin işleyişi değişti. Eşitlik

66 İbid. Siyasî Partiler konusunda bkz. ALDIKAÇTI, O., *Les Partis Politiques Dans Les Démocraties Modernes. En Particuliere en France et en Grande-Bretagne*, Thése Lausanne 1955.; DUVERGER, M., *Les Partis Politiques*, Paris 1964.; TUNAYA, T.Z., *Siyasî Partiler*, İstanbul 1952.; BERKES, N., *Siyasî Partiler*, İstanbul 1946.; ÖZBUDUN, E., *Siyasal Partiler*, Ankara 1974.; TEZİÇ, E., *100 Soruda Siyasî Partiler*, Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Siyasî Partiler, İstanbul 1976.; PERİNÇEK, D., *Türkiye'de Siyasî Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi*, Ankara 1968.; PAYASLIOĞLU, A., *Siyasî Partiler*, Ankara 1952.; ABADAN, Y., *Türkiye'de Siyasî Partiler ve Tazyik Grupları*, Ankara 1959., ŞAVCI, B., *Siyasî Partiler Kanunu Dolayısıyla Bazı Mütalâalar*, *SBFD*, 1959, c. XIX, sy. 1, s. 301 vd.; TİKVEŞ, Ö., *Anayasa Mahkemesinin Siyasî Partileri Denetlemesi*, İstanbul 1972. Bu konuda ayrıca bkz. LACHENAL, F., *Le Parti Politique, Sa Fonction en Droit Public*, Bâle 1944.; LAVAU, G.F., *Partis Politiques et Réalités Sociales*, Paris 1953.; MONOÏLESCO, M., *Le Parti Unique*, Paris 1936.; STELLING-MİCHAUD, J., *Les Partis Politiques et La Guerre*, Genève 1945.; WAILINE, M., *Les Partis Conre La République*, Paris 1948.

67 ESEN, B.N., *Anayasa Hukuku Genel Esasları*, Ankara 1963, s. 179

68 MATHİONT, A., *Le Régime Politique Britanique*, Paris 1955, s. 20.

69 ESEN, B., a.g.e., s. 184.

70 İbid., s. 185. Bu konuda ayrıca bkz. DUVERGER, M., *Siyasal Partiler*, (çev. Ergun Özbudun), Ankara 1970, s. 411 vd.

71 ÇAM, E., a.g.e., s. 51.; DUVERGER, M., *Siyasal Partiler...*, s. 426. Bu konuda bilgi için bkz. BERTAUT, J., *Les Dessous de la "TROISIEME"*, Paris 1959., FAUVET, J. *La IV" République*, Paris 1959.

72 "Parti Disiplini" konusunda önemli açıklamalar için bkz. ALDIKAÇTI, O., *Les Partis Politiques...* s. 91-112.

73 TEZİÇ, E., *100 Soruda...*, s. 83.

74 ÖZBUDUN, E., *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, Ankara 1968, s. 2.

75 TURAN, I., *Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler İİMF*, 1968, c. 28, No: 1-4, s. 79.

76 TEZİÇ, E., *100 Soruda...*, s. 84.; TURAN, I., a.g.e., s. 113.

ve denge prensibine dayanan parlamenter sistem yürütme lehine değişikliğe uğradı. Kısacası çağımızda parlamenter rejim rasyonalize edildi.

Parti disiplininin bu değişiklik üzerinde nasıl bir etkisi olmuştur? Hemen belirtelim ki bu etki çok büyüktür. Zira, parti disiplininin parlamenter sistemde yaptığı ilk değişiklik, siyasî mücadeleyi partiler arası mücadeleye dönüştürmesidir<sup>78</sup>. Bunun sonucu olarak da, parlamentonun tanımı ve niteliği değişmiştir. Parlamento artık tek tek milletvekillerinden oluşan bir heyet değil ve fakat grup kararlarına itirazsız boyun eğen milletvekillerinin oluşturduğu parti gruplarından, tabir caizse "adacıklardan" meydana gelmiş bir heyet teşkil etmektedir<sup>79</sup>.

Öte yandan, grup kararlarının zorlayıcı ve bağlayıcı özelliği sonucu "meclis toplantılarında verilen oylar, serbest ve açık konuşmaların eseri olmayıp, gizli grup toplantılarında verilen kararların uygulanması olmaktadır. Verilecek oylar, önceden tasarlandığı için, sözcükler düellosu milletvekillerini ikna amacını gütmemektedir... Bu durum milletvekillerinin meclis görüşmelerine karşı kayıtsızlıklarını artırmakta, kulis sohbetlerini desteklemektedir"<sup>80</sup>. Tabii ki bu durumun doğal sonucu olarak da, tek tek milletvekillerinden oluşacak parlamento çoğunluğu ile grup kararları arasında bir çelişki çoğu kez kendini gösterecektir<sup>81</sup>. Parti disiplininin bu anlamdaki etkisini bir İngiliz politikacısının şu sözü özlü bir şekilde ifade etmektedir: "Şimdiye kadar çok nutuk dinledim, birçoğu kanılarımı değiştirdi, ama hiçbirini oyumu etkilemedi"<sup>82</sup>.

Parti disiplininin bir diğer etkisi de, meclislerin parlamento dışı kuruluşların etkisinde ve baskısında kalmasıdır. Yani, parti grupları sürekli olarak parti teşkilâtının tesiri

altında bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak da, artık parlamenter sistemde hükümetler meclislerin değil, fakat parti gruplarının alacakları kararlarla kurulmakta ve düşürülmektedir<sup>83</sup>. Dolayısıyla hükümetler parlamentodaki çoğunluğa bel bağlıyorlar. Kısacası "yasama ve yürütmenin dümeni" meclisteki çoğunluğun eline geçmiştir<sup>84</sup>. Yani, bugünün parlamenter rejiminde hükümet ekseriyetin hükümeti, hatta bu ekseriyet içinde "muayyen bir parti grubunun hükümeti" veya "şeflerin hükümeti" haline gelmiştir<sup>85</sup>. Gerçekten, günümüzde devlet işlerinde söz ve karar sahibi olanlar parti grupları ve özellikle bunları istedikleri yöne çekebilen parti başkanlarıdır. Nitekim, bugün memleket için hayatî önemi olan kararlar önce parlamento dışında, yani gayri resmî ve sorumsuz parti gruplarında görüşülmekte ve parti başkanları tarafından da sonuçlandırılmaktadır. Öyle ki, günümüzde, iktidar partisi şefinin veya şeflerinin kabul etmediği bir kanun veya kararın meclislerden çıkması mümkün değildir. İşte, bu durum sebebiyledir ki, bugünkü demokratik rejime "partiler hükümeti" denilmektedir<sup>86</sup>.

Parti başkanlarının milletvekilleri üzerinde sahip oldukları bu nüfuz ve otorite neticesinde yasama organı yürütmeye bağlı hale gelmiştir. Zira, çoğunluğa dayanan hükümet, parti disiplini sayesinde hem yasama hem de icra faaliyetleri konusunda söz sahibi olmuştur. İktidar partisine mensup parlamenterler, partilerinin kendilerine sağladığı imkânlar sebebiyle, siyasî rakiplerine karşı yekvücut hareket etmeleri nedeni ile ve nihayet parti disiplini yüzünden ve bunların baskısı sonucu, kendi parti liderlerinin başbakanı olduğu veya desteklediği hükümeti siyasî denetim vasıtaları ile denetlemek yerine, tam tersine onun kö-

77 *Ibid.*, s. 85.

78 TUNAYA, T.Z., *Siyasi Partiler...*, s. 56.; TURAN, I., *Parti Disiplini...*, s. 84

79 TUNAYA, T.Z., *a.g.e.*, s. 304.

80 TUNAYA, T.Z. *a.g.e.*, s. 304-305, Ayrıca bkz. TURAN, I., *Parti Disiplini...* s. 85 vd.; ÖZBUDUN, E., *Batı Demokrasilerinde...*, s. 167 vd.

81 TUNAYA, T. Z. *a.g.e.*, s. 305.

82 ALDIKAÇTI, O., *Les Partis Politiques...*, s. 95.

83 TUNAYA, T.Z., *a.g.e.*, s. 305.

84 SERİM, E., İngiltere'de Yürütme Organının Yasla Kararlar Çıkarma Yetkisi, *Onar Armağanı*, İstanbul 1977, s. 812.

85 BAŞGİL, A.F., *Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Meselesi ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksikleri*, *Muammer Raşit Seviğ'e Armağan*, İstanbul 1956, s. 586

86 *Ibid.*

rükörüne bir destekçisi durumuna düşmüşlerdir<sup>87</sup>.

Görülüyor ki, Meclislerde çoğunluğu elde etmiş ve onun sayesinde parlamentoda sözü geçen partinin lideri, o partinin kurucuları olması ve seçimlerde elde ettikleri başarılar sonucu partisinin meclisteki grubu üzerinde nüfuz ve otorite sağlamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak da kendi grubunun siyasî denetiminden kendisini kurtarabilmektedir. Neticede iktidarı elde etmiş olan siyasî partinin, tabiri caizse, grubu haline sokulmuş meclisin, hükümet üzerindeki siyasî denetimi işlemez duruma düşürülmüştür. Çoğunluğu elde etmiş olan partinin üyeleri, liderlerinin başkanlığı altında kurulmuş olan hükümetleri denetlemek ve bu denetimin doğuracağı siyasî sorumluluk ve müeyyideyi uygulamak cüretini gösterememiştir. Bunun tabii sonucu olarak da, kurulan hükümetler, meclisin siyasî denetiminden yoksun bir şekilde çalışma imkânı ve fırsatı bulabilmektedirler<sup>88</sup>.

Bu gelişmenin ve değişimin sonucu olarak, parlamenter rejimdeki teorik yasama-yürütme ayrımı, tatbikatta pek gözükmektedir. Bu dengenin yürütme lehine bozulması sonucu kuvvetler ayrılığı ilkesi iyice sarsılmıştır.

Devletin ekonomik ve sosyal kalkınmayı da üslenmesi devlet iktidarının birliğini, bütünlüğünü zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak da eski icra fonksiyonu yasama göreviyle bütünleşerek karışmıştır<sup>89</sup>. Bu karışma ve bütünleşme neticesi parlamentonun sahip

olduğu geleneksel pozisyonu, yeri, iyice sarsılmış ve tarihî kuvvetler ayrılığı prensibi yasama aleyhine ve fakat yürütme lehine bozulmuştur<sup>90</sup>. Bu durum yürütmenin güçlenmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece, yasama ve yürütme arasındaki geleneksel ve teorik ayrımın hiç bir değeri kalmamıştır. Zira, belirttiğimiz gibi, çoğunluğu elde etmiş olan parti her iki güce de hakimdir<sup>91</sup>. Şöyle ki; yürütmeye hakimdir, çünkü hükümeti kurmuştur; yasamaya hakimdir, çünkü parlamentoda çoğunluğu elde etmiştir<sup>92</sup>. Ayrıca hükümetin başı, yani başbakan, aynı zamanda meclis çoğunluğunun parti başkanıdır, lideridir. Başbakan parti disiplininin etkisiyle son derece desteklenmekte ve bu durum hükümete büyük bir güç vermektedir<sup>93</sup>. Milletvekilleri bu mutlak desteği göstermek zorundalar; zira, onların siyasî geleceği bir bakıma başbakanın, yani iktidar partisi liderinin elinde bulunmaktadır. Bakanlıkların dağılımında mutlak söz sahibi olan başbakan açısından bu durum "sadıkların mükâfatlandırılması ve sadakatsızların cezalandırılması için mükemmel bir yol teşkil etmektedir"<sup>94</sup>.

Parti disiplini sonucu Yasama-Yürütme ayrımı sona ermiş, bunun yerine İktidar-Muhalefet diyalogu almıştır<sup>95</sup>. Böylece, bir zamanlar tamamıyla yasama organı tarafından yapılan denetim artık muhalefet tarafından yapılmaktadır. Tabii ki, bu durum denetimin derece ve önemini azaltmıştır<sup>96</sup>. Yürütmeyi denetleyen bir organ olmaktan çıkmış olan parlamento, daha ziyade, arzuladığı kanunları çıkartmak bakımından icra organının bir aracı

87 OKANDAN, R.G., Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1954-1960 Devrinin Özellikleri, İHFM, 1963, c. XXIX, sy. 1-2, s. 5, 10-11. İttihat ve Terakki Döneminde Parti disiplini konusunda bkz. TUNAYA T.Z., **Hürriyetin ilânı, ikinci Meşrutiyetin Siyasi Hayatına Bakışlar**, İstanbul 1959, s. 40. Ayrıca bkz. TUNAYA, T.Z., Parti Grubu Hakimiyeti, **Cumhuriyet Gazetesi**, 21 Aralık 1955.

88 OKANDAN, R.G., Pozitif Amme..., s.11-12. İngiltere'de Kabinenin Avam Kamarası karşısında kuvvetini sağlayan unsurlardanbiri de Başkanın parti üzerindeki nüfuzudur. Bkz. GÜRİZ, A., İngiltere'de İcra Vekillerinin Mes'uliyeti, **AHFD**, 1955, c. 12, sy. 3-4, s. 154.

89 DUVERGER, M., **Seçimle Gelen Krallar...**, s. 188.; ÖRNEK, A., a.g.e., s.35.

90 ÖRNEK, A., a.g.e., s. 137.

91 ÖZKOL, a.g.e.m., s.68.; ÖZBUDUN, E., **Batı Demokrasilerinde...**, s. 11.

92 DUVERGER, M., **Seçimle Gelen Krallar...** s. 187.

93 CHANDERNAGOR, A., a.g.e., s. 51.; ÖZKOL, A., a.g.m., s. 69.; GÖKKILIÇ, D., İngiltere de Hukuk Devleti Anlayışı **MHAD**, yıl, 4, s. 1970, sy. 6., s.69.

94 ÖZBUDUN, E., **Batı Demokrasilerinde...**, s. 139.

95 SOSYAL, M., **Dış Politika ve Parlamento**, Dış Politika Alanındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Ankara 1964, s. 257., TÜRAN, I., **Parlamenter Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye**, **SBFD**, 1978, c. XXXIII, No: 1-2, s. 9.; TEZİÇ, E., 100 Soruda..., s. 100.

96 SOSYAL, M., Dış politika..., s. 257.

97 *Ibid.*, s. 260.

durumuna düşmüştür<sup>97</sup>.

Parlamentonun denetim yetkisini fiilen kullanılmaz duruma düşüren parti disiplini aynı zamanda çift meclis sistemini de işlemez duruma getirmiş ve dolayısıyla iki meclis sisteminden beklenen fayda elde edilememiştir. Bildiğimiz gibi ikinci meclisin ismi ne olursa olsun frenleme görevini yapar. Fakat her iki mecliste de aynı partinin çoğunluğu sağlaması ve bu çoğunluk üzerinde hüküm süren parti disiplini sonucu iki meclis arasındaki görev farkı kaybolmakta ve ikinci meclis bir yerde lüzumsuz hale gelebilmektedir<sup>98</sup>.

Parlamentonun fonksiyonunu kaybetmesine ve yürütmeyi denetim yollarını<sup>99</sup> kullanamama durumuna düşmesine karşılık<sup>100</sup>, yürütme, başka bir deyimle hükümet, elindeki fesih hakkı silâhını parlamentoya karşı daha etkili kullanabilir durumuna gelmiştir. Bu hak, genellikle iktidar partisinin kendisi için en uygun bulunduğu siyasî ortamı kollayarak ve parlamentodaki mevcut çoğunluğu daha da artırmak amacıyla kullanılmaktadır<sup>101</sup>.

Gerçekten, hükmetin parlamento önündeki siyasî sorumluluğu işlemez duruma düşürmüştür. Hükümet asıl hesabı seçim döneminde halka vermektedir. Parlamentonun güven oyu vermemesi çok nadir olduğundan Hükümeti korkutmamakta, tam tersine Başbakan meclisi tahakkümü altında tutmak gayesiyle zaman zaman istifa edeceğini veya meclisi feshedeceğini hatırlatarak tehdit etmektedir<sup>102</sup>. Böyle bir tehdit karşısında kalan parlamenterler sonucu karanlık bir seçime gitmemek için ve biraz da kendilerinin saydıkları hükümeti düşürmekten kaçınmaktadırlar. En azından gelecek seçimlerde parlamentoya ve kabineye girememek korkusu iktidar partisi milletvekillerini başbakanla iyi

geçinmeye mecbur etmektedir<sup>103</sup>. Şu halde, fesih müessesesi, bilhassa günümüzdeki tatbik şekli kuvvetli icrayı oluşturan nedenlerden biri olmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra insanın aklına şu soru geliyor: Acaba parlamento artık görevini yitiriyor mu? Zira, mesele bu derece ciddidir. Tüm siyasî ve bilim adamları bu konu ile yakından ilgilenmektedirler<sup>104</sup>.

Halbuki tarihî gelişime bir göz atıldığı zaman, yasama-yürütme ilişkileri bugünkünden çok farklıdır; zaten zihinleri karıştıran da budur. Çünkü parlamentolar, mutlak iktidar sahibi olan icra organından bazı şeyleri kopararak, tabir caizse, ondan birşeyler kemirerek oluşmuşlardır. Kısacası, parlamentoların tarihi icra organından bir şeler koparmak için yapılmış mücadelelerle doludur<sup>105</sup>. Bu mücadeleler ve Parlamentoların elde ettikleri yetkileri birer birer kaybetmeleri sonucu düştükleri bugünkü durumu birlikte düşündüğümüz zaman sanki geçmişe dönüşle karşı karşıyayız gibi görünmektedir.

Bir kez daha belirtelim ki, klâsik parlamenter sistemdeki kuvvetler dengesi artık yürütme lehine bozulmuştur. Bugün yeni tip bir

104 Bu konuda Milliyet Gazetesi'nin 19,20,21 ve 22 Ocak 1969 tarihinde yayınladığı "Parlamento Görevini Yitiriyor mu" Başlıklı bir yazı dizisinde entere-san yazılar neşderilmiştir. Yayımlarına göre bu yazılar şunlardır; KAPANİ, M., Oynanmayan Rol.; ABADAN, N., Parlamentolar yeterli midir.; SOS-YAL, M., Eksik Forum.; BAYKAL, D., Yeni Muhalefet

105 SOSYAL, M., *Dış Politika*..., s. 247.

106 Parlamenter Rejim konusunda bilgi için bkz. SAVATIER, R., *L'inflation Legislative et L'indigestion Du Corp Social*, S., 1977, Chr. V, s. 43-48.; CHANDERNAGOR, A., *Un Parlement Pour Q uol Faire*, Paris 1967.; CHANLONDON, A., *Comment Peut-On Sauver La Democratie La Nef Cahier*, No: 6, Avril- Juin 1961, s. 74-80.; ARNE, S., *L'esprit de La Ve Republique, Reflexions*, Paris 1978.; HERRFAHRDT, H., *Demokraside XX. Asırda Meydana Gelen Değişmeler* (çev. N. Ayiter), AHFD, 1983, c. 20, sy. 1-4, s. 105-114.; ABADAN, N., -GÜL, v., *Demokrasinin Yirminci Yüzyıldaki Hüviyet Değişikliği*, SBF, c. XVII, 1962, sy. 3-4 (Ayrı bastı), s.221-250.; ABADAN, N., *Demokrasinin Toplum İçindeki Değişimi*, SBF, 1963, c. XVII, sy.1, (Ayrı bastı) s. 215-254.; OKANDAN, R.G., *Parlamantarizm ve Bugünkü Şekli*, IHFM, 1925, sy. 2, s. 135-147.; CABELL, P., *Avrupada Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri* (çev. E. Özbudun), AHFD.; 1063, c. 20, sy. 1-4, s. 79-90.; GÜNEŞ, T., *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul 1956

98 TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 305.

99 Bu denetim yolları konusunda bkz. ÖZBUDUN, E., *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara 1962.

100 ÖZKOL, A., a.g.e., s. 66.

101 ÇAM, E., a.g.e., s. 50.

102 GÜNEŞ, T., *Parlamenter Rejimin...*, s. 77.; ÖZKOL, A., a.g.e., s. 66.

103 ÖZKOL, A., a.g.m., s.67.

parlamentar rejimle karşı karşıyayız<sup>106</sup>. Bu durumun oluşmasında, belirttiğimiz gibi, parti disiplini rolü çok büyüktür. Zaten parlamentar rejim ancak partiler vasıtasıyla gerçekleşebileceğinden, bu partilerin kuracakları hükümetler de ancak parti disiplini sayesinde yürüyebilirler<sup>107</sup>. Kısacası, parti disiplini hoş görülse de görülmese de vardır ve bugünkü siyasî hayatın bir gerçeği durumundadır<sup>108</sup>. Partilerdeki bu gelişme sonucu Montesquieu'nün ayırımına dayanarak oluşturulmuş olan parlamentar sistem, başkanlık rejimi ve kuvvetler ayrılığına dayanan diğer hükümet şekilleri arasındaki farklar artık önemini büyük ölçüde kaybetmektedir<sup>109</sup>. Bu durumu her ülkede görmek mümkündür. Özellikle son yarım yüzyılda her ülkede icranın kuvvetlendiğini görüyoruz. Hatta, denilebilir ki, Birinci Dünya Savaşı "parlamentar hükümet çağını gerçekten kapatıp, yürütme üstünlüğü çağını açmıştır"<sup>110</sup>.

Bu gelişme ve değişmeyi normal karşılamak lazımdır. Çünkü, 20. yüzyılda ortaya çıkan problemleri çözmede, klasik parlamentar rejimin ihtiyaca uymadığı görülmüştür. Yönetimi elinde bulunduranların görevleri ağırlaşmış ve sorumlulukları artmıştır. Bu güçlüğü karşılayacak yeni bir siyasî rejim bulmak ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Gerçekten klasik parlamentar sistemin artık ihtiyaca cevap vermediği her yerde görülmeye başlandı. Böylece ortaya çıkan otorite buhranı, iktidar buhranı, iş yapabilecek bir organın mevcut olmaması karşısında 19. ve 20. yüzyılın başında tatbik edilen klasik parlamentar sistemin günümüz devletinin siyasî bir rejimi olamayacağı kesinlikle anlaşıldı. Bunun sonucu olarak da klasik parlamentar sistemin artık mâlül bir halde bulunduğu ve yerini yeni tip bir parlamentar sisteme terketmesi zarureti herkes ta-

rafından kabul edilmeye başlandı<sup>111</sup>.

Kaldı ki, siyasî rejimleri mücerret birer kavram olarak değerlendirmemek gerekir; onları yaşayan, geişen ulusun bu gelişmesine ayak uyduracak, sosyal ve siyasî değişmeleri takip edecek birer varlık olarak kabul etmeliyiz; zira, hadiseler bize bunu göstermektedir. Nitekim, klasik parlamentar rejimde husule gelen zorunlu değişmeler bize bu gerçeği ifade etmektedir<sup>112</sup>.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, kuvvetler ayrılığı prensibi bir hukuki prensip olmaktan ziyade daha çok bir siyasî sanat prensibidir. Bu bakımdan onun değerini tarihî bakımdan oynadığı role göre değerlendirmek gerekir. Gerçekten kuvvetler ayrılığı yetkisini alıp onda sadece yürütme yetkisini bırakmak suretiyle önemli bir rol oynamış ve böylece amacına erişerek tarihî misyonunu tamamlamıştır<sup>113</sup>. Şu halde, modern devlet, kuvvetler ayrılığının ifade ettiği anlamdaki yasama-yürütme ayrılığından daha başka ve siyasî partilerin baş rollerinde oynadıkları yeni güçler ayrılıkları ile karşı karşıyadır. Bugün, artık İktidar-Muhalefet, Sivil İktidar-Askerî İktidar, Siyasî İktidar-İktisadî İktidar ayrılığından söz etmek gerçeklere daha uygun olsa gerektir<sup>114</sup>.

Bu açıklamalardan sonra artık parlamentoların yasama fonksiyonlarını tam olarak yitirmeseler bile, epeyce zayıfladıklarını söyleyebiliriz: Parlamento bu gelişmeler karşısında artık bir "yasama organı" değil bir "müzakere organı" durumuna gelmiştir.

Parlamento bir müzakere organı olarak evvela, tartışma veya isteklerin, temennilerin dile getirildiği bir zemin durumundadır. Bu fonksiyonu ile parlamento vatandaşların isteklerini siyasî iktidara veya hükümete ulaştırma vazifesini yapmaktadır. Bu şekilde iktidarın icraatının tartışıldığı, tenkit edildiği, kısacası değerlendirildiği bir yer haline gelmektedir. Böylece "iktidarla, toplumdaki değişik görüşteki parti temsilcileri arasında, genel siyasetle

107 TEZİÇ, E., **100 Soruda...**, s. 101.

108 ÖZBÜDÜN, E., **Batı Demokrasilerinde...**, s. 251.

109 DUVERGER, M., **Siyasal Partiler...**, s. 410.

110 CABBELL, P., **a.g.m.**, s. 82.

111 OKANDAN, R.G., **Parlamentarizm...**, s. 138. Bu konuda ayrıca bkz. ARONE, R., *La Ve Republique-ou L'Empire Parlementaire*, Preuves, 1958, fas. No: 93, s. 3-11.

112 OKANDAN, R. G., **Parlamentarizm...**, s. 138.

113 KUBALI, H.N. **a.g.e.**, s. 365.

114 **Ibid.**, s. 366.

115 TEZİÇ, E. **Anayasa...** s. 400.

ilgili sorunlar üzerinde diyalog<sup>115</sup> sağlanmakta; ayrıca "iktidarla belli gruplar arasında özel sorunlar üzerinde diyalog"<sup>116</sup> kurulmaktadır. Bu ikinci durumda, Parlamento, toplumdaki muhtelif sosyal sınıfların taleplerinin gündeme getirildiği bir yer olmaktadır.

Bugün için parlamentonun yaptığı bir başka fonksiyon da "denetim fonksiyonu"dur. Bu fonksiyonu sayesinde, parlamento hükümetin icraatını yakinen görme ve denetleme fırsatı bulur. Bu fonksiyonunu ifa edebilmesi için parlamentonun elinde, yazılı ve sözlü sorular, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi muhtelif denetim vasıtaları bulunmaktadır. Tabiki bu vasıtaların etkili ve sonuç alıcı bir şekilde işletilebilmesi için parlamento üyelerinin bir hayli geniş bilgi sahibi olmaları, objektiviteden de uzak olmamaları gerekmektedir<sup>117</sup>.

Nihayet, bu günün parlamentosu hükümetlerin nöbet değişimi yaptıkları bir ortam durumundadır. Muhalefetin iktidara geçebilmesinin yolu parlamento köprüsünden geçer. Muhalefetin temel fonksiyonu hükümete bir alternatif meydana getirmektir<sup>118</sup>. bu bütün demokratik devletlerde böyledir. Özellikle güçlü iki partinin bulunduğu istikrarlı demokrasilerde bu durum daha bariz olarak kendisini gösterir.Devlet güçleri arasındaki bu yeni iş bölümü klâsik ve geleneksel yasama ve yürütme fonksiyonu açısından oldukça uzaklaşmış olduğunu göstermektedir. Bu değişme sonucu hükümetler artık kendilerini parlamentolara karşı değil de, seçmenlere karşı sorumlu kabul etmektedir.

Şunu da ilave edelim ki, klasik parlamenter sistemin yürütme lehine bozulmasından da korkmamalıdır. Zira, yetkilerin tek el yerine çok elde kullanılması onların tehlikesini azaltmaz; unutmamak gerekir ki, yüzlerce zorba da bir tek zorba gibi acımasız olabilir. Bu bakımdan yasamanın en azından yürütme

kadar zorbalık yapabileceğini unutmayalım<sup>119</sup>. Bu durum ise belki de istibdatların en kötüsüdür<sup>120</sup>.

Parlamento ile yürütme organı arasında "eşitlik ve denge" prensibine dayanan parlamenter rejimi yürütme organı lehine bozan ve bunun sonucu olarak da parlamentoyu fonksiyonunu yapamaz duruma düşüren siyasî partileri temelli yasaklamak mı gerekmektedir? Elbetteki böyle bir şey düşünülemez; zira "partisiz demokrasi yumurtasız omlet gibidir."

### 3- İktidarın Kişiselleşmesi

Sıraladığımız nedenlerle güçlenen yürütme giderek şahsileşmiştir. Yürütmenin elde ettiği yetkiler fiilen tek kişinin elinde toplanmıştır. Şu halde, "iktidarın kişiselleşmesi", mevcut müesseselerin geri plânda kalarak alınmış kararların bir kişiye, lidere adfedilmesi ve tüm siyasî teşkilâtın bu tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesidir.

Kabataslak tanımlamaya çalıştığımız iktidarın kişiselleşmesi deyimini iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamı, siyasî iktidarın kullanılmasında bir tek kişinin etkili olduğudur. Meselâ parlamenter rejimde mecliste çoğunluğu elde etmiş ve hükümeti kurmuş olan siyasî partinin lideri hem başbakandır hem de meclis çoğunluğunun lideridir. Bu kişinin alınacak kararlarda çok etkili olacağı kesindir. İktidarın kişiselleşmesi, bu anlamı dışında, iktidarın belli bir kişi ile özdeşleştirilmesi biçiminde, yani iktidarın tek ve belli bir kişi tarafından temsil edilmesi anlamında da kullanılmaktadır<sup>121</sup>. Meselâ, Mustafa Kemal, De Daulle, Kennedy, Tito dediğimiz zaman bu ikinci anlamda iktidarın kişiselleşmesine misâl olur<sup>122</sup>. Bu ikinci anlamda iktidarın kişi-

116 İbid.

117 İbid.

118 İbid.

119 LİPSON, L., *Politika Biliminin Temel Sorunları*, (çev. Tuncer Karamustafaoğlu), Ankara 1978, s.340.

120 KAPANI, M., Milli İrade Efsanesi, *Milliyet Gazetesi*, 27 Şubat 1966.

121 HAMON, L-MABİLEÜ, A., *La Personnalisation du Pouvoir*, PUF, 1964, s. 426. İktidarın kişiselleşmesinin birinci anlamı konusunda ayrıca bkz. ÇAM, E., *Siyaset Bilimine Giriş*, İstanbul 1977, s. 196 vd.

122 Başka misaller için bkz. TEZİÇ, E., a.g.m., s. 97. vd. DE JOUVENEL, B., *Du Principat*, SEDEIS, Paris 21-25 Eylül 1964, s. 2.; HAMON, L.- MABİLEAU, A., a.g.e., s. 457.



şelleşmesini Prenslik anlamına gelen "Principat" deyimini ile ifade eden yazarlar mevcuttur<sup>123</sup>. Bu kişiler için Duverger "Seçilmiş Krallar" deyimini kullanmaktadır<sup>124</sup>.

İktidarın kişiselleşmesi olgusu artık tüm ülkelerde kabul edilmekte ve kamuoyu tarafından benimsenmektedir. Günümüzde kişiler iktidarın bir kişi tarafından kullanılmasına taraftar gibi gözükmektedirler. Zira, modern insan psikolojisi zaman zaman çok zor kaldığı dönemlerde bir kurtarıcı aramakta ve ona bel bağlamaktadır<sup>125</sup>. Fakat, iktidarın böyle tek kişide toplanması ülkelere göre değişik tarihlere rastlamaktadır<sup>126</sup>. Bu kişiselleşmenin bazı ülkelerde, özellikle iki parti isteminin yer aldığı ve parti disiplininin kuvvetli olduğu ülkelerde, daha kolay ve sürekli olmakta bu yüzden bu ülkelerde "müesseseseleşmiş kişiselleşme"den söz edilmektedir<sup>127</sup>.

Acaba, İktidarın Kişiselleşmesi nasıl gerçekleşmiştir? Belirttiğimiz gibi bunda parti disiplininin katkısı büyüktür. Fakat, asıl etkili olan kitle haberleşme vasıtalarıdır. Sahne yıldızları çıkararak radyo ve televizyon, politika yıldızları da çıkarmaktadır. Tabii ki gazetelerin de katkısı inkâr edilemez. Nitekim 1965 seçimlerinde De Gaulle taraftarları tirajı 15 milyonu aşan gazeteler çıkarmışlardır<sup>128</sup>. Eskiden vatandaş ancak kendi çevresinde ün salmış makam sahibi kişileri tanıyabiliyordu; uzak yerlerde oturanlar için devlet başkanının portresi tamamıyla meçhullerle doluydu. Fakat günümüzde kitle haberleşme araçları, değil sadece ülkeyi, tüm dünyayı vatandaşların gözleri önüne getirmektedir. Büyük şahsiyetler aile içinde bile konuşulmakta, boş za-

manlarda sık sık onlardan söz edilmektedir. "Mahallî insanlar millileştirilmekte, millî insanlar da dünya kamuoyuna maledilmektedir"<sup>129</sup>. Böylece, propaganda araçları vasıtasıyla normal bir insan büyük bir adam pozisyonuna getirilebilmektedir. Nitekim halk arasında sık sık kullanılan "Kurtarıcı", "Tek Lider", "Kahraman", "Devlet Babası", "Fakirlerin Koruyucusu" gibi deyimler günümüzde lider tiplerini ifade etmektedir. Öyle ki, bu liderler halkın kendileri için çizmiş oldukları bu portreleri görseler belki de kendi kendilerini tanıyamayacaklardır<sup>130</sup>. İşte, bu kimse artık vatandaş nazarında canlı iktidar olmuştur; kişiselleşmiş iktidar durumuna gelmiştir. Meselâ, "Fransız Siyasî Rejimi büyük ölçüde general De Gaulle'dür"<sup>131</sup> cümlesi İktidarın Kişiselleşmesinin bir ifadesidir. Bu temayülün daha da kuvvetlendiği bazı ülkelerde belli kişilerin adeta putlaştırıldığı görülmektedir. Böylece, ortaya çıkan "karizmatik lider" zamanla "karizmatik iktidara"<sup>132</sup> dönüşmektedir. Karizmatik lider, kendisini ülkeyi kalkındıran bir kurtarıcı olarak kabul ettirmektedir. kitle haberleşme vasıtaları ile bu imaj yoğun bir şekilde yansıtılmakta, ismi her fırsattan faydalanılarak topluma duyurulmakta, liderin büyük boydaki portreleri her tarafa asılmakta ve neticede karizmatik lider idarî mekanizmayı ele geçirmektedir<sup>133</sup>.

İktidarın kişiselleşmesine yol açan nedenlerin en önemlisi özellikle kriz dönemlerinde devletin bir şahsiyetle özdeşleştirilmesi ihtiyacına gerek duyulduğu durumudur. Gerçekten böyle fevkalâde hallerde toplum kendisini kurtaracak bir kurtarıcı arayışı içine girer.

123 DUVERGER, M., *Seçimle Gelen Krallar...*, s. 40. TEZİÇ, E., a.g.m. s. 94,97.

124 *İbid.*, s. 93. ÇAM, E. E., a.g.e., s. 34; ÖRNEK, A., a.g.e. s. 432 vd; HAMON, L- MABİLEAU, A., a.g.e., s. 432.

125 MENDES-FRANCE, P., *La Republique Moderne*, Paris 1966, s. S. 83.; ÖZKOL, A., a.g.m. s.70.

126 TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 455.

127 *İbid.*, 455 vd.

128 VEDEL, G., "Verite de la Ve Republique", RAP, Septembre-Octobre 1959, s. 900.; ÇAM, E.; a.g.e., s. 33-34.

129 PALAMBARA, J., Bürokratlar ve Siyasal Gelişme, (çev. Selçuk Yalçındağ), AİD 1971, c. 4, sy. 2, s. 91.; TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 456. Ayrıca bkz. 22 Aralık 1974 tarihinde Milliyet Gazetesi tarafından düzenlenen, "İktidar Düğümü Nasıl Çözülebilir" adlı oturumda Tunaya'nın bu konudaki konuşması; ÜAME., S. 33.

130 PALOMBARA, J., a.g.m., s. 91. İktidarın kişiselleşme sebepleri konusunda bkz. TEZİÇ, E., *Anayasa...*, s. 356-366.

131 TEZİÇ, E., *Anayasa...*, s. 365.

132 *İbid.*, s. 366.

133 *İbid.*

Neticede ortaya atılan ve kendisini topluma kabul ettiren bir şahsın etrafında bütünleşirler. Bu şahıs iktidarı şahsında toplar<sup>134</sup>.

Vatandaşların gün geçtikçe partizan ideolojilere güvenlerini yitirmeleri de iktidarın kişileşmesine sebep olabilmektedir. Özellikle koalisyon dönemlerinde hiç bir parti tek başına programını uygulama imkânı bulamadığı için yeni bir program etrafında birleşmektedirler. Bu durum ise seçimde, kendisine sunulan seçim öncesi programın bir aldatmaca olduğu kanatını uyandırmaktadır. Bunun sonucu olarak seçmen partilere güvenini de yitirebilmektedir. İşte böyle durumlarda vatandaşlar bir parti programından çok liderlerin şahsiyetlerini dikkate alarak tercihlerini yapmaktadırlar. Böylece parti liderlerine duyulan güven ve sempati ön plana geçmektedir<sup>135</sup>.

Öte yandan, günümüzde sorunların teknik yönünün ağır basması parlamentoların etkisini azaltmış; iktidarın kişiselleşmesini çabuklaştırmıştır. Parlamentoların siyasî hayatın tamamına hâkim olduğu dönemlerde önemli kararlar parlamentoda alındığı için iktidarın kişiselleşmesi önemli bir kısmının parlamento dışında alınması sonucunu doğurmuştur. Bunun sonucu olarak da teknik niteliğe sahip elemanlar ve teknik personel kadrosu bulunan liderler ön plâna geçmekte ve iktidarın kişiselleşmesini hızlandırmaktadır<sup>136</sup>.

Tabii ki, iktidarın kişiselleşmesi, başka bir deyişle karizmatik derecesinde liderlerin ortaya çıkışı sadece sözünü ettiğimiz vasıtalarla olmamaktadır. Kitle haberleşme araçlarının yanısıra liderlerin kişiliği de çok önemli rol oynamaktadır. Nitekim, De Gaulle için "Fransız Siyasî Rejimi büyük ölçüde general De Gaulle"dür" deyiminin kullanılmasında, tirajı 15 milyonu aşan özel gazete çıkarmaları suretiyle yapılan, belki de abartılmış propagandaların yanısıra, onun kişiliğinin, parlak geçmişinin de etkisi inkâr edilemez. Belki sırf

bu yüzdendir ki, De Daulle'un icraatına karşı olan birçok seçmen bile ona oy vermiştir<sup>137</sup>. Fakat, iktidarın kişiselleşmesinde çağımızda haberleşme teknolojisindeki ilerlemeler birinci plânda yer almaktadır<sup>138</sup>.

Ne var ki, kişilerin şahsiyetlerinin ve hayat biçimlerinin zamanla değişmesi gerçeği neticesi karizmatik liderler zamanla cazibesini kaybedebilmektedirler. Gerçekten tarihte bunun misalleri çoktur. Meselâ; Koreliler, başlangıçta son derece sevdikleri ve Karizmatik lider haline getirdikleri Başkan Rhee'yi daha sonra vatan haini ilân etmişlerdir<sup>139</sup>. İktidarın kişiselleştiği, karizmatik liderin olduğu toplumlarda asıl mesele bu liderlerin ölümünden sonra ortaya çıkmaktadır ve yeni bir liderin nasıl bulunacağı sorunu çoğu kez ülkede huzursuzluk kaynağı olmaktadır<sup>140</sup>.

Teknik gelişmeler sonucu parlamentoların yetkilerini kaybetmeleri ve iktidarın kişiselleşmesi<sup>141</sup> olgusunun parlamenter sistem üzerindeki etkisine gelince; bu durum, zaten bozulmuş olan "klâsik kuvvetler dengesini" biraz daha yürütme lehine kaydırmış ve böylece parlamentoda basit hesaplar sonucu hükümet düşürülmesi önlenmiş, siyasî iktidarda "istikrar" sağlanmıştır. Bunun en bariz misali Fransa'dır. De Gaulle'nün iktidara gelmesiyle Fransız siyasî hayatının en göze çarpan özelliği olan "hükümet istikrarsızlığını" gidermek için çareler aranmış ve bulunmuştur<sup>142</sup>.

Aslında iktidarın kişiselleşmesi, kişisel İktidar demek olmadığı için fazla korkulacak bir gelişme değildir. Zira, kişisel iktidar tüm yetkilerin tek kişide toplanmasıdır; yani diktatörlüğün bir başka adıdır. Halbuki İktidarın kişiselleşmesi, çoğulcu bir demokratik düzen içinde gerçekleşmektedir; iktidar tek kişi tarafından somutlaştırılmıştır. Bu kimse her ne kadar tüm yetkileri kendisinde toplayamazsa da, şahsiyetinden doğan bazı özellikleri sonu-

134 MENDES-FRANCE, P., a.g.e., 1966, s. 83.

ÖZKOL, A., a.g.m., s. 70.; ÇAM, E., a.g.e., s. 35.

135 TUNAYA, T.Z., a.g.e., s. 455.

136 PALOMBARA, J., a.g.m., s. 91.

137 İbid.

138 TEZİÇ, E., a.g.m., s. 91.

139 ÇAM, E., a.g.e., s. 35.

140 TUNAYA, T. Z., a.g.e. s. 454.

141 ÖZKOL, A., a.g.m., s. 71.

142 DUVERGER, M., Seçimle Gelen Krallar..., s. 12.

cu demokraside pek alışılmamış ve biraz da demokrasiye yabancı gibi gözüken bir güç ve etki elde etmiştir<sup>143</sup>. Bu insan başkalarına nazaran daha ön plâna geçer. Kamuoyunda bu kişinin işgal ettiği müesseseye yakıştığından, karmaşık problemleri bir kılıç darbesiyle çözeceğinden söz edilir<sup>144</sup>. Tekrar belirtelim ki, tüm bu gelişmeler demokratik rejim içinde cereyan etmektedir. Bu kişi bu otoriteyi demokratik yollardan, yani yapılan bir seçimle kazanmakla veya kaybetmektedir<sup>145</sup>. Zaten rejimin bu özelliği, iktidarın kişiselleşmesini kişisel iktidardan, yada keyfî iktidardan ayıran husustur. Bugün için iktidarın kişiselleşmesi, Batı demokrasilerinde siyasî iktidarın almış olduğu yeni şekildir. İktidarın kişiselleşmesi vatandaşın seçim hakkını elinden almamaktadır<sup>146</sup>. Temel hak ve özgürlük rejimi içinde bu liderler türemektedir.

İktidarın kişiselleşmesi gerçeği, bize, Durkheim'in "İktidarın gittikçe müesseseleşeceği" görüşündeki isabetsizliği de göstermektedir<sup>147</sup>.

Şu halde, bu olgu karşısında hukuk ne yapacaktır? Plüralist bir demokratik rejimde kendini gösteren kişiselleşmiş iktidarı nasıl düzenleyecektir. Gerçi, belirttiğimiz gibi, bu kişi bir diktatör değildir, ama kuvvetler dengesini değiştirmiştir; ortada fiilî bir iktidar kayması vardır; hukuk bozulan bu dengeyi ye-

niden düzenlemek zorundadır<sup>148</sup>.

İktidarın kişiselleşmesi halkın artık siyasete karışmasının gereksizliği inancını doğurabilir. Çünkü, ortada efsaneleştirilmiş liderler mevcuttur; bunlardan her meselenin çözümü beklenebilir. Halk ile haşır neşir olmuş bu lider halkın içinde dolaşmakta, onlarla sohbet etmekte, dertlerini dinlemektedir ve halk ile kaynaşmıştır. Nitekim, Roosevelt'in ocak başı sohbetleri, De Gaulle'ün halk arasına karışması, Kissinger'in Orta Doğuda mekik dokuması<sup>149</sup> bu liderlerin halk ile olan sürekli ve sıcakkanlı ilişkileri göstermektedir. Kaldı ki, bu sözünü ettiğimiz liderler az gelişmiş ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak şunu belirtelim ki, iktidarın kişiselleşmesi olgusu klasik kuvvetler ayrılığı prensibi ve buna dayanan parlamenter sistemi kökünden sarsmıştır; yürütme iyice kuvvetlenmiştir. Yeni bir karizmatik iktidar doğmuştur; hukukçu bunu düzenlemek ve yeni dengeyi hukuka yansıtmak zorundadır<sup>150</sup>.

#### 4- Anayasalarımızda Durum

Genel olarak tüm dünyada görülen iktidarın kişiselleşmesi ve güçlü icra organı oluşturma eğilimine ülkemizde de rastlanmaktadır. Hele içinde bulunduğumuz bugün iç ve dış şartlar karşısında güçlü yürütmeye duyulan ihtiyaç kendini daha da hissettirmektedir. Ne var ki, Türk siyasi hayatında ve anayasacılık hareketleri içerisinde icra organının bu hak ettiği yer kendisine bir sistem içerisinde verilememiştir. Bu konuda bir doğru ile değil inişli çıkışlı, bir eğri ile karşı karşıyayız. Kısa bir tahlil bunu gösterecektir.

27 Mayıs 1960 ihtilâli ve onun akabinde yapılan 1961 Anayasası bir tepki Anayasası ve yeni açılan dönem bir tepki dönemi niteliği taşıyordu. Bu tepkinin izlerini 1961 Anayasasının kurduğu kuvvetler dengesinde görmek mümkündür. Yürütme organına zayıf

143 HAMON, L-MABİLEAU, A., a.g.e., s. 39-40.

144 DUVERGER, M., *La Ve Republique.*, s. 37; ÖZKOL, A., a.g.m., s. 71.

145 TUNAYA, T.Z., a.g.e. s. 456. İktidarın kişiselleşmesi ve hukuki düzenlenmesi zorunluluğu 1964 de Lijon'da yapılan bir Sempozyumda tartışılmıştır. Sempozyumda sunulan tebliğler; "La personnalisation du Pouvoir Entretien de Dijon" adlı kitapta yayınlanmıştır. Ayrıca İktidarın kişiselleşmesinin konusunda bkz. JEANNEAU, 6., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris 1967 ve 1974 baskıları, s. 64 vd.

146 TUNAYA, T.Z., a.g.e.s. 456.

147 İbid.

148 ALDIKAÇTI, O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul 1982, s. 142. 1961 Anayasası hazırlanırken, Sisal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün hazırladığı tasarı Batı ülkelerindeki genel eğilime uygundu. Bkz. ALDIKAÇTI, O., s. 142. Bu tasarinin metni, için bkz. *Sisal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Gereçli Anayasa Tasarı*, Ankara 1960.

149 ILICAK, N. "Anayasa ve Seçim Semineri", *Tercüman Gazetesi*, 23,4.1980.

150 SOYSAL, M., *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul, s.1986, s. 361.

arasında hep kuvvetli icradan şikayet edilmişti. Halbuki, zayıf bir yürütme anlayışı devlet işleyişinin düzenlenmesinde batı ülkelerindeki son gelişmelere ve özellikle toplumumuzun devlet anlayışına uymuyordu. Gerçekten Batıda artık kuvvetli bir icra organının hak ve hürriyetler için bir tehlike oluşturacağı kabul edilmemektedir<sup>151</sup>. Oysa, 1961 Anayasasının sistemi içerisinde yetkileri kısılmış, ona yetki vermekte adeta kıskançlık gösterilmiştir. Zira, icraya yetki verildiğinde onun bu yetkileri daima kötüye kullanılabileceğinden hareket edilmiştir.

Yürütme Organına tanınan bu zayıf statü sonucu idari mekanizma işlemez duruma gelmiştir. Nisbi temsil esasına dayanan seçim sistemi sonucu koalisyonlar ülkeyi perişan etmiştir. Sebebi ne olursa olsun memlekette 1970-80 arasındaki 10 yıl içinde 12 hükümet değişmiştir.<sup>152</sup> Bu durumun 12 Eylül 1980'e gelmesinde büyük payı vardır.

1982 Anayasası yürütme organına gereken önemi vermiş; parlamenter rejimin gereği olan kuvvetlerarası eşitlik ve denge prensibine uyulmuş ve böylece yürütme organı gerçek statüsüne kavuşturulmuştur. Anayasanın muhteva bakımından en dikkat çeken yönü "güçlü yürütme" esasını benimsemiş olmasıdır. Bundan geriye dönüş olmamalıdır. Bu çağdaş bir yaklaşımdır.<sup>153</sup>

Yasama organı karşısında düzenleyici işlem yapma yetkisi bakımından güçlendirilen yürütme, kendi içinde de güçlendirilerek Cumhurbaşkanına yeni bir statü tanınmıştır. 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkileri bir tek madde (md. 104) halinde toplamıştır. Bu tür bir düzenlemenin şekle ilişkin bir özelliği ve amacı vardır. Gerçekten bu maddeyi okuyan, sanki Cumhurbaşkanının yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını karıştı-

riyor zanneder. Bu tür bir düzenlemenin sistematik kolaylıktan öte "psikolojik etki" oluşturmak amacı vardır<sup>154</sup>. Böylece bu yetkileri toplu olarak görenler 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına çok önemli bir yer ayrıldığı izlenimine kapılacaktır.

Şunu da belirtelim ki 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına verilmiş bazı yeni yetkilere rağmen, yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya<sup>155</sup> ve aktif bir şekilde katılması pek mümkün değildir. Ancak, bu durum cumhurbaşkanının tarafsızlık ilkesine tam olarak uyması şartı ile böyledir. Belli bir çoğunluğun liderliğinden, parti genel başkanlığından ve aktif başbakanlık makamından, sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlığı makamına gelmesi durumunda bazı zorluklar çıkacağı ortadadır.<sup>156</sup>

1982 Anayasası başbakana da hükümet içinde belli ölçüde bir ağırlık tanımış, ona "eşitler arasında birinci" rolü vermiştir. Keza, rasyonelleştirilmiş parlamenterizm biçiminde ifade edilen görüşe uygun olarak da yine yürütmeye işlerlik kazandırmak için yasama organına da aktif bir çalışma prosedürü kazandırmak istenmiştir.

Anayasa yürütme organını güçlendirirken bir taraftan da hak ve hürriyetlerde bazı kısıtlamalar yapmıştır. Oysa, yürütmeyi güçlendirirken devlet otoritesi ile özgürlükler arasında kurulmuş olan dengeleri çok fazla bozmamak da çağımızın bir başka gereğidir<sup>157</sup>. Esasen, yürütmenin güçlendirilmesi ille de özgürlüklerin sınırlandırılması anlamına gelmez. Yoksa yürütmeyi güçlendirirken hak ve hürriyetleri kısma yolunu seçmek çok basit bir çözüm olur. Zira, asıl başarılı çözüm yürütme-

154 SOYSAL, M., a.g.e., s. 171, 196.

155 SOYSAL, M., "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 19. Hak ve hürriyetler konusunda 1982 Anayasasının yaklaşım biçimi için bkz. AKILLIOĞLU, T. 1982 Anayasasında Temel Hakların Genel Kuralları, **İnsan Hakları Yılı** c. 5,6., 1982/19 s. 50-60.

156Bkz. KUZU, B., **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, İstanbul 1995.

157 DURAN L., Türkiye'nin Siyasi Rejimi, **Yeni Gün dem**, 16-31 Mayıs 1988, "Demokrasi Eki" s. 7.299

151 İbid. s. 319.

152 TEZİÇ, E., Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Sorumsuzluğu, **M. Ü. Kamu Hukuku Bülteni**, Şubat 1990 sy. 2, s.6.

153 İbid; KUZU, B., **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, İstanbul 1990 s.

yi güçlendirirken, hak ve hürriyetleri pek fazla kısmayan çözümdür. Tabii ki 1982 Anayasasının bu eğiliminde 1961 Anayasası döneminde hak ve hürriyetler konusunda yapılmış yorumların da büyük etkisi olmuştur<sup>158</sup>. Yargı yetkisinde de bazı törpülemeler yapılmıştır.

1982 Anayasasında devlet, toplumun huzuru, milletin ve devletin bütünlüğü ön plandadır. Fakat ferdin ihmal edildiği de söylenemez. Nitekim, devletin amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddede de ferde gereken değer verilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra çözülmesi gereken bir sorun da 1982 Anayasasının öngörül-  
düğü hükümet şeklinin ne olduğudur.

Anayasada mevcut olan bazı açıklamalara bakılırsa 1982 Anayasası parlamenter rejimi muhafaza etmiştir. Bu konuda en açık ifade başlangıç kısmında ve 8. maddenin gerekçesinde varır<sup>159</sup>. Doktrinde arklı değerlendirmeler mevcuttur. Aksak Başkanlık Hükümeti<sup>160</sup>, Otoriter Başkanlık Hükümeti<sup>161</sup>; Başkanlı Parlamenter sistem<sup>162</sup>; "Zayıflatılmış Parlamentarizm"<sup>163</sup>;

Belirtelim ki bu değerlendirmeler 1982 Anayasasının öngördüğü gerçek hükümet şeklini yansıtmamaktadır. Temelde yine parlamenter sistemdir. "Yarım" da olsa bir başkanlık sisteminin varlığı için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya katılması gerekir. Kanaatimizce, 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemi rasyonelleştirilmiş parlamenterizm akımı doğrultusunda gerçekleştirilmiş bir sistemdir. Başka bir deyimle klasik parlamenter rejim ile yarıbaşkanlık rejimi arasında kendine özgü "sui-generis" bir nitelik arz et-

mektedir.

1982 Anayasasının öngördüğü bu tip bir hükümet şekli "devlet yönetiminde yeni zorluklara sebep olabilir". Yeni sistemde cumhurbaşkanı yürütmenin yetkili ama sorumsuz başıdır. Bu şekilde yetkili bir karar makam haline getirilmesi diğer siyasi kurumlarla (parlamento, hükümet, Başbakan, muhalefet, kamuoyu) zıtlaşması sonucunu doğurabilir<sup>164</sup>.

Gerçi Cumhurbaşkanı Kenan Evren döneminde mevcut siyasi konjonktür böyle bir güçler çatışmasını önlemiştir. Bu uyum bir süre devam etmiştir. Rahmetli Cumhurbaşkanı Özal ile Hükümet başlangıçta işbölümü yerine işbirliği halinde çalışmışlardır. Ancak bu uyum kalıcı olamazdı ve nitekim olamamıştır. 20 Ekim 1991 milletvekili genel seçimi ile Meclisin aritmetik yapısının ve kompozisyonunun değişmesi veya başka bir siyasi gelişmenin ortaya çıkması neticesi, Cumhurbaşkanının Başbakanla ihtilafa düştüğü, bunun giderek sertleştiği ve yeni boyutlar kazanarak siyasi bunalımlara dönüştüğü az da olsa görülmüştür. Nitekim 1985 seçimleri sonucu Fransa bir süre krize girmiştir. 1982 Anayasasının, 1958 Fransız Anayasasının öngördüğü hükümet isteminden farklı düşünsek bile, benzer sakıncaların memleketimizde de ortaya çıkabileceğini gözardı edemeyiz. Belki böyle bir sürtüşmenin önlenmesi Cumhurbaşkanının iktidar partisince seçilmesi sonucu sağlanabilir - bugün olduğu gibi- böyle bir kaynaşma "iki-başlılık" açısından yeni sorunlar ortaya çıkarabilir. Anayasanın önemli zaaflarından biri bu noktada gözükmektedir. Fransa'da görülen ve 1975 Yunan Anayasasının bir zamanlar taşıdığı böyle bir siyasi çekişme, çatışma ve bunalım ihtimali, Türk siyasi hayatında da görülebilir<sup>165</sup>. Üstelik böyle durumlarda doğacak organlar ihtilafını (görev ve yetki uyumsuzlukları) haledecek bir mercii bizim Anayasa sistemimizde mevcut değildir. Almanya ve İtalya'da Anayasa Mahkemesine böyle bir yetki verilmiştir.

158 Ibid.

159 ÇAĞLAR, B., *Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı* İstanbul, 1989, s. 99-306.

160 ÖZBUDUN, E., *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 1990 s. 323.

161 SOYSAL, M., a.g.e., s. 318.

162 Bu konuda bkz. KUZU, *Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının konumu ve 1961-182 Anayasalarında Durum*, İHFM, c. LIII, 1988-1990. sy. 1-4, s. 34-90.

163 TANÖR, B., *İki Anayasa, 1961-1982*, İstanbul

164 Bkz. *Milliyet*, 24.3. 1980.

165 SOYSAL, M., a.g.e., s. 103. 1986, s. 182-183.

1961 ve 1982 Anayasasının genel zaaf- larını ana hatları ile belirtmiş olduk. Türki- ye'nin gündeminde gene Anayasa sorunu mevcut. 12 Mart 1971 öncesi Başbakan Demi- rel 1961 Anayasası için "bu Anayasa ile Dev- let yönetilmez" diyordu<sup>166</sup>. Bunu hep söyle- mişti. 12 Mart 1971 ara rejimi sırasında Başbakan Nihat Erim 1961 Anayasası için "Lüks" deyimini<sup>167</sup> kullanmıştı. 12 Eylül 1980'i izleyen günlerde Devlet Başkanı Kenan Evren 1961 Anayasası için şöyle diyordu: "O Anayasa dediğimiz elbise bize bol geldi için- de oynamaya başladık. Anayasanın içinde bir çok açık kapılar vardı, düzeltilmedi. Kötü ni- yetlilere fırsat veren o açık kapılar kapanma- dığı için 12 Mart'a geldik. 12 Mart'ta düzeltil- meye çalışıldı. Ama, maalesef o kapılar gerekli ölçüde kapatılamadı, gene açık kaldı".

Şimdi kapılar çok sıkı kapanmışa benzi- yor ki biraz aralamak ve bazı pencereler açıl- mak isteniyor. 1961 Anayasası için "bol elbi- se, içinde oynamaya başladık" yakıştırması yapılırken, 1982 Anayasası için ise "dar elbise, içinde kıpırdayamaz olduk" deniliyor.

Şu halde bu milletin boyuna, bedenine uygun bir elbise yapacak, onun ölçülerini iyi bilen tabiri caizse bir terziye ihtiyaç olduğu söyleniyor. Gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası ölçü almadan dikilmiş sonra vatandaşa giydirilmiş iki elbiseye benzetili- yor. Elbisenin bünyeye uyup uymadığına pek bakılmamış. Gerçi giydirilirken vatandaşa so- rulmuş, 1961 Anayasasının % 60'ı, 1982 Anaya- sasını % 92'si kabul etmiş. Ancak, tartışmasız hatta aleyhte konuşmanın suç teşkil ettiği bir ortamda elbetteki sağlıklı sonuç alınamazdı. Anayasanın lehine konuşmak serbest aleyhine konuşmak yasak. Ayrıca, 1982 Anayasasının geçici 16. maddesine göre, geçerli mazereti olmaksızın oylamaya katılmayan halk oyla- masını izleyen ilk beş yıl içinde yapılacak genel ve ara seçimleri ile mahalli seçimlere ve başkaca halk oylamalarına katılma hakkından

yoksun bırakılıyordu. 1961 Anayasası CHP ve CKMP'ne mensup üyelerce hazırlanmış DP'den hiç üye alınmamış. Nitekim Referan- dum sırasında AP oyunun rengini ancak "ha- yırdan hayır vardır" şeklinde dolaylı olarak be- lirtbilmiştir.

1982 Anayasasını hazırlayan ekibin mümkün olduğu kadar siyasi partilere bulaş- mamış kimselerden oluşmasına dikkat edil- miştir. Tabii ki bu Türkiye şartlarında ne dere- ce mümkün olabilirdi; hele 12 Eylül 1980 öncesi politize olmuş bir toplumda. Her iki Anayasa da milletin genel bir seçimde seçme- diği kişilerden oluşan meclisçe yapılmıştır. Sonradan referanduma sunmak olağanüstü şartlarda sembolik olmaktan öteye geçemezdi. Nitekim dünyada bu tür ortamlarda referandu- ma sunulup da reddolunan Anayasa bir tek 1946 tarihli Fransız Anayasasıdır, o da 1,5 ay sonra tekrar kabul edilmiştir.

Görülüyor ki, her iki Anayasamız da millet dışında hatta millete rağmen yapılmış Anayasadır. 1921 ve 1924 Anayasaları bunla- rın içinde en millî olan Anayasalarımızdır. Genelde Anayasalarımız aşağıdan yani halk- tan gelen bir hareketle değil yukardan gelen bir hareketle oluşturulmuştur; adeta "empoze" Anayasalardır. İlk yazılı Anayasamız olan 1876 Kanun-u Esasi de böyledir. Nitekim Celâl Nuri Bey bu durumu şöyle ifade ediyor; "Kanun-u Esasi'nin halk için Avcılık Nizam- namesinden pek farkı yoktu".

Ancak bir anayasanın ihtilâl döneminde yapılmış olması yani demokratik olmayan bir ortamda yapılmış olması o Anayasanın küllen reddi sonucunu doğurmaz. Bazı değişiklikler yaparak da ayakta tutmak mümkündür. Bu bakımdan yeni bir Anayasa mı? Yoksa Anayasa değişikliği mi? Sorusuna her ikisi de müm- kündür diyebiliriz. Şimdi gündemde olan yeni bir anayasadan öte bazı değişiklikler. Fakat TBMM'de yeterli mutabakat sağanabilirse yeni bir anayasa da düşünülmektedir. İşte bu noktada yapılacak iş yeni bir yanlışlık yapma- dan çağın gereğini yakalamaktır. ■

<sup>166</sup> Ibid, s. 134.

<sup>167</sup> Bkz. TUNAYA, T.Z. *Siyasi Müesseseler ve Anaya- sal Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul 1975, s. 252.

### Kısaltmalar

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	:Adı Geçen Makale.
AHFD	: Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi
AMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
B.	: Birleşim
bKZ.	: Bakınız
c.	:cilt
Chr.	: Chonique
Çev.	: Çeviren
D.	: Recueil Dalloz
DD	: Danıştay Dergisi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
E	: Esas
ed	: Edition
fas	: Fasicule
GP	: Gazette du Palais
ID	: İdare Dergisi
İHFM	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
Kt	: Karar Tarihi
md.	: Madde
O	: Oturum
RAQ	: Revue de l'Association Quebécoise Pdur l'Etude Comparative du Droit
RDP	: Revue de Droit Public
RG	: Resmi Gazete
RPP	: Revue Politique et Parlementaire
s	: Sahife
SBFD	: Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
sy	: sayı
t	: Tome
vd.	: ve devamı
vol.	: Volume
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu