

# Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -II-

BURHAN KUZU\*

## III- NEDEN BAŞKANLIK HÜKÜMETİ

### 1- Yürütme Organını Güçlendirme Zarureti:

#### a- Güçlendirme Nedenleri:

Yukarıda yaptığımız açıklamalar göstermiştir ki, yürütme organı daha aktif ve etkili bir rol üstlenmek zorundadır. Gerçi devlet gücünü sınırlı tutma fikri ön planda yer alıyorsa da, bu gelişmeler karşısında yürütme organının gücünü arttırmak için yeni yollar aranmaya çalışılıyor<sup>170</sup>. Bu arayış normal ve zaruridir; zira, Devlet dediğimiz örgütün işleyişini üstlenmiş olan icra organı veya dar anlamda "hükümet", Anayasa ve kanunlarla kendisine üstün yetkiler verilmektedir ki, bu çok önemli görevini tam ve eksiksiz bir şekilde ifa edebilsin<sup>171</sup>. Günümüzde artık "en iyi devlet en az müdahale eden devlettir" fikri terk edilmiştir<sup>172</sup>. Her ne kadar "özelleştirme" müessesesinin yaygınlaşması ile devletin müdahale alanları biraz daralmaya başlamış ise de, bu daha çok "Sosyal Devlet" anlayışındaki zayıflama belirtisi olabilir. Bunun dışında devletin ağırlığını hissettirmesi gereken birçok alan mevcuttur.

Batı demokrasilerinde yürütmenin güçlenmesi devletin niteliğinin değişmesi sonucu

ortaya çıkmıştır. Öyle ki, bazı yazarlar, yasma-yürütme arasındaki denge krizinin asıl nedenini buna bağlamaktadırlar<sup>173</sup>. Bu gelime sonucu yasama organının yasama faaliyetleri bakımından zayıflaması, buna karşılık yürütmenin düzenleme sahasını genişletmesi "yasama devletinden", "idare devletine" geçiş olarak nitelendirilmiştir<sup>174</sup>. Bu durumda, parlamentoların artık insiyatiflerini yitirdikleri ve adeta bir "tasdik" veya "kayıt" organı halini aldıkları gözlenmektedir<sup>175</sup>. Nitekim, parlamentolarda kabul edilen kanunların tasarılarından oluşması da bunu doğrulamaktadır<sup>176</sup>. Böylece önceleri yasamanın üstünlüğüne dayanan devlet artık icra organının üstünlüğüne kayanmaktadır<sup>177</sup>.

Belirtelim ki, hemen hemen tüm dünyada gözlemlenen yürütme organının güçlendirilmesi yolundaki bu zaruret, ülkemiz açısından da geçerlidir. Ne var ki, ülkemizde "güçlü yürütmenin" hürriyetler bakımından tehlikeli olacağı yönündeki yanlış kanaat nedeniyle bu konuda dünya devletlerinin dışında bir çizgi takip ettiği için gelişmeler zamanında yakalanamamıştır.

1921 ve 1924 Teşkilat- Esasiye Kanunları dönemlerinde kuvvetlerin birliği ilkesi hakim olduğu için devlet hayatını zaafa uğrattacak bir iktidar boşluğu doğmamıştır<sup>178</sup>. Gerçi 1924 Anayasası kısmen kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanıyorduydu da, bu Anayasa

\* Doç. Dr. Burhan KUZU, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuk u Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

döneminde bir iktidar boşluğundan söz edilmiş, aksine 1950-60 dönemine "kuvvetli icra"dan şikayet edilmeye başlanmıştır. Bu durumun sebebi, parti disiplini, seçim sistemi ve bunların sonucu olarak da yasama-yürütme diyalogu yerine iktidar-muhalefet diyalogunun hakim olmasıdır.

27 Mayıs 1960 ile açılan yeni dönem bir tepki dönemi olduğu için bu tepkinin izleri 1961 Anayasasına da yansımıştır. Nitekim bu Anayasada sezilen en belirgin hususiyet yürütme organının ikinci plana itilmiş olmasıdır. Bunun nedeni genel oya ve genel oydan çıkan organlara karşı güvensizlikte kendini göstermektedir<sup>179</sup>. Bunun sonucu olarak iktidar muhtelif ellere paylaştırılmak suretiyle güçsüz bir yönetim sistemi meydana gelmiştir<sup>180</sup>. Böylece iktidarın mümkün olduğu kadar bölünmesi sonucu Devlet içinde bir "İktidar konfederasyonu" oluşmuştur<sup>181</sup>. 1961 Anayasasında "yürütme" ikinci derecede görülmüş "müştak", "derive" bir yetki olarak vasıflandırılmıştır. İlgili maddelerde yasama ve yargı "yetki" kelimesi ile ifade edilirken yürütme için "görev" kelimesi kullanılmıştır. Oysa, bu tip bir iktidar anlayışı bizim tarihi idare anlayışımıza ters düşmektedir. Bizde ortak kanaat, siyasi iktidarın yani dar anlamda hükümetin her şeyi yapmaya muktedir olmasıdır. Dolayısıyla bizde, halk bu düşüncenin doğal bir sonucu olarak herşeyi hükümetten beklemektedir. İşin esası böyle olmakla beraber, 1961 Anayasası sistemi içerisinde ise yürütmenin yetkileri kısılmış, ona yetki vermekte adeta kıskançlık gösterilmiştir. Zira, yürütmeye yetki verildiği zaman onun bu yetkileri daima kötüye kullanılabileceği düşüncesinden hareket edilmiştir<sup>182</sup>.

Kanaatimizce, 1961 Anayasası hazırlanırken Siyasal Bilgiler Fakültesi Anayasa Tasarısında yer alan gerekçeler dikkate alınsa idi, yürütme organı belki de bu kadar güçsüz ve çelimsiz duruma düşmezdi. Gerçekten bu tasarıda şu satırları görüyoruz: "Bilindiği gibi, kuvvetli bir icra organı bizde gelenektir. Bu gelenek demokratik gelişmeden beri de devam etmiştir. Böyle bir geleneğin Türkiye'de yerleşmesi tesadüfi değil, bünyevi zaruretlerin

mahsulüdür ve bunun devamında büyük milli menfaat vardır"<sup>183</sup>.

Söz konusu tasarının ana prensipler kısmında "Devlet idaresinin temel unsuru olan yürütme organının yapısında tasarımız Türkiye'de kuvvetli ve istikrarlı bir hükümetin zaruri olduğunu kabul eden görüşe dayanmaktadır. Son zamanlarda yürütmeyi kayıtlamak yolundaki temayülü yerinde bulmuyoruz. Çünkü bu temayülün, geçirdiğimiz siyasi buhranın aşırı derecede tesiri altında kalarak Türkiye'nin gerçek ve uzun vadeli ihtiyaçlarının gözden kaçırıldığını sanıyoruz" denilmektedir<sup>184</sup>. Aynı taslak metninde şu satırları görüyoruz: "Batı istikrarsızlığa veya icranın işlememesine bir dereceye kadar belki tahammül edebilir. Fakat az gelişmiş bir memlekette böyle bir durum halledilmesi gereken her türlü toplumsal meselenin askıda kalması gibi çok tahripkâr neticeler doğurur. Bundan başka, Batı memleketlerinde bile kuvvetli bir icra zarureti münakaşa edilmez bir siyaset prensibi haline gelmiştir"<sup>185</sup>.

Ana hatları ile özetlemeye çalıştığımız Gerekçeli Anayasa Tasarısında, 1961 Anayasası ile güçlü, istikrarlı bir icra organının getirilmesi tavsiye edilmiş ve bunun zaruretine işaret edilmiştir. Ne var ki, bu ciddi ve önemli uyarılar dikkate alınmamıştır. Tasaradı belirtildiği gibi çok geçmeden güçlü yürütme organına ihtiyaç duyulmaya başlanmış ve devletin gücü zaafa uğramıştır. İcrayı güçlendirmek amacıyla 1971 ve 1973'de yapılan Anayasa değişiklikleri kifayetsiz kalmış, dolayısıyla 12 Eylül 1980'e gelinmiştir.

Bu konuda 12 Eylül lideri ve Devlet Başkanı Kenan Evren, 1982 Anayasasını Devlet adına resmen tanıtma programı gereğince yaptığı konuşmalarda bu hususa değinerek şöyle diyor: "Hele devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati ehemmiyetine rağmen, arka plana itilmiş ve işlemeze hale gelmiş olması, 1961 Anayasası'nın belki de en büyük ve en tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir... 12 Mart'ta (1971) yapılan... değişikliklere rağmen, yürütme organının ve yetkilerinin zaafı sürüp gitmiştir"<sup>186</sup>.

Görülüyor ki, Türkiye'de istikrarsızlığın temelinde yatan asıl faktör yürütme organına gerekli olan dozda güç ve kuvvetin verilmemiş olmasıdır. Oysa bu bir zorunluluktur. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında yürütme organının dar kalıplar içerisine sokulmaması gerektiğine işaret etmekte ve şu sonuca varmaktadır: "Bunun hilafını kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işleme güç bir çerçeve içerisine sokmak ve özellikle kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların ortaya çıkmasında bir iş yapamaz, tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki, bunun da ne ülke yararına ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır"<sup>187</sup>.

İşte bu tablo 12 Mart 1971'e kadar şöyle veya böyle gelebildi. Bu tarihten sonra başlayan koalisyon hükümetleri krizin altında adeta boğuldular. Bu durumda Türkiye dünyanın en istikrarsız ülkelerinden biri durumuna gelmiştir. Son 10 yılda 12 hükümet değişmiştir(188). Ülkenin içine düştüğü bu krizden kurtuluşun çaresinin Başkanlık hükümeti olduğu ileri sürülmüştür<sup>189</sup>.

Belirtelim ki, çok geçmeden 12 Eylül 1980'de devlet çarkı durur. Yeni dönemde en dikkat çeken husus yürütme organını hak ettiği yere koymak çabasıdır. Gerçekten 1982 Anayasası "güçlü yürütme" esası üzerine kurulmuş ve 1961 Anayasasının bu yöndeki ciddi manada eksikliğini gidermek istemiştir (190). Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da, bir kararında "1982 Anayasası'nın 1961 ve hatta 1924 Anayasasına karşı güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi, yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır. Anayasanın birçok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir"<sup>191</sup> diyor.

Yürütmenin güçlendirilmesi genelde olumlu karşılanmıştır. Soysal'a göre 1982 Anayasasının bu yaklaşımı, yani yürütmenin türlü yollardan güçlendirilip daha etkili duruma getirilmesi, hem Türkiye'nin içinde bulunduğu koşulları, hem de dünyadaki genel eği-

lim düşünülürse, son derece çağdaş bir yaklaşım olarak görülebilir. Çünkü, yürütmenin güçlendirilmesi bütün dünya anayasalarında görülen ve devlet görevlerinin artmasıyla birlikte çağımızın zorunlu kıldığı bir yaklaşımdır"<sup>192</sup>.

1982 Anayasasının yürütmeyi hangi noktalarda güçlendirdiğini daha önce açıklamıştık. Ancak bu Anayasa bir taraftan bu şekilde isabetli bir yaklaşımda bulunurken diğer taraftan da, sistemin işleme açısından yeni zorluklar da getirmiştir. En önemli sıkıntı, öngörümüş olduğu hükümet sisteminin ne olduğunun tam olarak belirlenememesidir. Muhtelif değerlendirmeler olduğunu işaret ettiğimizi hatırlattıktan sonra, belirtelim ki, 1982 Anayasasının öngördüğü sistem ne Başkanlık Rejimi, ne yarı Başkanlık ne de tam bir parlamenter Rejimdir. Bunların dışında "yepyeni ve nevi şahsına münhasır bir sistem oluşturulmuştur"<sup>193</sup>.

#### **b- Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğilimine Karşı Tepkiler:**

XX. yüzyılda çağımızın gereği olarak yürütme organı daha aktif, daha faal bir nitelik kazanırken, bazı tepkilerle karşılaşmıştır. Bu tepkiler genellikle güçlü yürütme karşısında fert hak ve özgürlüklerinin zarar göreceği görüşünden kaynaklanmaktadır.

Bu durumun tarihi bir sebebi vardır; çünkü tarihte tüm fert hak ve özgürlükleri mutlakiyet ve monarşi idarelerine, yani son derece güçlü icra organına karşı yapılan mücadeleler sonucu elde edilmiştir. O günün ölçülerine göre icra organı ne kadar zayıf ve güçsüz olursa, parlamento ise ne kadar kuvvetli ve etkili olursa hürriyetler de o nisbette teminat altında bulunuyor demektir<sup>194</sup>.

İşte, bu görüşün izleri çağımızda hala mevcut bulunmaktadır. Halbuki, bilindiği gibi çağımızda yürütme organı artık bir tek kişiden değil parlamenter ekseriyet tarafından temsil edilmektedir. Böyle olmakla birlikte eski dönemin izleri yine de tesirini göstermektedir<sup>195</sup>. Bu nedenle "klasik özgürlük anlayışı" hala güçlü yürütme organının hürriyetler açt-

sından tehlikeli olacağı düşüncesindedir. Oysa icra organının artık bir parlamenter çoğunluk tarafından temsil edilmesi tek başına hak ve özgürlükler için bir garanti değildir. Zira, tek kişiden oluşan icra organının hak ve özgürlükler için bir tehlike teşkil edebileceği gibi, 10-15 kişiden oluşan bir kabine de özgürlükler için bir tehlike teşkil edebilir. Fakat aynı tehlike yüzlerce kişiden oluşan parlamentolardan da gelebilir. Böylece tek başlı ejderhanın yerini yüzlerce başlı ejderha almış olur. Ne var ki, çağımızda yasama ve yürütme dışında üçüncü bir kuvvet olarak yerini alan etkin yargı kuvveti, sözünü ettiğimiz bu tehlikeleri bertaraf edecek niteliktedir.

Şu halde, icranın güçlenmesinden güçlü yargı denetimine sığınarak korkmamak lazımdır. Dolayısıyla "klasik özgürlük anlayışı"nın eski icra organlarının hürriyetler için tehlike teşkil ettikleri görüşünün tesirinde kalarak çağımızın güçlü icra eğilimine karşı çıkmaları isabetli değildir.

Marksist anlayışın taraftarları da "kuvvetli icra" eğilimine karşı çıkmaktadırlar. Onlara göre, kuvvetli icra tekeli kapitalizmin bir taktiğidir. Çünkü, kuvvetli icranın gayesi tekeli kapitalizmin gerek kendi ülkelerindeki emekçi sınıfı, gerekse gelişmiş olan diğer ülkeleri sömürmektedir<sup>196</sup>. Bunlara göre, sosyal devlet ve sosyal haklar adı altında yapılan birtakım sosyal tedbirler emekçi sınıfları bir sosyal demagojiye boğarak uyutma taktiğinden ibarettir<sup>197</sup>.

İcra organının güçlendirilmesine karşı olan bir diğer grup da "Yağın Demokrasi Anlayışı"<sup>198</sup> taraftarlarıdır. Özellikle Fransa da gelişmekte olan bu akıma göre, Merkezi idareyi güçlendirmek yerine ademi merkeziyet müesseselerine yetki ve sorumluluk vermek onları merkezin ağzına bakar durumdan kurtarmak lazımdır<sup>199</sup>. Bu görüşe göre merkezi idare güçlendirilmiş olsa bile, sosyal tedbirleri almakta yetersiz kalmaktadır<sup>200</sup>. Dolayısıyla ekonomik demokrasinin tam anlamı ile gerçekleşmesini sağlamak suretiyle, kitlelerin ekonomik kararların alınmasına katkıda bulunmasını sağlamak lazımdır<sup>201</sup>. Bunun içinde bölge ekonomik konseyleri, Bölge Kasaba-

ları Kurulmasını<sup>202</sup>, Milli Meclis yanında kooperatif nitelikte ikinci bir meclisin yer almasını ileri sürmektedirler<sup>203</sup>.

Bu görüş taraftarlarına göre de parlamentolar eski gücünü artık kaybetmişlerdir; bunlara göre de yasamanın eski üstünlüğünü sağlamaya çalışmak anarşik bir ortam oluşturur<sup>204</sup>. Zira, klasik parlamantolar yapısı itibarıyla çağımız devetinin yüklendiği bir yığın ekonomik ve sosyal problemlerin üstesinden gelemez<sup>205</sup>.

Kuvvetli icra organının muhtelif zararları olabileceği görüşünden hareket eden bu görüşe göre, vatandaşların sosyal meseleleri yakinen takip ederek ve yukarıda belirttiğimiz kuruluşlar aracılığı ile devlet idaresine "sürekli ve etkin biçimde" katılmak suretiyle kuvvetli icranın totalitarizme kayması önlenmiş olur<sup>206</sup>. Böylece parlamento eskisi gibi hükümetin faaliyetlerine engel olmadığı gibi, kendisi de çok güçsüz bir duruma düşmüş olmaksızın kurtulur. Zira parlamento etkin bir şekilde yönetime katılan halkla arasındaki yakın ilişki sonucu, onunla iç içe olmanın verdiği güven neticesi hükümeti murakabe vazifesini yapabilecektir<sup>207</sup>. Parlamento, tüm önemli kararların alınmasına katılabilecek, halkın ve dinamik unsurların desteği sonucunda icrası karşısında zayıf duruma düşmekten kurtulacak ve görevini rahatlıkla yerine getirebilecektir<sup>208</sup>.

## 2- Parlamenter Rejimde Ortaya Çıkan Sorunlar:

Dünyada krallıkların yıkılıp monarşinin tarihe gömüldüğü ve parlamentonun doğmaya başlamasıyla birlikte İngiltere'de uygulamada ortaya çıkıp daha sonra başka ülke anayasalarına geçen parlamenter rejim bizce artık tarihî misyonunu tamamlamıştır. Nitekim, dünyanın hiçbir bölgesinde bu sistem kitaplarda yer alan şekliyle uygulanmamaktadır. "Neo-Parlamenter" rejim ya da "rasyonelleştirilmiş parlamenter" model adı altında başka bir kisve altında uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu yeni şeklinin de aldatmaca olduğunu gören bazı devletler Yarı Başkanlık ya da Başkanlık hükümetlerine geçmektedirler. Nitekim, Fransa

uzun yıllar sıkıntıdan sonra 1958'de yarı başkanlık modeline geçerek istikrar bulmuştur. İtalya'nın gündeminde başkanlık sistemi vardır.

Parlamente rejimin dayandığı temel unsurların ve gerçekleştirme vasıtalarının artık hiçbir ülkede işlemediğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Bilindiği gibi bu sistemin en önemli özelliği kuvvetler arasındaki eşitlik ve dengedir. Keza, bu dengenin doğal sonucu olarak da yasama organı elindeki denetim mekanizmaları ile hükümeti düşürme ve denetleme yetkisine sahip iken, yürütme organı da yine belli şartlarla parlamentoyu fesh ederek veya seçimleri yenileyerek gücünü gösterme imkanına sahiptir. Ne var ki, siyasi parti geçişi bu iki silahın da susmasını sağlamıştır. Böylece denetim hadisesi tamamıyla ortadan kalkmıştır. Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet cumhurbaşkanlığı aracılığı ile kendisinin dayandığı parlamentoyu fesh ediyor? Bu, bindiği dalı kesmek anlamına gelir. Parlamento rejiminde fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini parlamentoda daha kuvvetli bir çoğunluğa dayandırmak için başvurduğu bir müesseseye haline gelmiştir. Bunun örneklerine Almanya'da (1972'de V. Brant, 1982'de H. Kohl hükümeti) ve İngiltere'de (1974'de İşçi Partisi, 1986'da Muhafazakâr Parti) rastlanmaktadır<sup>209</sup>.

Bu durum karşısında denilmektedir ki, İkinci Dünya Savaşı sonrasında "kabine hükümeti" yerini "Başbakanlık Hükümeti"ne<sup>210</sup> bırakmıştır. Başbakanlık hükümetini şöyle açıklamak mümkündür<sup>211</sup>: Günümüzde başbakan kişisel olarak uygun gördüğü kişilere istediği görevleri verebilme yetkisini elinde toplamıştır. Bakanlar artık başbakan tarafından seçilmekte ve onun tarafından görevlerine son verilebilmektedir. Başbakanın hükümet mekanizmasını elinde tutması durumunu oldukça güçlendirmiştir. Genel olarak temel politika sorunları ve çözümleri başbakan tarafından getirilmektedir. Başbakan kabine tartışmalarında oldukça egemendir ve istediği kararı alabilir. Herhangi bir bakanlığın işlerine istediği şekilde karışabilmektedir.

Başbakanın yetkilerindeki artışın nedeni parlamentodaki çoğunluk partisinin lideri olmasıdır. Siyasi gelişmelerin başbakana kazandırdığı önem, bugünkü Anayasalarda ona hukuki açıdan öteki bakanlardan daha geniş yetkiler tanımasına ve hiyerarşik bir üstünlük vermesine yol açmıştır.

Parlamente sistemin bir diğer sakıncası da, teorik planda da olsa yürütme yasamaya karşı sorumlu iken, seçmenlere karşı sorumluluğu doğrudan değildir. Çünkü hükümet seçmenler tarafından doğrudan belirlenmez. Seçmenler sadece temsilcileri belirler ve hükümet bu temsilciler arasından çıkar. Her ne kadar bakanlar kurulu üyeleri de seçmenin önüne çıkmak zorunda iseler de, milletvekili olmak için aday olmaktadır. Parlamento üyesi olduktan sonra ise bakan olabilmeleri başbakanın elindedir<sup>212</sup>.

Parlamente sistemin bir başka çıkmazı da koalisyonlardır. Bu sistem genelde uygulanan nisbi temsil sistemi neticesi koalisyonlara sürüklenmektedir. Örneğin Fransa'da 1958 öncesi 70 yılda 104 hükümet kurulmuştur. Yani üçüncü ve dördüncü cumhuriyet dönemlerinde durum bu merkezdeydi. Almanya'da Weimar Cumhuriyetinde durum aynıdır. Keza, 1974'te demokrasi ile tanışan Portekiz'de 19 Haziran 1987'de yapılan seçimlere kadar 13 yıl içinde 16 hükümet kurulmuştur. İtalya'nın perişanlığı ortadadır. Bizim halimiz bellidir. 1970-1980 arasında 10 yılda 12 hükümet kurulmuştur. Son yıllarda sürdürülen koalisyon pazarlıkları hafızalardan silinmemiştir. Hele 1973-1975 arasında önce 115 gün sonra 206 gün olmak üzere 321 gün Türkiye koalisyonlarla idare edilmiştir<sup>213</sup>.

Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, bu durum karşısında sadece İngiltere'de uygulanabilen parlamente sistemin başka ülkelerde yürümediği görülünce "aklıştırılmış parlamente sistem"<sup>214</sup> denilen yeni bir tür rejim geliştirilmeye başlandı. Bunu gerçekleştirmek için Anayasalarda yeni somut düzenlemeler yapmak yoluna gidildi. Ne var ki, bu da tam randıman vermedi. Koalisyonlarla yönetimin toplumsal concensus oluşturmada belli ölçüde katkısı olduğu düşünülse bile. Keza, özellikle

İskandinav ülkelerinde belli ölçüde başarılı olduğu görülse de, genelde birçok ülkede kriz çıkardığı ve ciddi sorunları çözemediği de bir gerçektir. Koalisyonlar tavizcilik ve telifçilik gerektirmektedir. Hiçbir programı tam olarak uygulamaya koymak ve hedefler belirlemek mümkün olamamaktadır. Koalisyon protokollerinde bazı hedefler gösterilmekte ise de, bunun da bir formalite olduğu kısa zamanda ortaya çıkmaktadır. Sadece günlük rutin işler yapılabilmektedir. Zaten gösterilen çabalar bir icraat hükümeti kurmaya yönelik olmaktan öte, adeta seçmene karşı özveride bulunulduğu havası verilerek "ülkeyi hükümete bırakmadık" sloganı ve esasen onun da arkasına gizlenmiş olan bürokrasinin paylaşılmasıdır. Bu paylaşımında yine milli egemenlik tam olarak gerçekleşmemekte, koalisyonu oluşturulduğunda kilit parti konumuna hasbalkader gelmiş bulunan ufacık bir parti büyük pazarlık gücü elde etmekte ve kesinlikle de kârlı çıkmaktadır. Acaba demokraside çoğunluğun yönetimi böyle mi gerçekleşmiş olacaktır?

Koalisyon hükümetleri, parlamenter bir rejimde oldukça önemli sayılan "kabine tecanüsü"nü ve "ortak sorumluluk" ilkesini de sıkıntıya sokmaktadır. Oysa, hükümet bir bütündür ve yürütme organının politikasının oluşturulmasından, yürütülmesinden ve denetlenmesinden birlikte sorumludur. Öyle ki, hükümetin ortak sorumluluğu parlamenter hükümet sistemin temel bir kuralıdır. Ortak sorumluluk gerçekleşmeyince diğer önemli iki ilke olan "gizlilik" ve "oybirliği" ilkelerine de uyulamamaktadır<sup>215</sup>. Halbuki, kollektif sorumluluk parlamenter sistemi diğer hükümet şekillerinden ayırt eden en temel niteliklerden biridir<sup>216</sup>.

Kısaca işaret ettiğimiz bu sakıncaların yanında koalisyon hükümetlerinin asıl sıkıntısı "sorumlu ve yetkilinin kim" olduğunun belirlenmesinde muğlak bir ortam oluşturmalarıdır. Bakanların ve başbakanın sorumlu olduğu parlamenter sistemde koalisyonların kısa ömürlü olması, bir yasama döneminde birkaç hükümetin kurulması ve küskünleri ısındırmak için her kurulan yeni koalisyonda bakanların değiştirilmesi, yine aynı amaçla bir ba-

kanlığın bir birkaç bakanlığa bölünerek "suspayı" amacıyla kullanılması gibi yollara başvurulması kimin ya da kimlerin sorumlu olduğunun tesbitinde ciddi manada güçlükler çıkarmaktadır. Her gelen koalisyonun bir öncekini ya da kendi ortak veya ortaklarını suçlaması dönemin sonunda sandık başına giden seçmenin sağlıklı karar verebilme mekanizmasını ciddi şekilde etkilemektedir. Tamamıyla tereddüt içinde kalan seçmen, kimi hangi nedenle tercih ettiğini ya da etmediğini tam olarak açıklayamamaktadır. Hatta çoğu kez sandık başına gitmenin hiçbir şeyi değiştirmeyeceği düşüncesine kapılmaktadır. Hele bir de seçim sonucu yeni bir "kaos" dönemi başlarsa seçmen tam bir bunalıma girmektedir.

Bu acı tabloyu ülkemizde 1991 seçimlerinden sonra yaşadık. Gerçekten 20 Ekim 1991 seçimleri sonucu kurulan DYP-SHP Koalisyonu ve 24 Aralık 1995 seçimleri sonucu ortaya çıkan bölünmüş tablo açıklamalarımızın uygulanmış biçimini oluşturmaktadır. Bu dönemde farklı program ve pek de yakın olmayan görüşlere sahip iki ayrı partinin koalisyon kurması hükümette ortak sorumluluğu bozmuş adeta iki ayrı hükümet gibi çalışmıştır. Birbirlerinin bakanlıklarına giremediklerini dahi itiraf edenler olmuştur. Bu arada SHP+CHP birleşme çalışmaları ve genel başkan değişiklikleri hükümete de yansımış, adeta işler beklemeye alınmıştır. Bu durumdan çıkış olarak gözüken 24 Aralık seçimleri de bekleneni vermemiş ve yeni koalisyon pazarlıkları başlamıştır. Bu dönemde uzun süren koalisyon turları ve denemeleri sırasında demokratik düşünme ve ilkesi epeyce hırpalanmıştır. Neticede günlük gazetelerde "ordunun zorlamasıyla" kurulduğu iddia edilen yeni merkez sağ partilerin kurduğu hükümette bulunan "dönüşümlü başbakanlık" formülü parlamenter rejimde hiç de kabul görmeyecek bir usüldür. Esasen İsrail gibi bazı ülkelerde genellikle de olağanüstü dönemlerde başvuru olan bu tür bir çözüm kabine hükümeti olan parlamenter rejimde "başbakanın" sahip olması gereken ağırlığı azaltan bir çözümdür. Bu demektir ki, Türkiye'de bir dört ya da beş yıl

"cesaretli icraat" ve "bütün bir program" uygulanamayacaktır.

Aynı şekilde bir türlü çözülemeyen ve koalisyondan aktarılan iç ve dış sorunlar karşısında bazen partiler sorumluluk almaktan kaçınmakta ve koalisyonları dışarıdan destekleme vaadinde bulunmaktadırlar. Böylece kurulan azınlık hükümetleri ipleri başkasının elinde olan kukla durumuna düşebilmekte ve vatandaşlara açıkladığı programlarını gerçekleştirememektedirler.

Gelişmiş ülkeler bakımından belki çok fazla problem teşkil etmeyen bu durum ülkemiz için ciddi ekonomik, sosyal ve dış sorunları olan ülkelerde telafisi bir hayli güç kayıplara neden olmaktadır. Balkanlarda, Kafkaslarda, Orta Doğu'da, Kıbrıs'ta, Güney Doğu'da ciddi meselelerle karşı karşıya bulunan bir Türkiye'nin yukarıda özetlediğimiz yapıda hükümetlerle işin içinden çıkması çok zordur. Özellikle dış politikada zamanında alınamayan cesur ve isabetli kararlar, fırsatların kaçırılması, ülke için büyük kayıplara neden olabilir. Kaldı ki, dünyada dostumuzun yok sayılacak düzeyde olduğu düşünülürse, istikrarlı hükümetlere olan ihtiyaç daha da önem arzedecektir.

Öte yandan da, kırk yılda bir bakanlık eline geçirmiş olanlar bunu fırsat bilerek, her an yapılma ihtimali olan seçim için yatırım yoluna gidebilmektedirler. Kendi bölgesini kollama ve bakanlığına bağlı kuruluşlarda iş imkanları araştırmaktadır. Böylece gittikçe "gizli işsizlik" oranı artmaktadır. Bakanlıklar adeta birer KİT'e dönüştürülebilmekte; uzun vade değil kısa vade yatırımlara öncelik verilmektedir. Neticede icraat yapmak durumunda ve zorunda olan "bakan" vatandaşın şikayetleri ve talepleri içinde boğulmakta ve bakanlık bir Belediye Teşkilatı hüviyetini kazanmaktadır.

Tüm bu olumsuzluklar içinde dertlerinin bitmediğini, seçimde verilen vaatlerin yerine getirilmediğini ve kendilerine sunulan programın gerçekleştirilemediğini gören vatandaşlar karamsarlığa düşmektedir. Bu bulanık havada kimin karlı çıktığı çok önemli değildir. Fakat Cumhuriyet, demokrasi, siyasi

parti, seçim, insan hakları, adalet ve eşitlik gibi kavram ve kurumlar hakkında vatandaşlarda oluşan kötü kanaat ülkenin geleceği açısından hiç de iç acıcı olmayan bir sonuca götürme riski taşımaktadır.

Görülüyor ki, parlamenter rejim, iki partinin dışında çok partili bir ortamda genelde nisbi temsil sistemi uygulaması neticesi ciddi sorunlara yol açabilmektedir.

### 3- Başkanlık Hükümetinin Faydaları-Sakıncaları ve Türkiye'nin Özel Durumu

#### a- Başkanlık Hükümetinin Faydaları:

Parlamenter sistemle başkanlık sisteminin kendilerine özgü bazı zayıf ve güçlü oldukları hususlar vardır. Bu durum da parlamenter sistemde yürütme organının istikrarsızlığı, başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütmenin kilitlemesi sorunu biçiminde ortaya konulmaktadır. Bu genel sakıncaları en azından potansiyel olarak mevcuttur<sup>217</sup>. Ancak, bu muhtemel tehlike yanında başkan doğrudan doğruya halk tarafından ve belli bir dönem için seçildiğinden yürütme organının büyük istikrar göstermesi garantilenmiş olmaktadır. Her ne kadar parlamenter sistemlerde de, Büyük Britanya örneğinde olduğu gibi kabinelerin çok istikrarlı ve başbakanın kuvvetli olduğu rejimler varsa da, çoğunlukla, koalisyonlar yüzünden kabinelerin pek işlemediği de bir vakıdır<sup>218</sup>. Oysa, başkanlık sistemi, başkanı yasama organından bağımsız kılmak, ona belli bir görev süresi tanımak ve halk tarafından seçilmek yoluyla, otoritesini meşrulaştırmak suretiyle, yürütmenin istikrarsızlığı ihtimalini ortadan kaldırmaktadır<sup>219</sup>.

Başkanlık hükümet sisteminin bu özelliklerinin, onu diğer sistemlere üstün kıldığı ileri sürülmüştür. Şöyle ki<sup>220</sup> Başkanlık hükümeti sistemi yandaşlarına göre, sistemin dayandığı güçler ayrılığı esasının sağladığı bölünme, uzmanlaşmayı kolaylaştırarak, yönetimi etkinleştirir. Gücün bölünmesinin onu zayıflatarak, özgürlüklerin ihlalinin; güçler arasında kurulacak işbirliği ve karşılıklı

fren ve denge mekanizmaları ile sağlanacak dengenin, güçleri birbirin eşit ve rakip, "kıskaç" iktidarlara dönüştürmesi ile, keyfi yönetimin; sistemin öngördüğü "azınlık vetoları"<sup>221</sup> aracılığı ile de, çoğunluk "istibdadının" engellenerek, azınlıkların korunulacağına inanılır. Keza, hükümetin, meclisin araya girmemesi anlamında doğrudan işbaşına gelişinin, konsensus dengelerinin hassas ve görüş farklılıklarının "anamlı" olduğu toplumlarda ve dönemlerde, hükümetin kurulamayışının neden olabileceği yönetim ve dolayısı ile, otorite boşluğunun yaratabileceği sakıncaları engellediği; temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirerek; halk egemenliği ve ulusal temsil faraziyesini realiteye dönüştürdüğü; yürütme ve dolayısı ile, onun aracılığı ile kullanılan devlet gücünün otoritesini sağlamaştırıp, meşrutiyesini arttırdığı; yürütmenin "kimliğini" doğrudan saptama hakkı veren bu yönetimin, halka izlenecek politikaları da doğrudan onaylama ya da reddetme imkanı sağlayarak ve yürütmenin davranışlarını tahmin edebilir kılarak, siyasal katılımı genişlettiği, kısaca, yönetimi demokratikleştirdiği ileri sürülür. Yine yürütmenin bir kez göreve geldikten sonra azledilemeyişi, bir diğer ifade ile, konsensus değişmelerinin kurumsal platforma yansımalarının engellenişinin, hükümete istikrar ve politikalarına süreklilik sağladığı; ulusal yararın gerektirdiği durumlarda, hükümetin yansız, sınıflarüstü (ulusal yararı gözeten) politikaları ödünsüz izlemesini kolaylaştırdığı; meclis üyelerinin oylarını; hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymadan, parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine "vicdanlarının sesine" uyarak, özgürce kullanmalarını imkan dahiline soktuğu belirtilir. Nihayet yürütmenin monolitik yapısının ise, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda, sür'atli ve dolayısı ile, etkin müdahale imkanı sağladığına; homojen oluşu nedeni ile de, izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığına inanılır<sup>222</sup>.

Başkanlık modelinin bizce en olumlu ve bizi çeken yönü, sorumlu ve yetkilinin kim olduğunun çok açık olarak belli olmasıdır. Bu durum demokratik bir sistemde oldukça önemli bir noktadır. Gerçekten yeni seçimde

vatandaşın oylarını isabetli kullanabilmeleri ve tercihlerini tereddüt etmeden yapabilmeleri bir önceki dönemde yapılan olumlu ya da olumsuz işlerden kimlerin ve hangi ölçüde sorumlu olduklarının veya sorumlu olmadıklarının net olarak bilinmesine bağlıdır. Kısacası bir önceki dönemde yapılan işlerin sevabıyla, günahıyla faturasının kime kesileceği bilinmelidir ki, demokrasilerde seçmenin aldatılması önlenibilsin. İşte başkanlık modeli böyle bir faturanın bize sunulmasına imkan vermektedir. Dört ya da beş yıllık icraatı çok net olarak görme fırsatı tanımaktadır. Oysa, parlamenter rejimde genelde başvurulmak zorunda kalınan koalisyonlar yetkilileri muhtelif ellere dağıtmakta ve sorumluların bulunması güçleşmekte ve yapılacak seçimde seçmen kararsız ve tereddüt içinde kalmaktadır.

Yasama ile yürütme birbirinden ayrıldığı için ve ellerine bir takım önemli yetkiler verildiğinden karşılıklı olarak muhtaç kılınmıştır. Bu mekanizma sayesinde sistemdeki taşkınlıklar önlenmektedir. Gerçekten, parlamenter rejimde var olan fakat uygulamada hiçbir şekilde işlemeyen denetim mekanizmaları yani siyasal sorumluluk ve fesih yetkisi başkanlık sisteminde yoktur. İlk bakışta bu bir risk faktörü olarak görülebilirse de, parlamenter rejimde işlemeyen ve işlemesi de pek mümkün görünmeyen bu tür bir kontrol mekanizmasının eksikliği bizce başkanlık modeli için olumlu bir husustur. Çünkü işlemeyen bir güvence ile seçmen aldatılmamaktadır. Halbuki başkanlık modeli güçleri birbirine "muhtaç" kılarak, işlemesi daha kuvvetli ve etkili bir dengeler sistemi kurarak, gerçekçi ve mantıklı bir yol izlemiştir. Bu bağlamda hatırlatalım ki, bu sistemde şayet başkan kongre ile iyi geçinmezse elindeki yetkileri hiçbir şekilde kullanamaz. Rahmetli Başgil'in ifadesi ile " başkanın yüksek kudreti yağmur altındaki tuz yığını gibi erir gider"<sup>223</sup>.

Başkanlık sisteminde, söylenenlerin aksine yasama organı yani meclis çok daha etkili ve yetkili olmaktadır. Gerçekten kanun ve bütçe gibi çok önemli iki yetkiyi tekelinde tutan meclis bu iki yetkisi sayesinde başkanı kendine muhtaç kılmakta ve onu parlamanto



ile iyi geçinmek zorunda bırakılmaktadır. Düşünelim ki, başkanın programını uygulamak için mutlaka gerekli olan kanun ve para araçları tamamıyla meclisin elinde bulunmaktadır. Başkan ve bakanların meclis çalışmalarına katılma yetkileri olmadığı gibi kanun tasarısı hazırlama yetkileri de yoktur. Parlamenter rejimde ise kanun ve bütçe yapma yetkisi meclise verilmekle beraber, uygulamada tamamıyla yürütme organı hakimdir. Öyle ki, yürürlüğe giren kanunların yaklaşık %85'i "tasarı" biçiminde hükümet kanalından gelmektedir. Bir de buna kanun hükmünde kararname eklersek durumu daha iyi anlama fırsatı buluruz. Keza bütçe başta olmak üzere hemen hemen tüm mali konularda hükümet hakimdir. Durum böyle olunca kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne hale geldiğini anlamak kolay olacaktır.

Tabii ki, başkanlık modelinde yürütme de kendi bağımsızlığını daha rahat koruyacaktır. Elinde fesih gibi esasen parlamenter rejimde hiç işlemeyen bir yetkisi olmamakla beraber, anayasal planda üstün yetkilerle donatılmıştır. Güvenoyu ile düşürülme tehlikesi de yoktur. Bu nedenle cesur kararlar alabilme ve vatandaşa sunduğu programı gerçekleştirme fırsatı bulabilmektedir. Sistem sade bir şekilde işlediğinden, şayet yasama organı yürütmeye haklı olmayan bir güçlük çıkarmaya kalkışırsa bu vatandaşın gözünden kaçmayacaktır. Başkan meclisin bu keyfi tutumunu vatandaşlara şikayet edebilme ve seçmeni yanına alabilme imkanına sahiptir. Bu bağlamda belitelim ki, başkanlık modelinde başkan ve bakanlar da vatandaşın bilgisi dahilinde çalışmakla beraber, özellikle bakanlar meclis dışından atandıklarından seçmen karşısında taviz vermeden işin gereği ne ise onu yapabileme gücüne sahiptirler. Parlamenter rejimde ise bakan seçim bölgesinin işi takip etmekten ve seçmenlerini işe yerleştirmekten icraata fırsat bulamamakta, hele bir de koalisyon hükümeti ise, o zaman da her an olma ihtimali olan seçim endişesi ile bu tür seçim yatırımları daha da hızlanmakta ve genişlemektedir. Tabii ki, bu tür uygulamalarda "genel menfaat" ya da "kamu yararı"ni

esas alması gereken kamu hizmetinin gereği yapılmamış olmaktadır. Şu halde, belirttiğimiz gibi, başkanlık sisteminde milletvekillerinin bakanlık beklentisi olmadığından ve meclisin yetkileri de tekel oluşturduğundan daha şahsiyetli ve ağırlığını hissettiren bir meclis ve milletin vekilleri görülecektir.

Öte yandan, başkanlık modelinde uygulanacak olan "dar bölge" seçim sistemi mecliste kaliteyi artıracaktır. Zira bu sistemde seçmen partiden çok adayın kalitesine bakacaktır. Bu nedenle de milletvekili seçilen kişi bir sonraki seçimde aday olmak için partinin her icraatını onaylayamayacaktır; parti o kaliteli milletvekilini tekrar seçmen karşısına çıkarmak isteyecektir. Halbuki şimdi uygulanan nisbi tesili sisteminin bloke liste usulünde adayları genelde parti merkezi belilemekte ve listenin ön sıralarında kimler varsa onlar kazanmaktadır. Bu nedenle de, milletvekili parti merkezinin ağızına bakmakta ve emirlerine uymaktadır. Bir sonraki seçimde kazanmak için seçmenle birazcık temasa geçmek, fakat parti merkezine belki de sadece başkana yakın olmak, bu şekilde listenin ilk sıralarına yerleşmek yeterli sayılacaktır. İşte, kaliteyi ön plana çıkardığı için dar bölgeli çoğunluk sisteminin uygulandığı bir başkanlık modeli hem yürütmeye hem de yaşamaya kişilik kazandıracaktır.

Nihayet, bu ve benzeri bir çok yararları iki dönem yani  $4+4=8$  ya da  $5+5=10$  yıl gibi bir süre ile başkanlık görev süresi sınırlandırıldığı için, söylenenlerin tam aksine başkanlık modelinde kan değişimi daha sık gerçekleşecektir. Bugün birçok parlamenter sistemde gördüğümüz osmanlı padişahlarının görev sürelerinin ortalamasını geçen politikacı örneklerine rastlamayacaktır.

### **b-Başkanlık Hükümetinin Sakıncaları**

Yukarıda özetlediğimiz çok önemli yararları yanında, elbette her sistemde görüleceği gibi, başkanlık rejiminin de bazı sakıncaları olacaktır. Ancak, hemen belirtelim ki, bu sakıncalar sistemin işlenmesini tıkayacak türden olmadığı gibi, sadece başkanlık mode-

line özgü de değildir. Ayrıca, mahzur olarak sayılan hususların temelinde yatan gerçek faktör bilinmeden söylenmekte ve seçilen emsaller de gerçek manada örnek teşkil etmemektedir.

İlk olarak denilmektedir ki, başkanlık hükümeti sadece ABD'de uygulanmakta, başka ülkelerde hatta Amerika'nın hemen Güneyindeki ülkelerde uygulanmamakta, bu bölgede Başkanlık hükümetler olarak adlandırılan kişisel iktidarlara dönüşmektedir.

Başkanlık hükümeti sisteminin sadece ABD'de uygulanabileceği ve başka yerde uygulanmasının imkansız olduğu görüşü de bize pek tatminkar gelmiyor. Gerçi Kuzey Amerika'da uygulanan sistemin Güney Amerikada uygulanamaması, aksi fikri doğrular niteliktedir. Gerçekten Güney Amerika'da sık sık darbeler olmaktadır. Hatta denir ki, Güney Amerika ülkelerinde başkentlerde birer kara tahta konulmuş ve üzerine de "ihtilal yapacaklar sıraya girsin" ifadesi yazılmıştır. Yine söylenir ki, Uruguay'da bütün devlet güçleri ihtilallerle birbirini yok etmiş, yangın çıkar korkusuyla bir tek itfaiye teşkilatını bırakmışlar; en son itfaiye darbe yapmış.

Belirtelim ki, bu örnek yanlış seçilmiştir. Bir defa Güney Amerika'da uygulanan başkanlık sistemi birçok yetki ve çalışma mekanizması bakımından kuzeydeki örneğe benzemektedir. Bir defa, bu ülkelerin bazılarında yürütme organı tıpkı parlamenter rejimde olduğu gibi iki başlıdır. Ayrıca, başkanlık rejimin aksine bazılarında başkanın parlamentoyu fesh etme yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, yürütmenin kanun tasarısı hazırlama ve parlamentoya sunma yetkisi vardır. Bütün bunlara ilave olarak parlamentonun çalışma süreleri kısaltıldığı gibi, kimi ülkelerde de parlamentonun kanun yapma yetkisi sınırlı tutulmuş<sup>224</sup>. Görülüyor ki, Güney Amerika'da uygulanan ve başkanlık sistemi olarak takdim edilen sistem, Kuzey'deki rejimle çok önemli noktalarda ayrılmaktadır. Bu yapı, kişisel iktidar kurmaya eğilimli olanlara kapı açmaktadır. Nitekim, Arjantin, Şili, Paraguay, Bolivya, Venezuela ve Ekvator gibi Güney Amerika ülkelerinde uygulama askeri diktatörlükle sonuçlanmıştır.<sup>225</sup>

Latin Amerika ülkelerinin çoğunda, halkın seçtiği bir başkan ve onun karşısında Senato ile Temsilciler Meclisinden oluşan bir kongre vardır; bütün bunların üstünde de sistemin bütününe düzene sokmakla görevli bir Yüksek Mahkeme yer alır. Federal rejimi uygulamayan ülkelerde, meclislerin seçimi bakımından bazı ayrılıklar görülür. Çok daha önemli başka ayrılıklarsa, Latin Amerika ulusları rejimin gerçek temellerinde köklü değişiklikler yapmadan, sık sık anayasalarını yenilerler. Ama ABD kurumlarıyla Latin Amerika kurumları arasında görünüşte ortaya çıkan bu benzerliklerin ardından da çok önemli farklar gizlidir.<sup>226</sup>

Önce Başkan'ın üstünlüğü. Kuzey Amerika rejiminde güçler dengelidir. Örneğin, Roosevelt gibi çok güçlü kişiliği olan bir başkan, şüphe yok ki bazen Kongre üzerinde fiili üstünlük kurar, ama yasaları değiştirebilme konusunda yetkili tek organ olan kongre de Başkan'ın Kongrenin onayını almadan reformlara girişimini engelleyen yasal güce sahiptir. Tersine, Latin Amerika rejimlerinde, hukuki bakımdan değilse bile fiili bakımdan güçler birbirine bağımlıdır. Kongre yasama gücünü hep elinde tutar; ama başkanın elinde kongre'ye baskı yapma olanağı sağlayan araçlar vardır ve bunlar aracılığıyla başkan, isteklerini kabul etmesi için kongreyi zorlar. Bu baskı araçları çok çeşitlidir. Genellikle kongre'deki çoğunluk başkanın bağlı olduğu partinin elindedir; bu varsayım normaldir; ve Kuzey Amerika'da çoğunlukla bu varsayım gerçekleşir; ayrıca, son derece isabetli bir gerçekleşmedir bu ..Ama bir Güney Amerika partisi, bir Kuzey Amerika partisinden bütünüyle farklıdır. Güney Amerika'da parti, temelde, bir adamın çevresinde toplanmış ve kendini bütünüyle ona hizmet etmeye adanmış bir "chens'ler" topluluğudur; sözün kısası gerçek bir partiden çok, bir klan'dır. Kongre çoğunluğunun başkan'a mutlak bağlılığı silahlı kuvvetlerin güvencesi altındadır; çünkü Güney Amerika'ya ve Orta Amerika'ya yerleşmiş Latinler üniformalara, generallere ve şatafatlı askeri gösterişe karşı duydukları eğilimi korumuşlardır. Bu Latin ulusların her birinin eski geleneği ti-

tizlikle koruyan çok faal orduları vardır. Bu ordular, savaşmadıkları için önemli bir siyasal rol oynarlar. Uzun süre; başkanları işbaşına getiren ve işbaşından uzaklaştıran ordu oldu; bu yüzden başkanların ilk kaygısı, ordunun desteğini sağlamak ve bu destek ile Kongre'ye boyun eğdirmek oldu. Birkaç yıldır, özellikle en gelişmiş Latin Amerika ülkelerinde, bu durum biraz değişmiş ama, gene de ortadan kalkmamıştır<sup>227</sup>.

ABD rejimine oranla ikinci fark ise Güney Amerika kurumlarının yarı-demokratik özelliğidir. ABD'de seçimler özgür ve dürüsttür. Latin Amerikam'daysa seçimler, çoğunlukla "güdümlü"dür. Ayrıca, birçok Güney Amerika ulusunda halkın büyük bir bölümünün kızıl derili yada melez, okumamış ve geri kalmış insanlardan oluştuğunu ve bu insanlar için oy pusulasının bir anlam taşımadığını eklemek gerekir. Genellikle Güney Amerika ülkelerinin büyük bir bölümünün, sömürge tipinde olduğu unutulmaktadır; beyaz ırktan birkaç kişi ancak yavaş yavaş uyuşukluktan kurtulmakta olan renkli derili bir halk kitlesine egemendir ve bu kitleyi avucunun içinde tutmaktadır. Bu kitle her çeşit seçim hilesine uysalca boyun eğer; Latin Amerika'da iktidardaki partinin çoğunluğu sağlamaması, az rastlanan bir olaydır. Ama bu durum iktidardaki partinin sonsuza kadar çoğunlukta kalacağı anlamına gelmez; iktidar partisi, bir devrimle geldiği iktidardan secim yoluyla değil gene bir devrimle kovulur. Fakat, Latin Amerika ülkelerini diktaya götüren başkanlık sistemi değil, halkın büyük bölümünü oluşturan okuma-yazma bilmeyen kitlelerin siyasal öğrenimden bütünüyle yoksun olmasının doğurduğu toplumsal durumdur. James Bryce'in haklı olarak belirttiği gibi, eğer dikta olmasaydı Güney Amerika anarşi içine düşerdi<sup>228</sup>.

Bugüne kadar İngiliz parlamenter rejimini örnek almış olan bazı ülkelerin günümüzde anarşiye sürüklenmekte olduklarını görmek, Amerikan sisteminin gelecekte önem kazanacağını düşündürebilir<sup>229</sup>.

Görülüyör ki, iklimi, insanları, kültürü, dili, siyasal yapısı, hatta anayasalarında başkanlık hükümetinin düzenleniş biçimleri Libi-

rine önemli ölçüde benzemeyen Kuzey ve Güney Amerika arasındaki bu farkları görmeden yapılacak benzetmeler ve çıkarılacak sonuçlar yanıltıcı olacaktır. Unutmamak gerekir ki, yukarıda saydığımız faktörler iki bölgenin siyasal müesseselerini de derinden etkilemektedir. İşte bu nedenle olsa gerektir ki, parlamenter rejimin kara Avrupa'sında İngiltere'deki kadar başarılı uygulanamamasına benzer bir durum, Kuzey-güney Amerika farkında da gözlemlenmektedir<sup>230</sup>. Bu noktada, Güney bölgesinin yaklaşık üç asırlık sömürge altındaki döneminin sistemin işletilmesindeki gerçek rolünü bir tarafa bırakarak, suçlu başkanlık modeline yüklemek isabetli olmasa gerektir<sup>231</sup>. Keza, dış güçlerin bu tür askeri darbelerdeki rolü de unutulmamalıdır<sup>232</sup>.

Öte yandan, benzer örnekleri görülen Afrika ve bazı Asya ülkelerinde "Başkan" olarak nitelendirilen kişilerin yönetimi varsa da bunlar bir hakim parti ya da askeri kadroların liderleri durumundadır<sup>233</sup>.

Buna karşılık 1919 Anayasası ve 1848 Fransız Anayasası bir yana bırakılırsa, başkanlık sistemini örnek alan çıkmamıştır. Kaldı ki 1919 Alman Anayasası, Başkanlık rejiminin çok sınırlı bir uygulamasıdır; gerçi Reich'in başkanı da ABD başkanı gibi tek başına değil, bir başbakanın yetkisi altındaki sorumlu bakanlar aracılığıyla yönetmekteydi. Burada söz konusu olan İngiliz parlamenter sistemiyle Amerikan başkanlık sisteminin bir karışımıydı.

Oysa, 1848 Fransız Anayasası, Amerikan sistemindeki yürütme kavramını hemen hemen bütünüyle benimsemişti; ulusun bütünü tarafından seçilen bir başkan, bakanların da yardımıyla fiilen ülkeyi yönetiyordu ve parlamentonun bakanları denetleme yetkisi yoktu. 1851 yılında gerçekleşen hükümet darbesiyle sona erdiği için bu deneme, tatlı anılar bırakmadı. 1851 yılında gerçekleşen hükümet darbesiyle sona erdiği için bu deneme, tatlı anılar bırakmadı. Bununla birlikte o dönemin cumhurbaşkanı, halk tarafından seçildiği için değil ismi Lois Napoléon Bonaparte olduğu için bir hükümet darbesi yaptı. Kont Chambord 1875'te seçilseydi, üçüncü cumhuriyet 1940'a kadar sürüp gitmez miydi?<sup>234</sup>

Bu açıklamadan sonra diyebiliriz ki, Başkanlık rejimi denilince sadece ABD'de uygulanan rejim anlaşılmalıdır<sup>235</sup>. Hele örnek gösterilen Güney Amerika yönetimlerinin başkanlık ya da parlamenter rejimlerle özde bir ilgisi yoktur<sup>236</sup>.

Başkanlık sistemi aleyhine ileri sürülen bir başka eleştiri de , bu sistemin hürriyetler açısından tehlikeli olduğu yönündedir. Belirtelim ki, bu iddia gerçeği yansıtmamaktadır. Bugün parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde hak ve hürriyetlerin ABD'den daha iyi düzeyde olduğu söylenemez.

Başkanlık sisteminin hak ve hürriyetler için tehlikeli olacağı görüşüne katılmıyoruz. Bugün kuvvetler ayrılığı tek başına kişi hak ve hürriyetlerini sağlamak için yeterli değildir. Asıl olan hukuk devleti ve onun en belirgin vasfı olan "bütün hukuki tasarrufların yargı denetimine tabi olması" ilkesidir. Yani güçlü yürütme karşısında güçlü yargı esası benimsenecektir. Nitekim bir dönem "Devlet Benim" diyen XIV. Louis'in soyundan gelen XVI. Louis, yargı gücünü kasederek şöyle diyor: "Bazı kurumlar vardır ki, onları değiştirmeye bizim bile gücümüz yetmez ve biz onlar karşısında bu güçsüzlüğümüzden kıvanç duyarız"<sup>237</sup>.

Yürütmenin güçlendirilmesi ise, özgürlüklerin sosyo-ekonomik alt-yapısının geliştirilmesi bakımından, tam aksine, zorunlu dahi olabilir. Çağdaş toplumlarda bireylerin ve toplulukların sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi bakımından güçlü bir yürütmenin sistem yandaşlarınc da temel bir yapısal gereksinim sayılması, yürütmenin güçlendirilmesi ile özgürlüklerin ihlali arasındaki ilişkinin bu denli doğrudan olmadığını göstermektedir<sup>238</sup>.

Başkanlık sisteminin darbelere yol açabileceği endişesi muhtemel olmakla beraber, aynı tehlike parlamenter rejimde de mümkündür. Nitekim ülkemizde parlamenter rejim tatbik edilmesine rağmen her on yılda bir ihtilal ya da muhtıra meydana gelmektedir. Başkanlık sisteminde belki bu süre kısalabilir, belki de hiç ihtilal olmayabilir. Kanaatimizce işlerin iyi gittiği bir başkanlık sisteminde

darbe olması ihtimali yoktur. Çünkü ihtilallerin temelinde sadece hükümet şekilleri değil, ondan daha çok ülkenin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısı rol oynamaktadır. Dikkat edilirse hemen hemen tüm ihtilal olan ülkelerde darbeler iktidar boşluğunun olduğu anları kollamaktadırlar. İstikrarlı hükümetlerin bulunduğu düzenlemelerde darbelerin yapılması şöyle dursun, sözü dahi edilmemektedir. Bu konuda sanırız ülkemiz oldukça tipik bir örnektir.

Başkanlık sistemi elbette ki, bazı güçlükleri de beraberinde getirecektir. Esasen her sistemin kendine özgü mahzurları da vardır. Başkanlık sistemi diktatörlüğe dönüşme eğilimi gösterebilir; fakat aynı tehlike öteki hükümet şekillerinde de mümkündür. Parlamento da oldukça kuvvetli bir çoğuluğa dayanan hükümeti ve onun başbakanını, sert tedbirler almaktan kim alıkoyabilir? Parlamenter rejimde güçler arasındaki karşılıklı etki araçları hangi ülkede çalışabiliyor? Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet cumhurbaşkanı aracılığı ile kendisinin dayandığı parlamentoyu fesh ediyor?

Başkanlık sistemini bir mutlakiyet rejimi ya da diktatörlük olarak görmemek ve göstermemek gerekir. Bu rejim de kendine has kuralları olan demokratik bir hükümet şeklidir.

Fransız Anayasa Profesörü M. Duverger, artık bir kaç emirlik dışında dünyada geleneksel krallık kalmadığını, bunun yerini Cumhuriyet rejiminin aldığını belirtmekte ve şöyle demektedir; "Fakat bu rejim her yerde monarşik bir biçim almaya doğru gidiyor. Veraset yolu ile gelen kralların yerini seçim yolundan gelen krallar alıyor." Yazar bu konuda daha sonra şöyle diyor: "Görünüş ne olursa olsun, İngiltere Başbakanının yetkileri Fransa Devlet Başkanınınakilere yakın sayılır. Şansöyle Barnt, Olaf Palme ve benzerleri seçimle gelmiş hükümdar sınıfına girer. Şüphesiz Başkan Nixon'u da onlar arasında katmak gerekir." Yine, Duverger'e göre "ABD'nin, İngiltere ve Fransa'nın siyasi rejimleri görünüşte birbirinden çok farklıdır; Washington'da bir

başkanlık rejimi, Londra'da bir parlamente rejim, Paris'te ise bir karma rejim vardır. Fakat bu anayasal görünüşlerin çeşitliliği arasında aynı temel gerçek onları birbirine yaklaştırır: Her üç rejimin de nabızı "seçimle gelmiş bir hükümdar" da atar ve parlamento sadece bir denge ağırlığı görevini taşır<sup>239</sup>.

### c- Türkiye'nin Özel Durumu ve Başkanlık Hükümeti Sistemi:

Tarihten ve sosyolojiden şunu öğreniyoruz ki, sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmesini hızlı, dengeli ve sağlıklı biçimde yapamayan toplumlarda siyasi rejim ve demokrasi sık sık kesintiye uğramaktadır. Siyasal bilimcilerin kararsız rejimler dedikleri bu tür rejimler, demokrasi ile diktatörlük arasında bir üçüncü tip siyasi rejim örneğini sergilemektedirler. Bu ülkelerde yeni anayasa ve kanunlarla kurulmasına çalışılan demokrasi, toplum ve kurumların bağrında taşıdığı özüne inilmeyen nedenlerle hastalanmaktadır ve derdin devası da çok defa kâğıt üzerinde kalan düzenlemelerde ve kurumlarda aranmaktadır. Halbuki temel sorunlar formel (biçimsel) ve kanuncu yaklaşımlardan çok, sosyal-siyasal problemlere doğru teşhis koyan ve uygun tedavi gösteren yöntemlerle, yani mikro plandaki sosyo-ekonomik ve kültürel tedbirlerle çözümlenebilir<sup>240</sup>.

21. yüzyılın ayak seslerinin artık duyulduğu şu günlerde, gönül isterdi ki, böyle bir başlık altında tartışma olmasaydı. Gelişmiş ve Anayasa meselesini halletmiş bir devlet olmalıydık. Ne var ki, 150 yıldır bu memleket hep Anayasa tartışması ile meşgul edilmiş ve hiçbir neticeye de varılamamıştır. 1808 Senedi İttifak, 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu, 1876 Kanunu Esasisi, 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunları, 1961 Anayasası ve nihayet 1982 Anayasası,.. Tabii ki bu Anayasalarda zaman zaman yapılan değişiklikler mevcuttur. ABD ise aynı süre içinde tek Anayasa ile yönetilmiştir. Ancak 30 defa değişikliğe uğramıştır. Amerikalılar bu değişikliklere "değişiklik" bile demiyor, "düzeltme" diyorlar. Fransa da 11 yazılı Anayasa

eskitmiştir. İngilizlerin ise hiç yazılı Anayasaları yoktur; gelenek ve göreneklerle işlerini yürütüyorlar. Fransızlar "güçlü yürütme" esasına dayanan ve yarı başkanlık sistemini kabul eden 1958 De Gaulle Anayasası ile ancak siyasi istikrara kavuşmuşlar. Almanlar orta bir yol ile çözüm bulmuşlardır.

Görülüyor ki, Batı Demokrasileri şu veya bu şekilde Anayasa Problemlerini halletmiş durumdadır. Acaba bizim bu sorunu hala halledemeyişimizin nedeni ne olabilir? Bize böyle geliyor ki temelde bir yanlışlık yapıyor. Bu yanlışlığı hep birlikte bulmak zorundayız. Bir defa Anayasalarımız aşağıdan yani halktan gelen bir hareketle değil yukarıdan gelen bir hareketle oluşturulmuştur; adeta "empoze" Anayasalardır.

Milli iradeye güvensizlik bu meselenin temelini oluşturmaktadır. Nitekim Başkanlık Sisteminin bünyemize uymadığı yönündeki görüş de aynı endişeden kaynaklanmaktadır. Oysa, bu milletin sosyo-kültürel yapısına en uygun sistem başkanlık rejimidir. Rahmetli Başgil konuyu şöyle dile getirmektedir: "Biz üstümüzde bir baş görmek isteyen bir milletiz. Bu başı, kendi içimizden seçelim. Fakat ona baş olmanın evsaf ve içaplarını tanıyalım. 1924'te hilafet ve saltanatların hakkından geldikten sonra; Türkiye'de yeniden bir şahıs hükümeti fırtınasına tutulmamak için, Büyük Millet Meclisi diye yüz başlı bir hükümdar yaratmak ve bunun yanıbaşında devlet başkanını adeta bir teşrifat memuru vaziyetinde bırakmak istemişlerdir. Heyhat; irki veraset ve tarihi muinlik kanunları hükmünü icra etmiş ve çok geçmeden o yüz baş bir başta birleşerek fiiliyatta bu tek baş hükümdar olmuştur"<sup>241</sup>. Şu halde asla uygun ne ise onu yapmak gerekmektedir. Zira, devletin kurumlarını milletin özü doğrultusunda organize etmek gerekmektedir<sup>242</sup>. Esasen bu mecburi istikamettir.

Aslında, Cumhuriyetin ilk yıllarında bu gerçek görülmüş, mecliste dahi bu tür bir eğilim belirmiş ve Atatürk bu sistemi getirmek istemiştir. Ne varki, bunu o günün koşullarında gündeme getirmediği ileri sürülmektedir<sup>243</sup>. Resmiyette getirmemiş bile olsa, uygulamada Başkanlık Hükümetini andırır bir yöne-

tim biçimi uyguladığı açıktır. Keza, İnönü'nün "Milli Şeflik" dönemi de aynı niteliktedir. Kısacası, geçmiş uygulamalarımızın yanında, Eski Türklerde ve Osmanlı'dan kalan 600 yıllık padişahlık geleneğimiz var. 1950-60 dönemi "güçlü icra" yönü ile bu modeli çağrıştırmaktadır. Özal'ın Cumhurbaşkanlığı dönemi yer yer bu sistemi hatırlatmaktadır. Nihayet, Sovyet Rusya'nın dağılmasıyla kurulan yeni Türk Cumhuriyetleri de başkanlık modeline benzer yönetimlere geçmişlerdir <sup>244</sup>. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde bu yönde çalışmalar vardır <sup>245</sup>. Kısacası, her bitkinin her iklimde yetişmeyeceği gerçeğini kabul etmekle beraber, Başkanlık Rejimi'nin bizim topraklarda yaşayabileceği ve bu topraklara yabancı olmayan bir sistem olduğu kanaatindeyiz. Esasen, ABD'nin ilk kuruluşunda bu sistem oluşturulurken, o günün Osmanlı yönetiminden etkilendikleri de bir gerçektir. Fakat şimdi denilmektedir ki, " kökünü tarihimizin derinliklerinde bulan, kişilikli, yetkin, güçlü, sorumlu, ama zorbalığa, diktatörlüğe, totalitarizme kapalı, hakikat, adalet, fazilet esasına dayanan, doğruya, iyiye, güzele yönelik sistemi, kaba kuvvete, para ve hile gücüne değil halka dayanan sistemi, Başkanlık sistemini getirmek lazımdır. Başkanlık sistemi büyük medeniyet sistemimiz içinde yer alırsa diktaya dönüşmez; aksi hale kupkuru ve ruhsuz, özsüz, dıştan ithal malı olarak alınır, katı bir zulüm sistemine dönüşür" <sup>246</sup>.

Şunu ilave edelim ki, Türkiye'nin gündemine Başkanlık modeli artık girmiştir. Gerek siyasi parti yetkililerimiz <sup>247</sup>, gerek Başbakanımız <sup>248</sup>, gerekse Cumhurbaşkanımız <sup>249</sup>, bu rejim lehine çalışmalar başlatmışlardır. Ayrıca, konu Radyo-Televizyon ve basında <sup>250</sup> sık sık gündeme gelmekte ve teklif edilmektedir. Yine bazı valilerimiz de uygulamada gördükleri aksaklıklardan hareket ederek Başkanlık Sisteminin yararlarına değinmektedirler <sup>251</sup>.

Belki, Cumhuriyetin ilk yıllarında "milli egemenlik" fikrinin uygulamaya tam olarak geçirilmesi için meclisin ön planda olduğu rejimlerin kurulması uygun düşebilirdi; nitekim öyle de yapılmıştır. Fakat cumhuri-

yetin ve milli egemenlik fikrinin artık yerleşmiş olduğu ülkemizde, eski "Türk-Osmanlı yönetimini çağırıştırıyor" diye Başkanlık modeline karşı çıkmak yanlıştır. Bilinmelidir ki, Türkiye her türlü sıkıntıya rağmen, güçlü bir devlet geleneğine ve köklü bir devlet tecrübesine sahiptir <sup>252</sup>. Keza, pek de kısa sayılmayacak bir demokrasi deneyimimiz mevcuttur <sup>253</sup>. Bu nedenle Güney Amerika'da ve Afrika'da uygulanan bozulmuş başkanlık modellerini emsal göstererek, bizde de diktatörlüklere dönüşeceğini savunmak, yıllarca sömürge altında kalmış bu ülkelerle karşılaştırmak, engin devlet idare etme yeteneğine sahip bir milletin yaşadığı Türkiye'yi küçültmek demektir." Dolayısıyla bu tür bir karşılaştırma isabetli değildir. Bizde darbe yapan ordu bile devlete bir çeki-düzen verdikten ve demokrasiyi tekrar rayına oturttuğu düşüncesine kendince vardıldıktan sonra 1-2 yıl içinde kışlasına çekilmesini bilmektedir. Bu durum bile demokratik yatkınlığımız bakımından olumlu bir puandır.

Durum böyle olmakla beraber, doktrinde bazı yazarlar Başkanlık rejiminin demokratik geleceğimizin kaldıramayacağını, Güney Amerika tipi rejimlerin oluşacağını, bu sistemin ülkemiz için bir "felaket" olacağını ileri sürmüşlerdir <sup>254</sup>. Aynı mantıkla, bu sistemin istismara çok açık olduğu ve köklü istikrar geleneğine sahip olmayı gerektirdiği hatırlatılarak, Türkiye'de uygulanamayacağı belirtilmiştir <sup>255</sup>. Bu görüşleri paylaşan Demokratik Sol Parti Genel Başkanı, "Başkanlık Sistemi demokrasinin kökleştiği ülkelerde (bunlar hangi ülkeler?) bile ne kadar sakıncalı sonuçlar vermektedir. Demokrasi zaten oturmamış bir Türkiye'de bu sistemin nelere yol açabileceği sanırım kolaylıkla tahmin edilebilir" diyor <sup>256</sup>.

Bu tür yaklaşımlar genelde sol görüşlü çerçevelerde görülmektedir. Bu görüş Başkanlık Sistemi hakkında yaptıkları ciddi bir gözleme dayanmamaktadır. Tatminkar bir tahlil yapılarak varılmış sonuçlar değildir. Daha çok oy ve iktidar hesabına dayanmaktadır. Türkiye'de genelde kabul edilen %35 sol, %65 sağ eğilim gerçeği karşısında iki türlü başkanlık hükümeti modelinde "solun" pek şansının ol-

madığı ileri sürülmektedir. Bu tesbit ilk bakışta doğru gibi gözüküyorsa da, sırf bu gerekçe ile Türkiye kaos içine sürüklenemeyeceği gibi, hep sağ'ın kazanacağı endişesi de pek yerinde değildir. Türkiye'de sol gerek demokrasi açısından, gerekse halkla bütünleşmek bakımından iyi bir sınav verememiştir. Bu sınavı geçen ve geçmek zorunda olan sol düşüncenin vatandaşa bunun yanında tatminkar bir ekonomik program sunması halinde kazanma şansı her zaman vardır. Nitekim, Fransa'da sol uzun bir aradan sonra 1980'de iktidara gelerek kesintisiz neredeyse 14 yıldır iktidarda kalabildi. Koalisyonlar içinde milletin değer yargılarını hafife almak da bizce milli iradeye terstir. Esasen sadece sol eğilimli siyasi partiler değil, sağda yer alan küçük partiler de başkanlık modeline pek sıcak bakmamaktadırlar. Bunların da endişesi, iki partili bir modele kayma ihtimali kuvvetli olan bu modelde kaybolma tehlikesidir.

Türkiye'nin başkanlık modelinin bir başka sıkıntısının, Başkan ile parlamentodaki çoğunluğun farklı partilerin elinde olması durumunda sistemin kilitleneceği yönünde olacaktır. Gerçekten iki parti sistemi, başkanlık sisteminin işleminde büyük kolaylık sağlar. Nitekim ABD'de durum böyle. Ayrıca, bu partilerin disiplinsiz olmaları da rejimin işlemini kolaylaştırmaktadır. Bizde partilerin hem sayı olarak çok olması hem de disiplinli olması, başbakanlık sisteminde bazı güçlükler doğurabilir. Ancak, başkan bir partiye mensup olacağından, genellikle de onun lideri durumunda bulunacağından, başkanın seçimi için %51 oy oranı lazım olduğundan bizde de ister istemez iki büyük parti ön planda olacaktır. Başkana oy veren seçmen TBMM seçiminde de onun partisine oy verecektir. Başkanın partisi TBMM'de çoğunluğu elde edememesi ihtimalinde rejimde bir kilitlenme ortaya çıkabilir. Ancak bu ihtimal oldukça zayıftır. Kaldı ki aynı ihtimal parlamenter rejimde de ortaya çıkabilir. Gerçi orada koalisyon yolu ile kriz atlatılabilirse de, koalisyonun başarı şansı ve sıkıntıları da hepimizce malumdur; esasen o da başka bir krizdir.

Ayrıca, başkanlık hükümetinde uygula-

nacak olan dar bölge sistemi ,mecliste kalite-yide yükseltecektir. Bu seçim modeli adayların kimliği ile çok yakından ilgili olduğundan, milletvekillerini parti bastısından ve lider sıkıntısından kurtaracaktır. Bu durum ülkemizde zamanla ABD'de olduğu gibi serbest partilerin oluşmasına kısmen imkan sağlayacaktır. Gerçi partiler disiplinlidir. Ancak, bunun nedeni daha çok parlamenter sistem ve bu sistemdeki yürütmenin yapısıdır. Gerçekten parlamenter sistemde mücadele yasama-yürütme ilişkisinden çok iktidar-muhalefet çatışması şeklinde geçmektedir. İngiltere'de hükümet iç, dış, orta kabine biçiminde adeta bir dalga halinde daralıp genişlemektedir<sup>257</sup>. En içeride bulunan çekirdek kabineye girebilmek başarı ve zamana ihtiyaç göstermektedir. İşte bu süreç milletvekillerini parti ile bağını kuvvetlendirmeye zorlamakta ve başbakan ile iyi geçinmeye itmektedir. Şu halde, parlamenter rejimde gözlemlenen bazı arızî durumların başkanlık sisteminde de görüleceğini ileri sürmek sağlıklı tahlil yapmayı gerektirmektedir.

Başkanlık sistemi, Türkiye'nin gündemine zaman zaman girip çıkmaktadır. 1961 Anayasasının açıkladığımız nedenlerle yürütmenin etkinliğini kısıtlaması ve bundan doğan ciddi sorunlar ülkeyi 12 Mart 1971'e getirmiştir. Bu düzende ve yapılan değişikliklerin yürütme organını güçlendirmekte yetersiz kalması karşısında 12 Eylül 1980 öncesi dönemde bilim çevreleri ve düşünürler başkanlık modelini ya da yarıbaşbakanlık rejimini önermişlerdir<sup>258</sup>. Tabii ki, Türkiye'nin içine düştüğü o günlerin bunalımından Anayasayı sorumlu tutmanın yanlış olduğu da ileri sürülmüştür<sup>259</sup>. Hatta bazıları bu yöndeki teklifleri "padişahlık arıyor" şeklinde nitelendirerek, "kuvvetli yürütme" ve "istikrarlı hükümet" taleplerinin kılıf olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur<sup>259</sup>. Elbette ki, tek sorumlu olarak Anayasayı görmek doğru değilse de, öngördüğü kuvvetler dengesindeki yanlışlığın hiç etkisi olmadığını savunmak da mümkün değildir.

1961 Anayasasının yürütme organına tanıdığı bu güçsüz statü 1971'de köklü Anayasa değişikliğinden yana olmayan çerçevelerde de

kabul görmüş, düzeltilmesi yönünde bazı tekliflerde bulunulmuştur. Özellikle 1975'ten sonra bu çevrelerden şikayetler gelmeye başlamış ve bazı Anayasa teklifleri bile sunulmuştur<sup>261</sup>

Neticede, Anayasada yapılması gereken düzeltmeler zamanında yapılamayınca 12 Mart 1971 muhtırası verilmiş oldu. Bu muhtıra üzerine Anayasada yürütmeyi güçlendirme yönünde bazı değişiklikler yapıldı. Bunlar arasında hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi önemli bir yer tutar<sup>262</sup>. O dönemin Başbakanı Nihat Erim, yabancı basın mensupları ile yaptığı bir toplantıda 1961 Anayasası için "lüks" deyimini kullanmıştır<sup>263</sup>.

Yapılan bazı değişikliklere rağmen, 1961 Anayasasını tenkidler bir türlü durmadı. 1977-78 yıllarında şiddet hareketlerinin yaygınlaşması üzerine, yürütme organını kuvvetlendirmek için yeni değişikliklere ihtiyaç duyulmuştur. Anayasanın, "otoride namına bir şey bırakmadığı", "perişanlılığımızın sebebi"nin bu Anayasa olduğu, bu Anayasanın memleketimize laubali bir özgürlük anlayışı getirdiği, bunun sonucu olarak da bir "özgürlük azgınlığı" olduğu ileri sürüldü. Ayrıca, bu Anayasanın "bürokratik ortaklar" engeli getirmiş olduğu, böylece devlet gücünün bölüşülmesi nedeni ile devletin güçsüzleştiği, yeni değişikliklerin "güçlü devlet" eksenini üzerinde kurulması gerektiği tezi savunuldu. Netice itibarıyla, 1961 Anayasası karışmanın kaynağı olarak görülmüş ve memleketimiz için "bol bir elbise" olduğu ileri sürülmüştür<sup>264</sup>. 1961 Anayasasının Millet Meclisindeki çoğunluğu ve ona dayanan yürütme organını, çok etkisiz ve çok güçsüz bıraktığı, sorumluların elini kolun bağladığı, kısacası "bu Anayasa ile devletin yönetilemeyeceği" ileri sürülmüştür<sup>265</sup>.

Nisan 1980'de Anayasa değişiklikleri konusunda sempozyumlar ve seminerler iyice yoğunlaştı<sup>266</sup>. Bildiri sunan ve tartışmaya katılan üyeler, yürütmenin "görev" yapan bir organ olmaktan çıkarılıp "yetki kullanan" bir organ durumuna getirilmesini gereğine işaret ettiler.

Bu hava içinde gerçekleştirilen 12

Eylül 1980 sonrası, Konsey Başkanı Kenan Evren, muhtelif tarihlerde yaptığı konuşmalarında memleketin 12 Eylül öncesi düştüğü anarşik ortamın acı tablosunu çizdikten sonra bu tabloda 1961 Anayasasına düşen payı belirtirken "o Anayasa dediğimiz elbise bize bol geldi içinde oynamaya başladık" diyor<sup>267</sup>. Bir başka konuşmasında da "o Anayasa sayesinde bu şekle geldik" sonucuna varıyor<sup>268</sup>. Devlet Başkanı Evren'in şu tesbitine katılmamak mümkün değildir; "devletin günlük hayatın bütün yükünü sırtına taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati ehemmiyete rağmen, arka palana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir. Yürütme o anlayış ve hukuki durum içinde kaldıkça ve bırakıldıkça devlet bir ayağı olmayan ve koltuk değneği ile yürüyen bir insan olmaktan öteye geçemezdi... Yeni Anayasa, Devlet yapısı ve faaliyetleri itibarıyla bu sakıncayı giderecek bir tarzda bina edilmiştir"<sup>269</sup>.

Benzer ifadeler 1982 Anayasasının "yürütme" yetkisini düzenleyen 8. maddenin gerekçesinde de mevcuttur. Şöyle deniliyor: 1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motordur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir"<sup>270</sup>.

Tercihini "güçlü yürütme" yönünde yapan 1982 Anayasası<sup>271</sup>, bunu Anayasada muhtelif düzenlemelerle belirtmiştir. Güçlen-



dirmede hangi makama ağırlık verildiği Devlet Başkanı Kenan Evren 'in şu sözlerinden anlaşılmaktadır "... yürütme güçlendirilmelidir, fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanı ve hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunlar aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı? Tarafli olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, cumhurbaşkanına tanınmıştır"<sup>272</sup>.

Bu açıklamalardan anaşılacağı üzere 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nda oluşan yürütme Organı'nın güçlendirilmesinde tercihini Cumhurbaşkanlığı makamın güçlendirmek yönünde yapmıştır<sup>273</sup>. Bu nedenle de bazı yazarlar<sup>274</sup> Cumhurbaşkanı bu durumda halkın doğrudan doğruya seçmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Cumhurbaşkanı güçlendirilirken, Başbakan da, "eşitler arasında birinci" konumuna getirilmiştir<sup>275</sup>. Başbakan yeni yetkilerle donatılmış ve Bakanlar Kurulu içinde yeri belirgin hale gelmiştir. Her bakan, Başbakana karşı sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetlemek ve düzeltici tedbirler almakla yükümlüdür. Başbakan, idare hukuku anlamıyla bakanların "hiyerarşik amiri" olmasa<sup>276</sup> bile, "siyasi amiri"dir. Bakanların kendisine karşı sorumlu olmaları nedeniyle, isterse herhangi bir bakanın görevden alınması için cumhurbaşkanına öneride bulunabilir<sup>277</sup>: Nitekim, 1984 tarihli 3056 sayılı Başkanlık Teşkilatı Hakkında Kanun, Başkanının, bakanların "en üst amiri" durumunda olduğunu belirtmektedir. Kısacası, çok sayıda bağı kuruluşları ile Başbakanlık, bugün, merkez teşkilatı bakımından bir "Bakanlıklar Bakanlığı" durumuna gelmiştir<sup>278</sup>.

Bu şekilde yürütme organını güçlendiren 1982 Anayasası, bir taraftan da, yasamaya işlerlik kazandıracak değişiklikler yapmıştır. Bununla, Meclis çalışmaları hızlandırılarak yürütmenin ihtiyacı olan kanunların daha çabuk çıkarılmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Netice itibarıyla, kurulan hükümet sistemi tam olarak belli değildir. Daha önce ifade ettiğimiz gibi, doktrinde muhtelif değerlendirmeler yapılmıştır. Sistemin Başkanlık sistemine yakın olduğunu söyleyenler vardır<sup>279</sup>. Bizce getirilen sistem, yarı başkanlık sistemi ile parlamenter rejim arasında kendine özgü bir hükümet modelidir. İşte bu durumdur ki, uygulamada organlar ve yetki çatışmasına götürebilecektir. Bizde, bu tür ihtilafları çözecek yetkili merciler de yoktur. Almanya ve İtalya'da böyle durumlarda Anayasa Mahkemesi yetkilidir.

Öte yandan, Secim Kanunları "adalet"le, "istikrar" unsurlarını birlikte düşünerek karma bir yol bulmuştur. Bu ilke 23.7.1995 tarihli Anayasa değişikliği ile Anayasada "Seçim Kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir" şeklinde ifade edildi. Bu doğrultuda çıkarılan seçim kanunu çerçevesinde yapılan 24 Aralık 1995 seçimi bir kaos getirmiştir. Ortaya çıkan tabloda, birinci parti ana muhalefet olurken, üçüncü parti genel başkan başkanlığında iki partili bir koalisyon hükümeti kuruldu. Bu bir azınlık hükümeti, üstelik dışardan destekleyen parti de sol bir parti. Oysa 53. Cumhuriyet hükümetinin programında oldukça ciddi hedefler sıralanmış. Kaldı ki, hükümet "dönüşümlü başbakanlık" şeklinde adlandırılan bir usüle bağlanmış. Her bir nöbet değişiminde yeni bakanların belirleneceği, cumhurbaşkanınca hükümeti kurmakla yeni bir görevlendirme yapılacağı, programın okunacağı, güvenoyuna başvurulacağı düşünülürse, Türkiye'nin içinde bulunduğu kaos daha rahat anlaşılacaktır. Hükümet programında öngörülen hedefler bu tür hükümetlerle nasıl gerçekleştirilebilecek?

1982 Anayasasının bugüne kadarki uygulamasına bakıldığında, özellikle Cumhurbaşkanı ve başbakan arasında zaman zaman yetki çatışmaları görülmüştür. Cumhurbaşkanı Özal ile Başbakan Demirel arasında; keza Cumhurbaşkanı Demirel ile Başbakan Çiller arasında bu tür sürtüşmeler görülmüştür. Özal-Yılmaz arasında ortaya çıkan bu çeşit anlaşmazlıkların çatışmaları farklı siyasi eği-

limden olan Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında daha da sık görülebilecektir. Bu durumda, koalisyonlarla Türkiye'de işlerin yürüme-yeceği de görüldüğüne göre, o halde Türkiye bu yol ayrımında ne yapmalıdır?

Bazı yazarlar, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesini önermektedirler<sup>280</sup>. Bizce, bir nevi yarıbaşkanlık modelini andırarak olan böyle bir model, Türkiyede işleri daha da kötü yapacaktır. Yarı başkanlık modelinin bizce çok daha sıkıntılar çıkaracağı ve bugünkü durumdan pek farklı olamayacağı, hatta daha kötü olacağı kanaatindeyiz. Parlamentar rejim içinde kalmak ve Cumhurbaşkanını halka seçtirmek sisteme uymaz. Tarafsız ve sembolik yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı parlamenter bir sistemde parlamentonun seçmesi sistemin niteliğinin bir gereğidir<sup>281</sup>. Cumhurbaşkanını halka seçtirmek yerine, 1982 Anayasasında gerekli değişiklikleri yaparak cumhurbaşkanının yetki ve konumunu klasik parlamenter rejimlerde olduğu gibi "sembolik" hale getirmek daha mantıklıdır.

Cumhurbaşkanını halk seçer de, bu Anayasada gerekli diğer değişiklikler yapılmazsa o zaman doğacak siyasi kriz daha da katmerleşir. Zirai, halkın en az %51 ve daha fazlasının desteğini almış bir cumhurbaşkanı Anayasanın vermiş olduğu yetkileri çok daha rahat kullanabilecek ve kamuoyunda da büyük bir kabul görecektir. Böylece bir Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında şürtüşme daha da artacaktır. Şu halde, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi ilkesi kabul edildiği takdirde, Anayasada değişiklik yapılarak mutlaka ya yarı başkanlık yada başkanlık sistemine geçilmesi gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bu iki sistemin en temel ve bariz niteliğidir. Bizce, Türkiye için yarıbaşkanlık sistemi, başkanlık sistemine nazaran daha büyük siyasi sorunlar doğuracaktır. Durum bugünkü gibi eleştirilere sebep olacaktır. Bu nedenle kimin ne yapacağı, sorumlunun kim olacağı belli olan başkanlık sistemi ülkemiz açısından daha rahat işleyecek bir hükümet şeklidir.

Şu halde, bir şekilde Türkiyede koalis-

yon dönemlerini kapatmak ve iki başlılığa son vermek zorundayız. Unutmamak gerekir ki, iki veya daha çok kimsenin müşterek bir işe giriştikleri yahut müştereken bir şeyi idare ettikleri durumlarda daima görüş ayrılığı tehlikesi olmuştur. Böyle bir yapıda, hükümetin en önemli tedbirleri alması engellenmiş ve fırsatlar kaçırılmış olabilir. Daha da kötüsü bu anlaşmazlıklar toplumu, yüksek makamda bulunan muhtelif kimselere bağlanmış zümreler haline getirip, şiddetli ve uzlaşmaz bölünmelerin ortaya çıkmasına yol açabilir<sup>282</sup>. Bu şartlarda yapılacak iş Roosvelt'in belirttiği gibi, sistemdeki tıkanıklığı giderici yeni bir sistem denemesine cesaret ve azimle girişmektir<sup>283</sup>.

Ülkemiz böyle bir dönemeçte bulunmaktadır. Gerçekten, Türkiye, yıllarca hep yürümüş, hareket halinde olmuş, fakat şimdi dizleri paralanırcasına hareketsiz kalmıştır. Oysa, karşımızda yeni bir dünya düzeni vardır. Böyle hareketsiz kalmamız mümkün değildir<sup>284</sup>. Bu bir sorumluluk yüklemektedir. Ülkemiz, bu gelişmeler neticesinde kendisini bölgesel bir güç merkezi halinde buldu<sup>285</sup>. Bu nazik durum karşısında Türkiye tarihi fonksiyonunu icra edebilmesi için ülke içinde kesinlik istikrara ihtiyacı vardır. Bu ihtiyacı da en iyi şekilde E. Burke'nin ifadesi ile sistemden ziyade, onu uygulayacak olanların dürüstlüğü ve kalitesi çok önemli ve aksi halde, kurulan sistem kağıt üzerinde bir şemadan ibaret kalır ise de<sup>286</sup> seçilecek sistemin kendisinden kaynaklanacak eksikliklerin giderilmesinin önemi de inkar edilemez. Kaldı ki, sistemlerin seçilişi geniş kitlelerin hepsini memnun etmek durumunda olan günümüz iktidar anlayışı<sup>287</sup> bakımından da son derece önemlidir.

Biz, tüm bu ihtiyaçlara cevap verebilecek hükümet modelinin başkanlık modeli olduğu kanaatindeyiz. Türkiye'de, güçlü yürütmeye ihtiyaç var. Devletin A'dan Z'ye elden geçirilmesi gerekiyor. Vergi reformu yapılmalı; sosyal güvenlik kurumları iflasın eşğindedir. Özelleştirme kesinlikle şarttır. Eğitim ve sağlık tamamen çökmüş durumda; enerji ihtiyacı hızla kendini hissettiriyor. Kısacası, Devletle ilgili neye dokunsanız elinizde kahyor.

Tüm bu işleri kim yapacak ? Bugünkü bölünmüş ve kutuplaşmış-parlamentolardan çıkacak zayıf koalisyon hükümetleri mi? Liderlerinin ağzına bakan milletvekilleri mi? Moralsız, siyasilmiş, evine ekmek götüremeyen bürokrasi mi? Siyasi sistemde köklü reformları gerçekleştirmeden, ekonominin ve toplumun sorunlarının çözülemeyeceğini artık anlamak ve kabul etmek zorundayız. Bunların başında yasama ve yürütmenin seçilme biçimi ve karşılıklı ilişkileri geliyor. Parlamenter rejimin artık yürümediğini açıkça görüyoruz. Sadece bizde değil başka yerlerde de yürümüyor. İstikrarlı ve etkin bir kamu yönetimi üretmiyor. Zaten yapay bir sistemdir; çıkış noktasında krallık kurumu vardır . Bu nedenle orada seçimle gelemiz. Fakat bir Cumhuriyet idaresinde, hem devletin hem de yürütmenin başı olacak kişinin neden seçmen tarafından doğrudan seçilmediğini mantiken açıklamak mümkün değildir. Bu nedenle olsa gerekir ki, bugün, bir tek ülke örneği gösterilemez ki, başkanlık sisteminden parlamenter sisteme geçmiş olsun. Halbuki, tersi durum gittikçe yaygınlaşmaktadır. Demokrasiye yeni geçen tüm ülkelerde yürütmenin başını halk seçiyor. Bunun en son örneği Filistin'dir. Kısacası toplumun talep ve arzularının siyaset ve devlete yansması için yöneten-yönetilen kesim arasında "birebir ilişki" kurulması imkanı veren bir başka model şimdilik mevcut değildir. Daha ucuz, daha etkin,daha demokratik bir devlet, keza daha iyi bir kamu yönetimi istiyorsak, mutlaka başkanlık sistemine geçmek zorundayız <sup>288</sup>.

Böylece dünyada ve bizde yürütme organının güçlendirilmesinin zaruretini, parlamenter rejimin düştüğü çıkmazı ve çözüm olarak da başkanlık modelinin uygun olduğunu ana hatları ile açıklamış olduk. Bu açıdan 1982 Anayasasının pürüzlü olan noktalarına değindik.

Umut yine Anayasanın kendi içinde onun değiştirilmesini mümkün kılan mekanizmasıdır. Parlemanto bu Anayasayı da zaman içinde değiştirmek yetkisine sahiptir. Anayasayı ilişilmez, dokunulmaz, tartışılmaz nitelikte adeta kutsal bir metin kabul etmek yerine,

serbest tartışma sonucu oluşturulan ve gerektiğinde usulüne uygun olarak değiştirilen metinler olarak görmek daha sağlıklı ve isabetli bir yaklaşım olur. Böyle bir yaklaşım herhalde durup durup patlamaktan, bir Anayasayı bütünüyle yıkıp yenisini koymaktan, hem de bu işi tam katılım olmadan, olağanüstü koşulların, olağanüstü sınırlamalardan yararlanarak yapmaktan çok daha iyidir <sup>289</sup>. Sık sık anayasa yapmak, daha doğrusu topluma yukarıdan sık sık anayasalar biçmek, sanıldığı kadar iyi bir alışkanlık değildir. Türkiye'nin artık bu kötü alışkanlıktan kurtulması lazımdır. Anayasalar yaşlandıkça canlanır; eskidikçe yenilenip değer kazanır.

1982 Anayasasında Başkanlık sistemi yönünde düzeltmeler yapılacak olursa ilk etapta şu değişiklikler yapılmalıdır :

- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi ve yetkilerinin arttırılması,
- Başbakanlık müessesesinin kaldırılması,
- TBMM'nin hükümeti denetim yollarına ilişkin hükümlerin Anayasadan çıkarılması,
- Parlamentoyu fesih yetkisinin kaldırılması.

Temel haklar ve yargı konusunda Başkanlık sisteminin özel olarak gerektirdiği bir değişiklik yoktur. Ancak, 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına nazaran temel hak ve hürriyetler ile yargı alanında yapmış olduğu bazı törpülemeler giderilebilir.

Dünyadaki genel eğilim iktidarın kişiselleşmesi yönündedir. Vatandaşların bu tür iktidar anlayışına sempati duyduğu gözlemlenmektedir. Bunun da nedeni; bu tür bir iktidarla işlerin daha iyi yürüyeceğine ve sorumlunun daha iyi belirlenebileceğine inanılmış olmasıdır. Nitekim, uygulamada bütün hükümet şeiillerinde Başkanlık sistemine doğru bir kayma gözlemlenmektedir. Rusya bile bu sisteme yönelmiştir. Bu gidiş sanki eskiye dönüşü andırıyor. Gerçekten, hürriyet mücadelesinin ve parlamentoların oluşumu kavgasının tek kişi yönetimlerine karşı yapıldığı düşünülürse, bugün tekrar o sistemin revaçta olması başka türlü açıklanamaz. M.Duverger'in bun-

lar için "seçimle gelen krallar" ifadesini<sup>290</sup> kullanması boşuna değildir. Fakat seçimle gelen bu yeni krallar "seçimle giden krallar" pozisyonuna düştükleri için fazla korkulacak bir durum yoktur.

## DİPNOTLAR

170 SOYSAL, M.; *Anayasaya Giriş*, 2. bası, Ankara 1969, s.66; TANİLLİ, S.; *Uygurluk Tarihi Ders Notları*, İstanbul 1979, s. 110.

171 ERTÜRK, S.; *Otoritenin Kaynağı Meselesi Yahut Neden Demokrasi*, Ankara 1962, s.37.

172 AKGÜNER, T.; *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*, İstanbul 1979 s.31.

173 MORANGE, G.; *La Hierarchie des Actes dans la Constitution du 4 October 1958*, Dalloz, *Chronique*, s. 21-26; LAVROFF, D. G., *Le Systeme Politique Français*, Paris 1975, s. 490; DE JOUVENEL, B.; *Du Principal*, SEDEİS, Paris 22-25 Eylül 1964.

174 TAN, T.; *Planlamanın Hukuki Düzeni*, Ankara 1976, s.22.

175 İbid, s.70.

176 MAST, A.; *La Primatué de l'Exécutif en Droit Belge, Rapports, Belges, au VII, Congrè Internationale au Droit Comparé Bruxelles 1966*, s. 347; KAPANİ, M.; *Oynanmıyan Rol, Milliyet Gazetesi*, 19.1.1969.

177 CHANTEBOUT, B.; *Droit Constitutionnel et en Science Politiques*, Paris 1978, s. 298.

178 1924 Anayasası döneminde yasama-yürütme ilişkileri konusunda bkz. SARICA, M.; *Les Rappats ENtre L'exécutif et Le Législatifs dans La Turquie Contemporaine*, Paris 1959 (Doktora Tezi)

179 SOYSAL, M.; *100 Soruda...* s.68.

180 Bu durum 1961 Anayasasına İstanbul Bilm Komisyonunun hazırladığı tasarıdan geçmiştir. Bu konuda bkz. SOSYAL, M, *100 Soruda....s. 67* vd.

181 ALDIKAÇTI, O.; *a.g.e.* s. 142. 1961 Anayasası hazırlanırken Siyasal Bilgiler Fakültesi İdları ilimler Enstitüsü'nün hazırladığı tasarı Batı Ülkelerindeki genel eğileme uygundu, Bkz. ALDIKAÇTI, O.; *a.g.e.* s. 142 . Tasarının metni için bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü *Gereğçeli Anayasa Tasarısı*, Ankara 1960.

182 Bu konuda bkz. Hasan Dinçer'in konuşması " *1961 Anayasasında Değişiklik Semineri*", (28 Haziran 1971-Tarabya Oteli), İstanbul, s. 43.

183 ÖZTÜRK, K.; *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, c. 1, Ankara 1966, s. 404.

184 İbid, s. 404 vd.

185 İbid, s. 405.

186 1 Kasım 1982 İzmir Konuşması Bkz. T.C. Devlet Başkanı Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Greğince Yaptıkları Konuşmalar, Ankara 1982, s. 87.

187 Bkz. E. 1973/12, K. 1973/24, Kt, 7.6.1973, AMKD, sy. 11, s. 27 1-Ayrıca bkz. RG. 9.11.1973-14707.

188 Bkz. N. ILICAK'ın konuşması *Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri*", Tercüman Gazetesi,23 4. 1980.

189 AKSOY, M.; "Anayasa Değişikliği Gerek" *Cumhuriyet*, 6.12.1974; *Yeni Ortam*, 5.1..1974.

190 Bu konuda bkz. TAN, T.; "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet yada Güçlü Yürütme), *Anayasa Yargısı*, Ankara 1984, s. 29-47; OYTAN, M.; 1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirme Nedenleri, *Türk İdare Dergisi*, Yıl : 56, sy. 364, Eylül 1984, s. 1-34; KUZU, B.; *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organı'nın Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul, 1987.

191 Bkz. YHGK, E. 1980/1714, K. 1980/803, Kt. 19.4.1983, YKD, c. IX, sy. 11, 1983, s. 1591.

192 SOYSAL, M.; *100 Soruda...* S. 171.

193 Bkz. Danışma Meclisi Üyesi Turan Güven'in Konuşması *DMTD*, c. 3, B:120, O:1, s. 40.

194 DUVERGER, *La Ve Republique...*, s. 22.

195 İbid, s. 16.

196 ARZUMANYAN, A., *a.g.e.* s. 50.

197 İbdi.

198 Bu görüş özellikle MENDES-FRANCE tarafından savunulmaktadır. Bkz. *a.g.e.* s. 60 vd.

199 *L'ETAT et le CİTOYEN*, s. 384.

200 MENDES-FRANCE, P.; *a.g.e.* s. 60 vd.

201 İbid, s. 15.

202 İbid, s. 251 vd.

203 İbid, s. 302, Korporatif Devlet ve Korporatif Meclisler konusunda bilgi için bkz. GÖZE, A.,

- Korporatif Devlet, XIX, XX. Yüzyıllarda Avrupa'da Korporatif Devlet Teorileri ve Korporatif Devlet Sistemleri*, İstanbul 1968.
- 204 MENDES-FRANCE, P.; *a.g.e.* s. 52.  
205 *İbid*, s. 53.  
206 *L'ETAT et le CİTOYEN*, s. 95.  
207 *İbid* s.53.  
208 *L'ETAT et le CİTOYEN*, s. 95.  
210 *İbid*, s. 387, 392 vd.  
211 TEZİÇE.; *a.g.e.* 1991 S. 419-422.  
212 TURHAN, M.; *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989, s. 53; ERDOĞAN, M.; *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Ankara 1993, s. 48. vd. Ayrıca Bkz. ERDOĞAN, M.; "Başbakanlık Hükümeti mi?" *AÜSBFD*, c. XLIV, sy. 3-4 1989, s. 229-247.  
213 TURHAN, M.; *a.g.e.* s. 53.  
214 *İbid*. s. 55.  
215 Bkz. *Gereğçeli Anayasa* (AÜSBF yayını), Ankara 1982, s. 125.  
216 MİRKİNE-GUETZEVİTCH, B.; *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnelles*, 2 éd., Paris 1936. Bu kitabın çevirisi için bkz. *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller* (Çev. A. R. Türel), Ankara 1938.  
217 SOYSAL, M., "Ortak Sorumluluk", *Milliyet*, 14.9.1974  
218 TURHAN, M.; *a.g.e.* s. 77.  
219 LIJPHART, A.; *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. Ergun Özbudun-Esin Onulduran), Ankara 1986, s. 48.  
220 *İbid*, s. 49.  
221 Bkz. EVCİMEN, G.; Başkanlık Hükümeti Sistemi: "Ratio Politica"sı ve Türkiye, *SBFD*, c. 47, Ocak-Haziran 1992, sy. 1-2 s. 319.  
222 Federal Yüksek Mahkeme'nin 1925'de vermiş olduğu bir kararla belirttiği gibi güçlerin birbirlerini etkisizleştirmesi imkanları vardır. Bu bağlamda, Temsilciler Meclisi'nin yarısı ve Senato'nun üçte ikisinin yargıçları impeachment yolu ile görevden alabilmesi; yürütmenin af yetkisi ile yargı kararlarını anlamsızlaştırması; Meclislerden herhangi birinin, yürütmenin isteği mali kaynakları sağlamayı reddederek yürütmeyi felç edebilmesi, senato'nun başkanın atamalarını engelleyebilmesi zikredilebilir. Örneğin, 51 senatör yasama faaliyetlerine hakim olabilir; 13 federe devlet, anayasa değişikliklerini engelleyebilir. (Bkz. EVCİMEN, G.; *a.g.m*; s.319; dipnot;12.223 *İbid*, s.319.  
224 BAŞGİL, A.F., *a.g.e.* s. 318.  
225 JEANNEAU, B.; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3 éd., Paris 1972, s. 89; TEZİÇ, E.; *a.g.e.* 1991, s. 423, dipnot: 1.  
226 BAŞGİL, A.F., *a.g.e.* s. 329, KUBALI, H. N., *a.g.e.* s. 371.  
227 DUVERGER, M.; *Siyasal Rejimler*, (Çev. Teoman Tunçdoğan) Cep Üniversitesi, İletişim Yayınları, İstanbul 1995, s. 82.  
228 *İbid*. s. 83.  
229 *İbid*. s. 84.  
230 *İbid*. s. 86.  
231 *İbid*. s. 82-86.  
232 *İbid*, s.74.  
233 BİLİCİ, A.; "Sistem Tıkandı, İstikamet Başkanlık Sistemi" 7-13 Ocak 1995 *Aksiyon*, s. 29.  
234 OSKAY, Ü.; Latin Amerika'nın Sorunları, *ASBFD*, c. 22, sy. 3, 1967, s. 188.  
235 ÖZER, A., *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümet*, Ankara 1981, s.21.  
236 DUDERGER, M.; *Siyasal...* s. 85-86.  
237 TURHAN, M.; *a.g.e.* s. 33.  
238 PARLA, T.; *Türkiye'nin Siyasi Rejimi*, İstanbul 1995, s. 37.  
239 Bkz. ÖZAY, İ. H., XIV, Yüzyıl ve Sonrası Batı Avrupa Ülkeleri Kamu Yönetimi Trahine İlişkin Notlar Çağrışımlar, *İHİD*, yıl: 1 zıyı 2, Ağustos 1980, s. 90.  
240 EVCİMEN, G.; *a.g.e.* s. 320.  
241 DUVERGER, M., *Seçimle Gelen Kralar*, Konuk yayınları, İstanbul 1975, s. 7-8.  
242 DÄVER, B.; *Anayasa Yargısı*, Yorum, Ankara 1984, s. 256.  
243 BAŞGİL, A.F. ; *İlmin Işığında Günün Meseleleri*, İstanbul 1960, S. 39.  
244 ÖZDENÖREN, A.; *Devlet ve İnsan*, İstanbul 1986, s. 14.  
245 Bkz. Y. ABADAN'ın konuşması, *Kanun-i Esasi'nin 100. Yılı Armağanı*, Ankara 1978, s. 45. Bu Konuda ayrıca bkz. BALTA, ; *Rapport du Leqistasif et de l' Exécutif en Turquie*. Ankara 1958, s. 5; ALDIKAÇTI, O.; *Modern...* s.211  
246 Bkz. ÇANDAR, C.; 7-13 Ocak 1995, *Aksiyon*, s. 28.  
247 Bkz. R. DENKTAŞ'ın beyanatu, 6.4.1991 *Zaman* Gazetesi.  
248 Bkz. KARAKOÇ, S. ; *Diriliş Pildirisi*, 20.10. 1994.

249 Bu hususta muhtelif beyanatlara veren Parti yetkilileri şunlardır; Yeni Parti Genel Başkanı Y. Bozkurt Özal, Liberal Demokrat Parti Genel Başkanı Besim Tibuk, Diriliş Partisi Genel Başkanı Sezai Karakoç, Refah Partisi Genel Sekreteri Oğuzhan Asiltürk, Anavatan Partisi adına Oltan Sungurlu, Korkut Özal.

250 Başbakan ve Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Tansu Çiller'in bilgisi dahilinde "Siyasette 2001 Planı" adı altında bir çalışma yapıldığı bilinmektedir. Bkz. *Aksiyon* 7-13 Ocak 1995, s. 24, Ayrıca Başbakan bu hususu 24 Aralık 1995 seçimlerinden sonra ortaya çıkan bunalım karşısında belirterek Türkiye'nin uzun vadede başkanlık modeline geçmesi gerektiğini, bunu 5-10 yıl içinde yapmak zorunda olduğunu vurgulamıştır.

251 Sayın Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu'na "Başkanlık Sistemi" hakkında bir rapor hazırlanmaktadır. Bkz. 12.6.1995, *Hürriyet* Aynı şekilde 12 Eylül 1980 Lideri ve dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren de Başkanlık sisteminin artık tek çıkış yolu haline geldiğini belirtmektedir. Bkz. *Aksiyon*, 7-13 Ocak 1995.

252 Bkz. GÖKMEN, Y.; Başkanlık Sistemi Arayışına Girmeliyiz, 6.3.1995 *Hürriyet*; ERİŞ, M.; "Türk Halkı Anayasasını Arıyor", 9.6.1995, *Zaman*; Yalçın ÖZER, Hikmet Özdemir, Mustafa Çalık ve Burhan Kuzu'nun katıldığı *TGRT-Açık Oturumu*, 15.2.1995.

253 Bkz. YAZICIOĞLU, R.; "Bu Sistem Değişmeli", 8.4. 1995, *Zaman*.

254 ÖZBUDUN, E.- KALAYCIOĞLU, L.-KÖKER, L., *Türkiye'de Demokratik Siyasi Kültür*, Ankara 1995, s. 78.

255 TURHAN, M.; *a.g.e.*, s. 11.

256 Ersin Kalaycıoğlu'nun görüşü Bkz. *Aksiyon*, 7-13 Ocak 1995 s. 27.

257 SELİM, A.; "Başkanlık Sistemi", 24.4. 1995, *Zaman*.

258 Bkz. Bülent Ecevit'in görüşü, bkz. *İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa* (Derleyen, Osman Balcıgil), İstanbul, 1987, s. 204.

259 Bkz. ÇAM, E.; *a.g.e.*, s. 36 vd.

260 Bkz. AKSOY, M.; "Anayasa Değişikliği Gerek" *Cumhuriyet*, 6.12. 1974, *Yeni Ortam* 5.1.1974; İLİCAK, N.; 17.2. 1980 *Tercüman* ve 28.2.1980 *Tercüman*; KARAYALÇIN, Y.; bkz. *İki Seminer...* s. 97; ALDIKAÇTI, O., *İki Seminer...* s.

58 vd.; GİRİTLİ, İ.; "Üçüncü Cumhuriyete Doğru", *Milliyet* 20.4.1971.

261 Bkz. SOYSAL, M.; "Sistemde Çözüm", *Milliyet*, 11.9.1979; "Kamçı", *Milliyet*, 12.9. 1979; DOĞAN, Y.; "Tıkanıklıkları Önlemek İçin..." *Cumhuriyet*, 11.9.1979; SAVCI, B.; "Anayasa Bozma Girişimi", *Cumhuriyet* 27.3. 1980; ERDOĞAN, A.; "Suç Anayasada Değil", *Cumhuriyet*, 25. 2. 1980; GEVGİLİ, A., "Anayasa İçinde Çözüm Vardır", *Milliyet*, 15.3. 1980. Bu meyanda yapılmış seminer ve beyanatlara mevcuttur. Bkz. *"Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri"*, İstanbul Barosu İÜSBF, 10.5.1980; 1961 Anayasasını hazırlayan bazı Kurucu Meclis Üyelerinin görüşleri için bkz. *Cumhuriyet*, 23.3.1980; Anayasa Mahkemesi Başkanı, Ş.Müftügil'in karşı çıkışı, bkz. *Cumhuriyet*, 24.4.1980; *Cumhuriyet Halk Partisi gündeminde bir Anayasa değişikliği bulunmadığını belirttiği*, *Milliyet*, 21.4.1980; *Cumhuriyet*, 4.5.1980; AZRAK, Ü.; *İki Seminer...* s. 15; AKBAL, O.; *İki Seminer...* s. 43

262 Bahri Savcı'nın görüşü, bkz. *İki Seminer...* 113 vd.

263 Bu konuda Adnan Başer Kafoğlu ve Çoşkun Kırcı bir Anayasa taslağı hazırlamıştı. Bkz. *Yeni Forum* (EK), c.1, sy. 17, 15.5.1980.

264 Bkz. KUZU, B.; *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler* (Doktora Tezi), İstanbul 1985, Olağanüstü dönem ve bu dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnemeler hakkında bkz. KUZU, B.; *Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukuku'nda Olağanüstü Haller*, İstanbul 1993.

265 SOYSAL, M.; *100 Soruda...* s. 105.

266 Bu söz Celal Bayar'a aittir. Bkz. *Milliyet*, 24.4.1978.

267 Bu söz Süleyman Demirel'e aittir. Bkz. *Cumhuriyet*, Bkz. *Milliyet*, 24.3.1980.

268 Bu konuşmalar için bkz. *"İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa"*, Biri-kim Yayını, Hukuk Dizisi 2, İstanbul 1982.

269 SOYSAL, M.; *100 Soruda ...* s. 134.

270 *İbid.*

271 Bkz. *T.C.Devlet Başkanı Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı gereğince yaptıkları konuşmalar*, Ankara 1982, s. 87.

- 272 Bkz. KUZU, B.; *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul 1987, Ayrıca bkz. KUZU, B.; *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, İstanbul 1990.
- 273 Bkz. *Anayasayı Tanıtma...*s.88-89.
- 274 ÖZBUDUN, E.; *a.g.e.*, s.49.
- 275 Bkz.DAL, K.; *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Ankara 1986, s. 264.
- 276 ÖZBUDUN, E., *a.g.e.*, 1990, s.307.
- 277 DURAN, L.; *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, İstanbul 1988, 58.
- 278 DAL, K.; *a.g.e.*, s. 278.
- 279 DURAN, L.; *Türkiye...*s.60.
- 280 PARLA, T.; Cumhurbaşkanıca tek başına 1982 Anayasasının verdiği yetkilerin çoğunun sembolik olduğu ve bunların Cumhurbaşkanıca tek başına kullanılamayacağı konusunda bkz. ÜSKÜL, Z.; *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, İstanbul 1991, s.46
- 281 DAL, K.; *a.g.e.*, s. 264.
- 282 ERDOĞAN, M.; *a.g.e.*, s. 91-92.
- 283 HAMILTON, MADİSON ve JAY., *Anayasa Üzerine Düşünceler* (Çev. Mümtaz Soysal), İstanbul 1982, s. 70.
- 284 Bkz. KIRATLI, M.; Niçin Almanya Bir Roosevelt ve Amerika Bir Hitler Çıkarmadı, *ASBFD*, 1961, sy., 16, s.173.
- 285 İNAN, K.; *Devlet İdaresi*, İstanbul 1993, s. 125.
- 286 *İbid*, s. 119 vd. Bu konuda ayrıca bkz. İNAN, K.; *Dış Politika*, İstanbul 1984.
- 287 WILSON W. *Kongre Hükümeti*, (Çev. Nermin Abadan), Ankara 1961, s. 1.
- 288 HAYEK, F. A.; *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük* (Çev. Atilla Yayla), Ankara 1994, s. 213.
- 289 AKAT, A.S.; Çözüm Başkanlık Sistemi'dir. *Sabah Gazetesi* 25.2.1996
- 290 *İbid*, s. 404-405.
- 291 DUVERGER, M.; "Seçimle Gelen Kralar", Konuk Yayını, İstanbul 1975, s.40. ■