

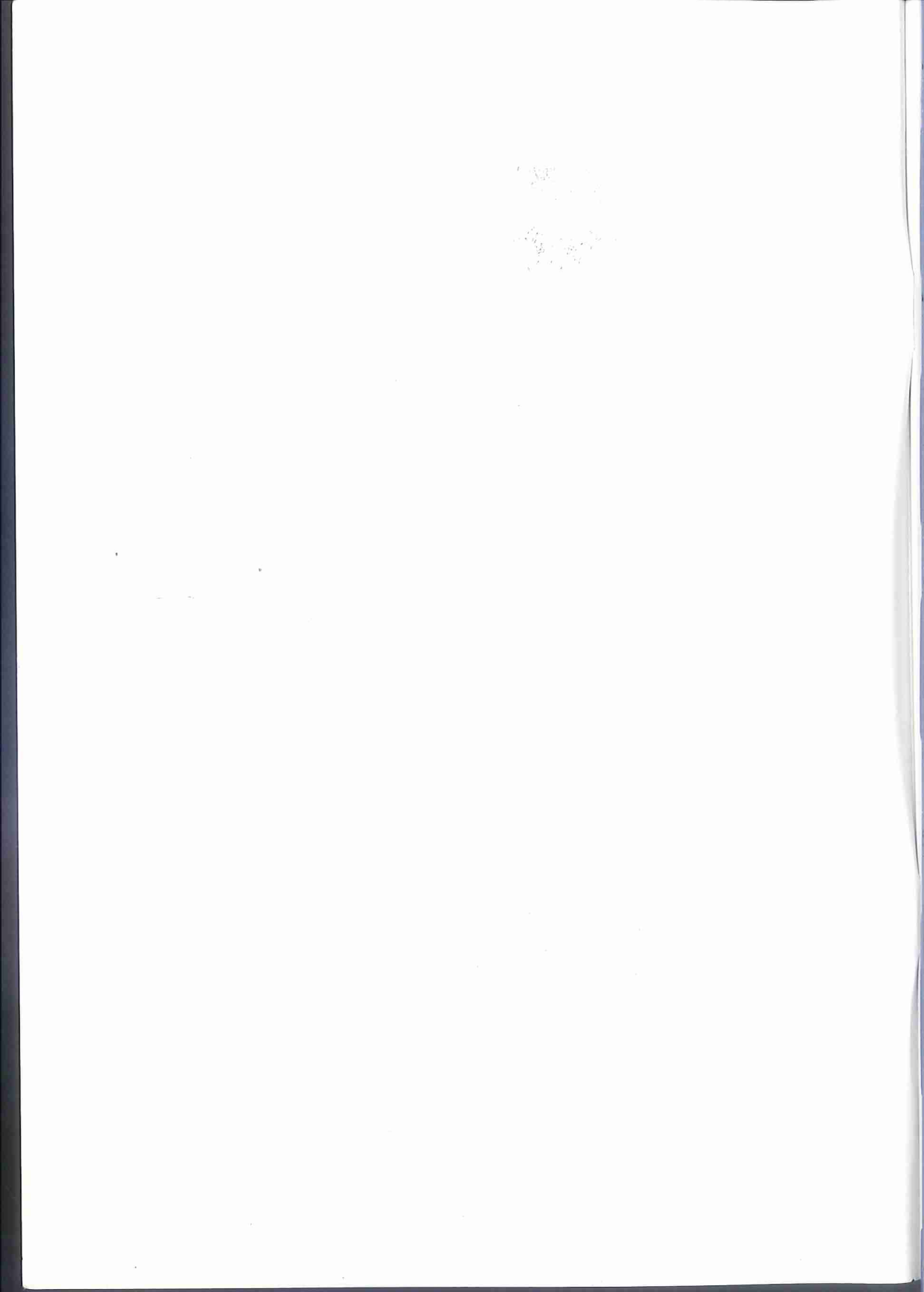
**DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET
SİSTEMLERİ
VE
BAŞKANLIK HÜKÜMETİ
REJİMİ**



Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



Ege Genç İşadamları Derneği
İZMİR, 1998





EGİAD

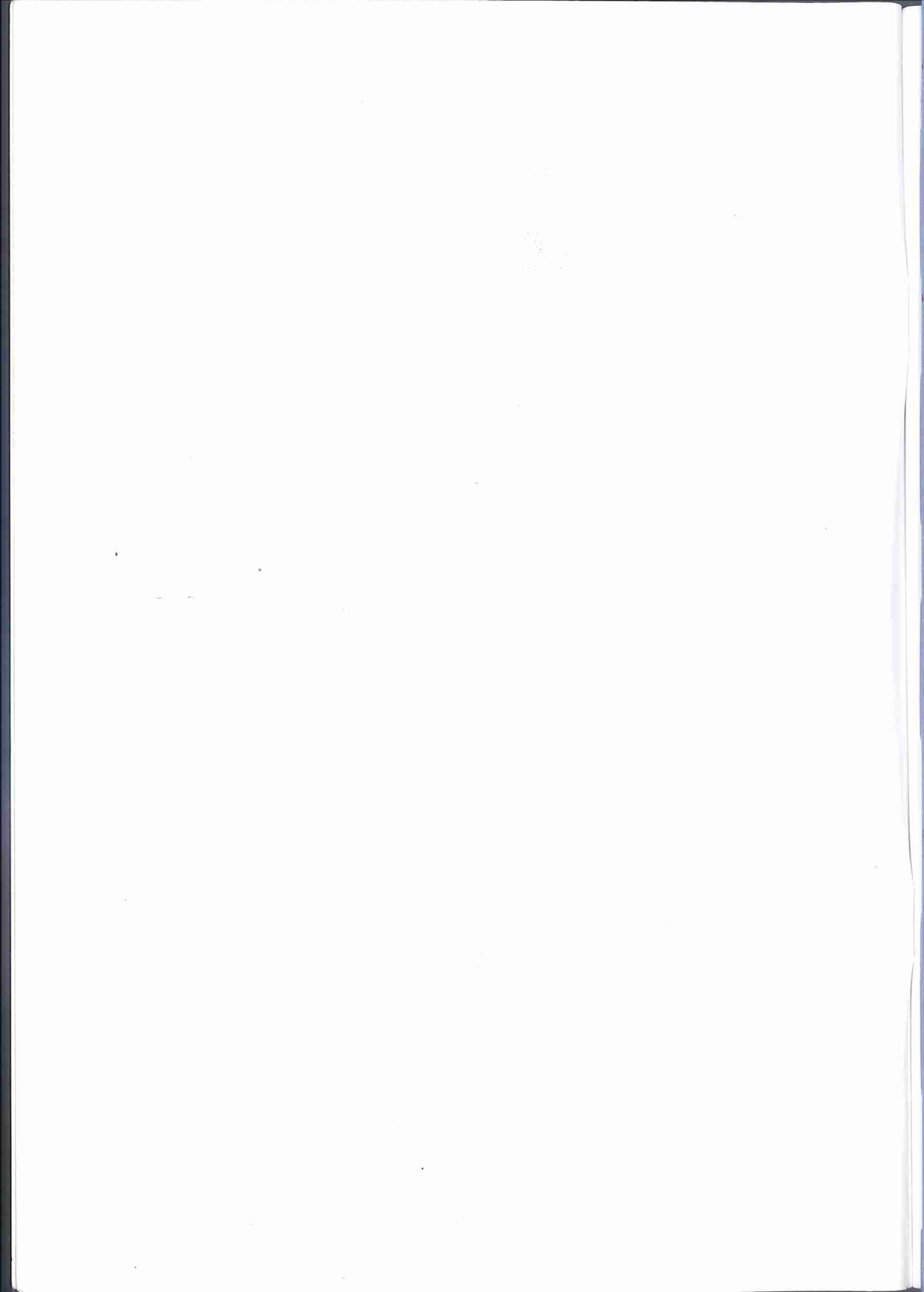
EGE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ

DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİ

PROF. DR. FEVZİ DEMİR

Dokuz Eylül Üniversitesi

İZMİR, 1998



Bu raporda belirtilen görüşler Ege Genç İşadamları Derneği'nin görüşlerini yansıtmayabilir.
Bu çalışmalar EGIAD'ın kamuoyu hizmet amacı ile gerçekleştirdiği eğitim ve yayın faaliyetlerinin bir bölümünü oluşturmaktadır.

II- GÜÇLERİN SERT AYRILIĞINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMİ: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÖRNEĞİ BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİ

A- SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

B- BAŞKANLIK REJİMİNİN AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

C- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNİN BUGÜNKÜ FEDERAL ANAYASASI VE TEMEL SİYASİ ÖRGÜTLENME İLKELERİ

D- YÜRÜTME ORGANI: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ BAŞKANI

- 1- Başkanın Seçimi
- 2- Başkanın Görev ve Yetkileri
 - a- Dış İlişkilerin Yürütülmesi
 - b- Federal Hükümetin Yönetilmesi
 - c- Veto Yetkisi
 - d- Yıllık Mesaj ve Mesajlar
 - e- Atama İşleri

E- YASAMA ORGANI: KONGRE

- 1- Kongrenin Yapısı
 - a- Senato
 - b- Temsilciler Meclisi
- 2- Kongrenin Görev ve Yetkileri
- 3- Siyasi Parti Sistemi

F- YARGI ORGANI

G- ANAYASADA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI

III- BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİNİN ABD DIŞINDAKİ UYGULAMALARI

A- LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE BAŞKANLIK REJİMLERİ

B- LATİN AMERİKA ÜLKELERİ DIŞINDAKİ BAŞKANLIK REJİMLERİ

IV- BAŞKANLIK REJİMİ İLE PARLAMENTER REJİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

A- TEMEL FARKLAR

- 1- Yürütmenin Yasama Karşısındaki Kanunu

DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİ

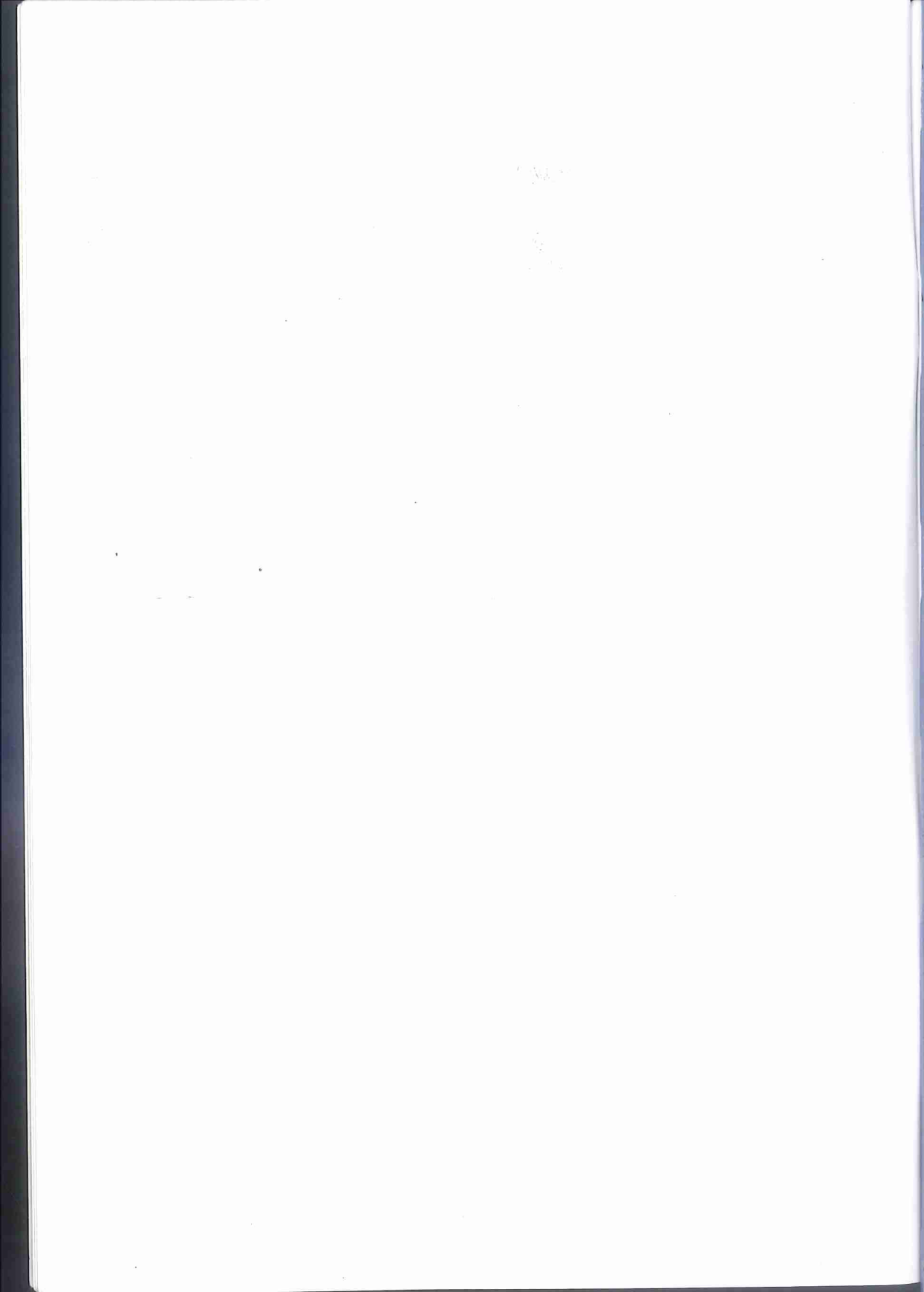
I- DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A- DEMOKRASİ KAVRAMI VE UYGULAMALARI

- 1- Demokrasi Kavramı
- 2- Demokrasi Uygulamaları
 - a- Doğrudan Demokrasi
 - aa- Doğrudan Demokrasinin Tanımı
 - bb- Doğrudan Demokrasi Uygulamaları
 - cc- Doğrudan Demokrasinin Değerlendirilmesi
 - b- Temsili Demokrasi
 - aa- Temsili Demokrasinin Tanımı
 - bb- Temsili Demokrasi Uygulamaları
 - cc- Temsili Demokrasinin Değerlendirilmesi
 - c- Yarı Doğrudan ve Yarı Temsili Demokrasi
 - aa- Yarı Doğrudan Demokrasi
 - bb- Yarı Temsili Demokrasi

B- HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI

- 1- Güçler Birliğine Dayanan Meclis Hükümeti Sistemi: İsviçre Örneği
Konvansiyonel Rejim
 - a- Sistemin Genel Özellikleri
 - b- İsviçre Konvansiyonel Rejimi
- 2- Güçlerin İlmli Ayrılığına (İşbirliğine) Dayanan Hükümet Sistemi: İngiltere
Örneği Parlamenter Rejim
 - a- Sistemin Genel Özellikleri
 - b- İngiltere Parlamenter Rejimi



- 2- Devlet Başkanının Seçimi
- 3- Devlet Başkanın Yetkileri

B-PARLAMENTER REJİM İLE BAŞKANLIK REJİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

- 1- Parlamenter Rejimlerde Yürütmenin İstikrarsızlığı
- 2- Başkanlık Rejiminde Yasama ile Yürütmenin Kilitlenmesi

V- GÜÇLERİN UZLAŞMASINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMİ: YARI BAŞKANLIK REJİMİ

A- SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

B- UYGULAMADA YARI BAŞKANLIK REJİMLERİ

- 1- Finlandiya'da Yarı Başkanlık Rejimi
- 2- İzlanda'da Yarı Başkanlık Rejimi
- 3- Avusturya'da Yarı Başkanlık Rejimi
- 4- Fransa'da Yarı Başkanlık Rejimi

VI- TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

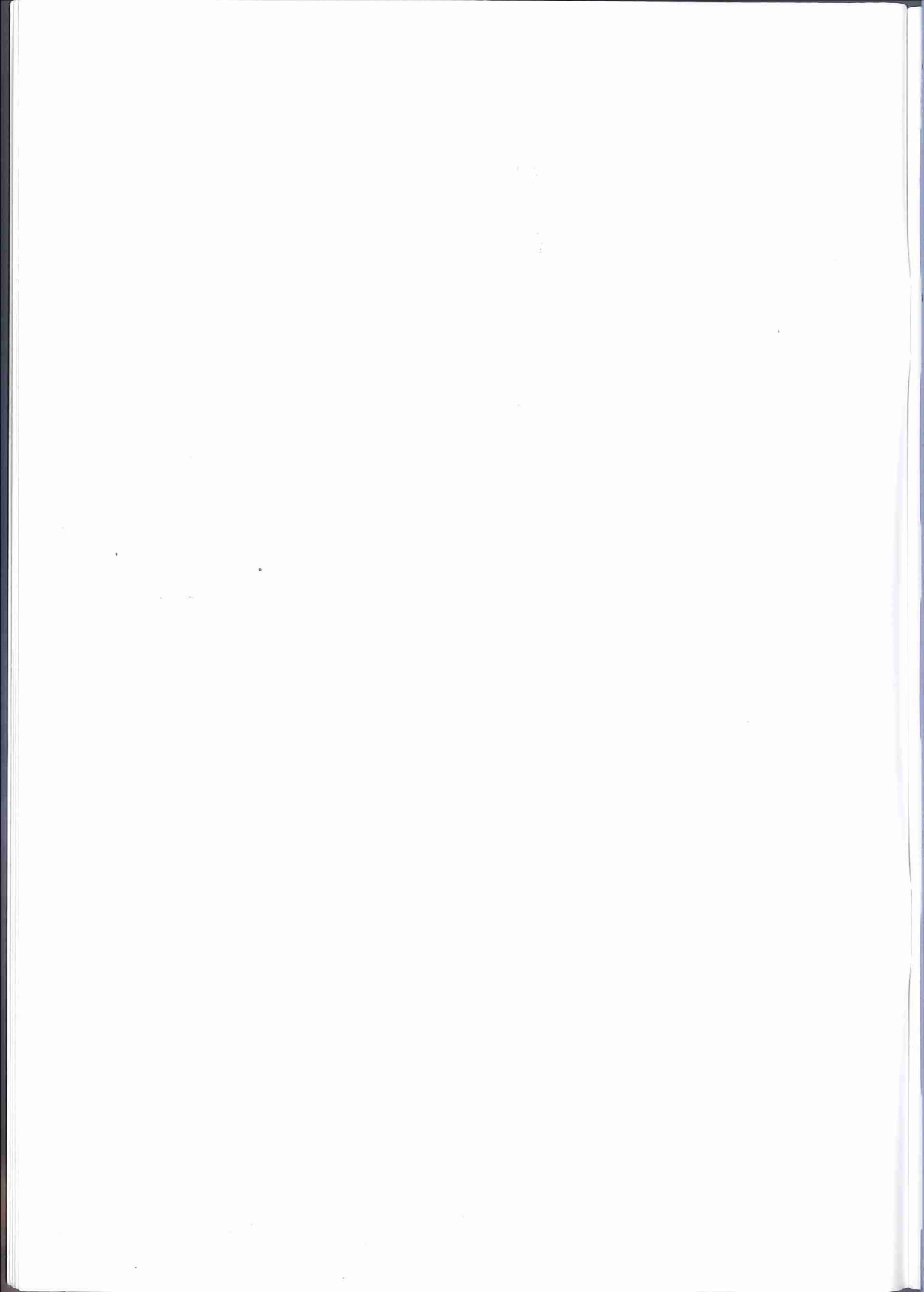
A- 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ

B- 1982 ANAYASASINDA HÜKÜMET SİSTEMİ

- 1- Sistemin Genel Özellikleri
- 2- Sistemin Değerlendirilmesi
- 3- Sistemin Sorunu: Yönetimde İstikrarsızlık
 - a- Yönetimde İstikrar İhtiyacı
 - b- Yönetimde İstikrar Sağlama Çabaları
 - aa- Cumhurbaşkanının Konumunun Güçlendirilmesi
 - bb- Siyasi Parti ve Seçim Sistemlerinde Değişikliğe Gidilmesi

VII- SONUÇ

BİBLİYOGRAFYA



DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİ

I- DEMOKRASİLERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A- DEMOKRASİ KAVRAMI VE UYGULAMALARI

1- Demokrasi kavramı:

Siyasi iktidarın meşruluğu toplum üyelerinin çoğunluğu tarafından benimsenmesine, emir ve yasaklarına uyulması konusunda genel bir kanaatin oluşmasına bağlıdır. Emir ve yasaklarına uyulması konusunda genel bir kanaat (consensus) oluşmayan iktidarlar, meşruiyetlerini kaybederek birar kaba kuvvete dönüşür. Kaba kuvvete dönüşen iktidarlar da “hukuki” olmaktan çıkar,”keyfi” (despot) olur.

Tarih içinde iktidarlar meşruiyetlerini ya “ilahi güçlerden” ya da “kişisel güçlerinden” alırken; günümüzde artık başta anayasalar olmak üzere “hukuka uygunluktan ve/veya insan haklarına saygılı olmaktan” almaktadır. Çağdaş Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukukunda, hukuka ve insan haklarına uygun yönetim biçimlerinin siyasi rejimlerine “demokrasi” adı verilmektedir. Bu nedenle,Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukukunda “devlet” kavramından sonra inceleme konusu yapılan en önemli kavram” demokrasi”dir.

Eski Yunanca “demos” (halk) ve “kratos” (iktidar, egemenlik) sözcüklerinin birleşmesinden oluşan”demokrasi” devriminin Türkçe karşılığı, “halk egemenliği”, “ulus egemenliği”, “halk” veya “millet iktidarı” şeklinde algılanmaktadır. Anayasa Hukuku ve Siyaset Biliminde ise siyasi iktidarın halka dayandığı, egemenlik yetkisinin halka ait olduğu, temel hak ve özgürlüklerin korunduğu, halkın kendi kendisini yönettiği siyasi rejimleri ve yönetim biçimlerini ifade etmektedir. Demokrasi anlayışlarının hemen hepsinde “egemenliğin kaynağının halk olması, iktidarın halk tarafından seçilmesi ve halkın isteği doğrultusunda kullanılması” ortak düşünce olarak kabul edilmektedir. Bu düşüncenin Abraham LINCOLN’ün yapmış olduğu demokrasi tanımında özlü bir biçimde anlatıldığı söylenebilir: “Demokrasi halkın halk için halk tarafından yönetilmesidir”

2- Demokrasi uygulamaları:

Tarih boyunca görülen demokrasi uygulamalarında, halk egemenlik yetkisini bazen doğrudan kendisi kullanmış, bazen de yetkinin doğrudan kullanılmasının güçlüğü ve olanaksızlığı nedeniyle, bu yetkinin kullanılmasını kendi içinden seçtiği temsilcilere devretmiştir. İşte egemenliğin kullanılmasındaki bu ayrıma uygun olarak temelde iki tür demokrasi uygulaması ile karşılaşılmıştır. Doğrudan Demokrasi ve Temsili Demokrasi

a- Doğrudan Demokrasi:

aa- Doğrudan Demokrasinin Tanımı:

“Saf demokrasi” adı da verilen “doğrudan demokrasi, halkın herhangi bir araca gerek duymaksızın egemenlik yetkisini bizzat kendisinin kullanmasıdır. Eski Yunan’da, ve Roma’da ve sınırlı olarak da günümüzün bazı İsviçre kantonlarında uygulanan doğrudan demokrasilerde, halk önemli devlet işlerini birarada toplanıp tartışarak karara bağlamaktadır. Doğrudan demokrasilerde halk, daha çok kanun yapma (yasama), kamu gelirlerini ve giderlerini tespit etme, idam cezasına hükmetme gibi önemli egemenlik fonksiyonlarını elinde tutmakta, bunun dışında kalan yürütme ve yargı işlerini ise yine kendi seçtiği temsilcilere devretmektedir.

Doğrudan demokrasinin en hararetli savucusu J.J.Rousseau olmuştur. Rousseau’ya göre halk egemenliği başkalarına devredilemez, “milli irade” temsil edilemez. Millî iradenin tecelli (belirtisi) olan yasaların doğrudan doğruya halk tarafından yapılması, halkın yasama fonksiyonunu elinde tutması gerekir. Buna karşılık, yürütme ve yargı fonksiyonları millî iradenin bir tecellisi olmayıp, millî iradenin emir ve direktifleri altında bazı yetkilerin kullanılmasını anlatır. Bu nedenle, yürütme ve yargı fonksiyonlarının doğrudan doğruya kullanılması zorunlu değildir. Halk gerekli görürse bu fonksiyonunu kendisini temsil eden başka organlara devredebilir. Ama yasama yetkisi mümkün olduğu ölçüde devredilmeyip doğrudan doğruya halk tarafından kullanılmalıdır.

bb- Doğrudan Demokrasi Uygulamaları:

Doğrudan demokrasinin en karakteristik uygulamasına eski Atina Sitesi’nde rastlanmaktadır. Atina Sitesi’nin “Beşyüzler Meclisi” ve “Halk Meclisi” (Eglezya) adı altında iki temel yönetim organı vardı. 30 yaşını dolduran vatandaşlar arasından bir yıllık süre için seçilen “Beşyüzler Meclisi”, Site’nin yürütme organıdır. 20 yaşını doldurmuş tüm Atinalıların katıldığı “Halk Meclisi” ise yasama organıdır. Site’nin “Agora” denilen meydanında yılın belirli günlerinde toplanan Halk Meclisi, yasaların yapılması, harp ilanı, sulh yapılması, idam kararı verilmesi gibi Site hayatıyla ilgili iç ve dış siyasi yönetim kararlarını alırdı.

Bununla birlikte, Atina demokrasisi sadece hür insanlar arasında ayırım yapan her türlü kişi ve grup egemenliğini reddeden bir “siyasi eşitlik” anlayışına sahipti: Atina’da yaşayan ve “metek” adı verilen yabancılar, köleler ve kadınlar Halk Meclisi’ne katılamıyordu. Atina’da yaşayan toplam nüfusun ancak onda biri Halk Meclisi’ne katılabiliyordu. Bu nedenle, “Agora”da toplanarak değişik görüş ve tekliflerin tartışıldıktan sonra oylanarak kararlara bağlandığı Atina’daki bu yönetim biçiminin, daha çok bir seçkinler demokrasisi (aristokrasi) olduğu kabul edilmektedir.

Günümüzde sadece İsviçre’nin 5-10 bin arasında değişen Glaris, Appenzell ve Unterval gibi dağlık kantonlarında eskinin bir kalıntısı olarak doğrudan demokrasi uygulamalarına rastlanmaktadır. Bu kantonlarda yaşayan reşit kişiler, yılda bir kez ilkbahar mevsiminde geniş bir ça-

yırlık alanda ya da havanın müsait olmaması halinde kapalı bir salonda geleneksel bir törenle toplanırlar. Bu toplantıya “Küçük Ülke Meclisi” adı verilir. Bu meclis, bir başkan (landemann) ve yeteri kadar yönetici seçer. Sonra da kantonda çıkarılması gerekli yasaları görüşür, vergileri ve bütçeyi kabul ederek dağılır.

cc- Doğrudan demokrasinin değerlendirilmesi:

Nüfusu binlerle ifade edilen ilk çağların Site devletlerinde yararlı sonuçlar vermiş olan doğrudan demokrasinin günümüzün milyonlarla ifade edilen ülke devletlerinde uygulanamayacağı açıktır. Gerçekten, doğrudan demokrasinin uygulanabilmesi için, ülkesi küçük ve nüfuzu az bir devlet gerekmektedir. Nitekim, eski Atina Site'nin ülkesi, bir tepenin üzerinden bakınca sınırları görülebilecek kadar küçük, kararların alınmasına katılanların sayısı ise 25-30 bin dolaylarında değişmekteydi. Buna karşılık, günümüz devletlerinin en küçüğünün bile geniş bir ülkeye ve milyonluk bir nüfusa sahip olduğu bilinmektedir. Bugün devlet küçük bile olsa, vatandaşların biraraya gelerek kendilerinin yönetilmesine ilişkin kararları alması imkansız hale gelmiştir.

Üstelik, günümüzde alabildiğine karmaşıklaşan kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve devlet yönetimi, tamamen uzmanlık ve özel beceri isteyen bir iştir. Ekonomi, maliye, güvenlik ve kültür işleriyle ilgili pek çok sorunun çözümünde, bu işe yıllarını vermiş uzmanlar bile çaresiz kalabilmektedir. Eğitim düzeyi yüksek olan toplumlarda dahi, halkın biraraya gelerek ülke için gerekli yasaları tartışıp yürürlüğe koyması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle doğrudan demokrasi düşüncesi ve uygulaması terkedilmekte, onun yerine halkın seçtiği organların devlet yönetiminde yer aldığı “temsili demokrasi” anlayışı kabul görmektedir.

b- Temsili Demokrasi:

aa- Temsili Demokrasinin Tanımı:

Doğrudan demokrasinin uygulanmasında karşılaşılan imkansızlık ve doğurması muhtemel sakıncalar, günümüzde, “temsili demokrasi” anlayışının benimsenmesine yol açmıştır. Hukukta “temsil” başkaları adına irade açıklayarak işlem yapabilme yetkisini anlatır. Özel Hukuk'da doğup oradan Kamu Hukuku'na geçen temsil kavramına göre, halk seçmiş olduğu temsilcilere kendi adına karar vermeleri için vekalet vermiş sayılır. Seçilen yönetici de kendisini seçenlerin emir ve talimatıyla bağlıdır. Yönetici kendisini seçenlerin emir ve talimatına aykırı hareket ederse, Özel Hukuk'taki müvekkilin (vekalet verenin) vekili azletmesi gibi, seçmenler de temsilcilerini azledebilirler. Özellikle eskiden meşrutî krallıklar döneminde uygulanan ve Özel Hukuk'taki “emredici vekalet” anlayışının hiç değiştirilmeksizin Kamu Hukuku alanına aktarılmasından ibaret olan bu temsil anlayışı günümüzde terk edilmiştir.

Günümüzde geçen olan ve Fransız İhtilali ile ortaya çıkan kamusal nitelikli yeni temsil anlayışında ise, egemenlik ve onun siyasi tecellisi (belirtisi) olan yasama ve önemli siyasi kararlar alma yetkisi tamamen millete aittir. Ancak, milletin, özellikle çağımızın nüfusu milyonları

aşarı devletlerinde egemenlik yetkisini doğrudan kullanması imkansız olduğundan, millet bu egemenliğini kendi içinden seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır. Millet ile temsilcileri arasında tamamen kamusal nitelikli bir vekalet ilişkisi bulunmakta, bu yeni temsil anlayışında, temsilciler kendilerini seçenlere karşı değil, millet dediğimiz manevi kişiliği olan yurttaşlar topluluğuna karşı sorumlu olmaktadır. Gerçi temsilciler (milletvekilleri) tek tek seçmenlerin vermiş olduğu oylarla işbaşına gelirler, ama egemenlik bölünmez bir bütün olduğundan, kendilerini seçmenlere karşı değil milletin tamamına karşı sorumlu tutarlar.

Böylece, çağdaş temsili demokrasi anlayışında millet, egemenlik hakkının gerçek sahibi olarak, bu hakkının kullanılmasını kamusal nitelikli bir siyasi vekaletle parlamentoya devretmektedir. Burada vekalet veren millet, vekil ise meclis olmaktadır. Ne seçmenler tek tek vekalet veren, ne de milletvekilleri tek tek temsilci durumundadır. Egemenlik hakkının bir bütün halinde sahibi olan millet, bu hakkı yine bir bütün halinde temsil eden de meclistir. Millet ile meclis arasındaki bu ilişkide; seçmenler vekalet veren milletin organı, milletvekilleri de vekalet alan meclisin organı durumundadır.

Günümüz temsili demokrasi anlayışının köklerini, XVIII. yüzyıl düşünürlerinin görüşlerinde bulmak mümkündür. Kralların mutlak egemenliklerinin sınırlandırılmasına yönelik bu görüş sahiplerinden Rousseau doğrudan demokrasi yanlısı olduğu halde, Montesquieu temsili demokrasi yanlısıdır. Montesquieu'ye göre, temsili demokrasi zorunlu olup, iki bakımdan doğrudan demokrasiye üstündür: Birincisi, doğrudan demokraside yasama, yürütme ve yargı yetkileri halkın elinde toplandığından, siyasi özgürlükler sınırlandırılmaktadır. Hulbuki, siyasi özgürlükleri sağlamak için, yasama yetkisini yürütme ve yargıdan ayırarak halkı temsil eden bir meclise vermek gerekir. İkincisi, halk yasaları yapacak olanları seçebilir; fakat kendisi yasa yapmaya ehliyetli ve yetenekli değildir. Bu nedenle yasama fonksiyonu, yargı ve yürütmeden ayrılarak milleti temsil eden bir meclise verilmelidir.

bb- Temsili Demokrasi Uygulamaları:

1789 Fransız devrimi sırasında Rousseau'nun "halk egemenliği" ile Montesquieu'nun "siyasal özgürlük", "güçler ayrılığı" ve "halkın ehliyetsizliği" düşünceleri, dönemin politikacı ve düşünürlerinden Sieyes'nin etkisiyle Fransız Hukukuna girmiş ve saf temsili demokrasinin temelleri atılmıştır. 1791 tarihli ilk yazılı Fransız Anayasası ile büyük devletler düzeyinde ilk defa uygulamaya konulan "saf temsili demokrasi", toplumun o zamanki koşullarına uygun olarak "burjuva sınıfının" egemenliğine dayanan bir temsili demokrasi anlayışını getirmiştir. Bu demokrasi anlayışına göre, temsil eden sadece millet, temsil edense meclistir. Meclisin işlemleri halkın onayına ve kontrolüne tabi değildir. Seçim, seçmenler için bir hak olmayıp yalnızca bir seçme fonksiyonundan ibarettir (Zaten bu nedenle seçme hakkı da sadece yılda 12 bin frank ve daha fazla vergi verenlere tanınmıştır). Milletvekilleri faaliyetlerinden dolayı halka ve seçmenlere karşı hesap vermek zorunda değildiler, onlar seçmenleri karşısında bağımsızdılar.

Mutlak monarşilerin yerini alan ve aynı zamanda halk egemenliğine önem veren”saf temsili demokrasi” anlayışı, kurulduğu dönemin koşulları dikkate alındığında, çağdaş demokrasi yolunda önemli bir gelişme sayılabilir. Ne var ki, bir çok yazarın da söylediği gibi geniş halk yığınlarının politikada aktif görev almasını önleyerek onu sadece burjuva seçkinlerinin mesleği haline getiren Fransa’daki bu ilk uygulama, bir tür “aristokrasi” niteliğine bürünmüştür.

Teorik ve uygulama ilkelerini kısaca açıkladığımız “saf temsili demokrasi”, XIX yüzyıl sonlarından itibaren ortaya çıkan siyasal ve fiili gelişmeler sonucunda ihtiyaca cevap vermekten uzaklaşmıştır. Örneğin, “halkın yeteneksizliği” düşüncesi terkedilmiş; bunun yerine “millet egemenliği” ilkesi geliştirilerek daha gerçekçi ve soyut (subjektif) ölçüler uygulanmış, halkın gerek siyasi temsil gerekse fiili katılma yönünden daha etkili olması sağlanmıştır. Bu amaçla “genel oy” ve “eşit oy” ilkeleri kabul edilmiş; seçimler yalnızca halkın iktidarı belirleme fonksiyonu olmaktan çıkmış, aynı zamanda iktidarı denetleme aracı haline gelmiştir. Kurulan siyasal partiler ve baskı grupları iktidarı etkin bir biçimde denetlemeye başlamışlardır. Temsilcilerin aldığı kararların aynı zamanda hukuka ve insan haklarına uygun olması koşulları aranmıştır.

cc- Temsili demokrasinin değerlendirilmesi:

Temsili demokraside meclis, halkın temsilcisi sıfatıyla hiç kimseden emir almadan, kendi hür iradesiyle yalnız millet yararına olan kanunları ve kararları çıkaran bir organ sayılır. Ancak, meclisin gerçekten millet adına kararlar alan bu hür iradeli insanların oluşturduğu bir kurul halinde çalışabilmesi, her şeyden önce kültürlü, ahlaklı ve birbirine karşı saygılı insanların meydana getirdiği bir toplumun varlığını gerektirir. Toplum, bilgisine ve yeteneğine güvendiği kimseleri hür iradesiyle seçecek, seçilenler de sadece vicdanlarının sesine kulak verip, hür ve serbest iradeleriyle halk için en yararlı olduğuna inandıklarını yapacaklardır.

Bununla birlikte, günümüzün en demokratik toplumlarında bile, bu ilkeler çoğu zaman temeniden öteye bir değer taşımaktadır. Parlamentoya seçilen temsilcilerde aranan bu nitelikler yeterince bulunmamaktadır. Bulunsa bile, hukuken meşru düzenin dışında kurulan ve kendine özgü kurallara göre işleyen gayri resmi düzen, bu niteliklerin olumlu sonuçlar vermesini engellemektedir. Örneğin, temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde, yasal koşulları yerine getiren herkes milletvekili adayı olabilmektedir. Ancak adaylık seçilmek için yeterli olmayıp belli güçlerin desteğini de sağlamayı gerektirmektedir. Adaylar, belli çıkar gruplarının, tröstler, karteller ve bankalar gibi mali imkanları geniş kuruluşların ve özellikle partilerinin tam desteğini almak zorundadırlar. Böylesine bağımlı seçilen milletvekillerinin, vicdanının sesinden çok kendisini destekleyen çıkar gruplarının direktiflerine uyması zorunlu ve normal görünmektedir.

Böylece, temsili demokraside devletin üst organlarına seçilecek adayların belirlenmesinde, kişisel niteliklerden çok siyasi hayata egemen olan güçler arasındaki ilişkiler etkili olmaktadır. İnsanların temel hak ve özgürlüklerinin korunması yolunda atılmış önemli bir adım olmasına

rağmen temsili demokrasinin insanoğlunun eriştiği en üstün siyasi rejim olduğu söylenememektedir.

Bütün bu nedenle, XIX yüzyıl sonlarında başlayıp günümüze kadar devam eden gelişmeler sonucunda, “saf temsili demokrasi” anlayışı yerine kademeli olarak “yarı doğrudan demokrasi” ve “yarı temsili demokrasi” uygulamalarına terk etmiştir.

c- Yarı Doğrudan ve Yarı Temsili Demokrasi:

“Yarı doğrudan demokrasi” ile “yarı temsili demokrasi” birbirinden farkı kavramlardır. Yarı doğrudan demokrasi, başta yasa yapılması olmak üzere önemli siyasi kararların alınmasına halkın katılımını kabul etmektedir. Buna karşılık yarı temsili demokrasi, halkın yasama faaliyetine katılmasını kabul etmeyip, yasa yapımında bir kısım siyasi ve fiili etkilere olanak sağlamaktadır. Aralarındaki en önemli fark da buradan kaynaklanmaktadır.

aa-Yarı Doğrudan Demokrasi:

Demokrasinin bu uygulama şekli, doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin uzlaşması sonucu ortaya çıkmıştır. Burada kural, egemenliğin en güçlü tecellisi (belirtisi) olan yasa koyma yetkisinin halkın seçtiği bir meclisin elinde olmasıdır. Ancak, temsili demokraside gördüğümüz bazı sakıncalarının önüne geçmek amacıyla, bu meclis çalışma dönemi içinde kendi başına bırakılmayıp, yer yer halkın da yasama faaliyetine katılması sağlanmaktadır. Gerçekten yarı doğrudan demokraside halk “referandum”, “halk girişimi” ve “halk vetosu” gibi yollarla meclisin yasama faaliyetine ortak olabilmektedir.

“Referandum”, en fazla başvuru yarı doğrudan demokrasi kurumlarından biridir. Referandumda meclisin kabul ettiği bir yasa, ancak halkın da kabul etmesi halinde yürürlüğe girmektedir. Bir başka deyişle, yasama faaliyeti biri meclisi, öteki de halk olmak üzere iki bağımsız organ tarafından yürütülmekte ve halk yasa yapımına fiilen katılmaktadır. ABD ve İsviçre’de yaygın bir şekilde uygulanan referandum, tarihsel gelişimi içinde önce anayasalar için kullanılmış, daha sonra yasaların yapımında uygulanmış, günümüzde idari ve mali bazı önemli kararların alınmasına kadar genişlemiştir.

“Halk girişimi” ise, halka yasa önerisinde bulunan hakkı veren bir yarı doğrudan demokrasi kurumudur. Temsili demokraside hükümete ve milletvekillerine tanınan bu hak, yarı doğrudan demokrasilerde “tasarılı” ve “tasarisiz” olmak üzere halka tanınmıştır. “Tasarılı yasa önerisinde” halk, belli maddelerden oluşan tam bir yasa metnini parlamentoya sunar Parlamento bunu belli bir süre içinde inceleyerek olumlu ya da olumsuz bir karara bağlar. Eğer meclis öngörülen süre içinde teklifi görüşerek bir karara bağlamaz ise, doğrudan halkoyuna başvurular, “Tasarisiz yasa önerisinde” ise, halk çıkarılmasını istediği yasanın sadece konusunu ve genel içeriğini parlamentoya bildirir. Meclis, istenen nitelikte bir yasayı her halükarda hazırlaya-

rak kabul etmek zorundadır. Tasarısız yasa önerisini hiç bir şekilde reddetme yetkisi bulunmayan meclis, hazırladığı yasa, bizzat kabul ederek yürürlüğe koyabileceği gibi, halkoyuna da sunabilir. Yarı doğrudan demokrasiyi benimseyen ABD ve İsviçre’de, halkın yasama faaliyetine fiilen katılmasını sağlayan halk girişimi, etkili bir yöntem olarak geniş bir uygulama alanı bulmaktadır.

Nihayet “halk vetosu” yarı doğrudan demokrasilerde meclisçe kabul edilerek yürürlüğe konulan yasalara karşı halkın veto (itiraz) hakkını ifade etmektedir. Bu gibi hallerde, yasa ilan edildikten belli bir süre içinde belirli sayıda vatandaşın yazılı başvurusu üzerine yasa halkın oyna sunulmakta, çoğunluğun oyu ile reddedilen yasa yürürlükten kaldırılmaktadır. Belirli süre içinde halktan bir itiraz gelmediği takdirde, meclisin kabul ettiği yasa otomatik olarak yürürlüğe girmektedir. Halk vetosu, İsviçre’nin çoğu kantonlarında ve ABD’nin bazı eyaletlerinde uygulanmaktadır.

bb- Yarı Temsili Demokrasi:

Yarı temsili demokraside halkın yasama faaliyetine katılması sözkonusu olmaz. Buna karşılık seçilenleri (milletvekilleri) çeşitli yollardan denetleyerek faaliyetlerini sınırlayabilirler. Böylece, egemenlik hakkının gerçek sahibi olan millet, bu egemenliği kullanan meclisin faaliyetlerini belirli ölçülerde bazı siyasi araçlarla etkileyebilmektedir.

Bu araçların başında da “yürütme organının yaşamayı fesih yetkisi” gelmektedir. Parlamenter sistemlere özgü bir uygulama olan fesih yetkisi, başbakanın talebi üzerine devlet başkanınca ortak imzalı olarak kullanılmaktadır. Parlamentonun fesih yetkisi, daha önceden bilinmeyen ve öngörülemeyen önemli bir siyasi sorun hakkında seçmenin görüşünü almak için kullanılmaktadır. Dönemi dolmadan yenilenen seçimler ile halkın denetimine başvurulmaktadır. Böylece, normal yasama dönemi bitmeden yapılan erken seçimler yoluyla, halkın siyasal iktidarları ve politikaları etkileme ve denetleme olanağı yaratılmaktadır.

İkinci siyasi araç, istisnai nitelikte de olsa, “temsilcilerin (milletvekillerinin) seçmenler tarafından görevinden azledilmesidir”. Temsili demokraside aslanan, temsilcilerin yasama dönemi içinde seçmenlerden bağımsız olmalarıdır. Bununla birlikte, İsviçre’nin bazı kantonlarında görüldüğü gibi, temsilcilerin tutumundan memnun olmayan seçmenler, kanton anayasasında öngörülen belirli sayıda imzayı toplayarak meclisin dağıtılmasını ve seçimlerin yenilenmesini isteyebilirler. ABD’nin bazı eyaletlerinde rastlanan bu uygulama, Almanya’da da kabul edilmiştir.

Yarı temsili demokrasilerde siyasi iktidarları etkilemenin üçüncü aracı, “dilekçe hakkı”dır. Bu hakkı kullanarak, vatandaşlar dilek ve şikayetlerini doğrudan yasama organına yaptıkları başvuru ile yazılı olarak dile getirebilmektedirler. Bu sayede vatandaşlar yasama organını belirli konularda etkileyebilmekte; belirli bir konunun kamuoyuna maledilmesini ve gündeme getirilmesini sağlayabilmektedirler. Özellikle yasama organına yapılan başvuruların yaygınlaşması ve yoğunluk kazanması, dilekler doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmasını sağlayabil-

mektedir. Birçok Batı ülkesi anayasalarında olduğu gibi, Anayasamızda da bu hakkın “vatan-daşlara” tanındığını görüyoruz.(Any.md.74).

Yarı temsili demokrasilerde yaşama faaliyetini etkilemenin dördüncü aracı, “danışma niteliğinde referandum” dur. Bu yöntemle, uluslararası bir anlaşma ya da bir yasa tasarısı parlamentoda kabul edilmeden önce halkın görüşüne, yani referanduma başvurulmaktadır. Adı üstünde,”danışma” niteliğindeki bu referandumda halkın vereceği karar parlamentoyu bağlamaktadır. Fakat bu yöntemle halkın nabzı yoklanmakta, halkın referanduma sunulan konudaki eğilimi ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu, yönetici-temsalciler de genellikle halkın tercihi doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu yöntem, temsili sistemi benimsemiş İngiltere ve İskandinav ülkelerinde uygulanmaktadır.

Nihayet, yarı temsili demokrasilerde temsilcilerin (milletvekillerinin) ve yöneticilerin faaliyetlerini etkilemenin siyasi araçlarından beşincisi, “politik grev”lerdir. Bu grevler, devlet organlarını uyarmak ve hükümet politikalarını etkileyerek geleceğe yönelik kararları değiştirmeyi amaçlamaktadır. Politik grevde muhatap işveren değil, doğrudan doğruya yasama organı veya hükümettir. Çevre kirliliğine, hayat pahalılığına (enflasyona), silahlanma politikalarına karşı yapılan grevler böyledir. Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de “siyasi amaçlı grev”ler hukuken korunmayan “yasa dışı” grevler arasında sayılmaktadır. (Any. md. 54/7).

B- HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI

Yukarıda incelediğimiz demokrasi kavramında ve uygulamalarında belirleyici ölçü, “yasama” faaliyetinin”doğrudan” veya “temsili” biçimde gerçekleştirilmesidir. Hükümet sistemlerinde belirleyici ölçü ise,”yasama” ile “yürütme” organlarının karşılıklı ilişkisidir. Her iki durumda da “yargı organı” bağımsızdır. Yargı bağımsızlığı her türlü hükümet sisteminde demokratik rejimin teminatı sayılmaktadır.

Yasama ve yürütme güçlerinin tek elde birleşmesi halinde, “güçler birliğine” dayanan bir hükümet sisteminden bahsedilir. Yasama ve yürütme güçleri bir “kişi” veya “kurul”da birleşiyorsa, rejim “salt (mutlak) monarşi” alır.Yasama ve yürütme güçleri halk tarafından seçilen bir “meclis” elinde toplanmışsa, rejimin adı “meclis hükümeti” olur (İsviçre)

Yasama ve yürütme güçlerinin ayrılığı durumunda ise, hükümet sistemi “güçler ayrılığına” dayanıyor demektir. Bu ayrılığın derecesi, farklı hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasına yolaçar. Yasama ve yürütmenin yumuşak ve ılımlı bir ayrılığı (daha doğrusu işbirliği) sözkonusu ise “parlamentar hükümet” rejimi var demektir (İngiltere). Buna karşılık, yasama ve yürütme güçleri birbirinden sert ve kesin bir biçimde ayrılmışsa, rejimin adı “başkanlık hükümeti” olmaktadır.(ABD)

Şimdi, bu hükümet sistemlerinden önce “meclis hükümeti” (İsviçre) ve “Parlamentar hükümet” (İngiltere) sistemine bir göz atalım. Sonra da asıl inceleme konumuz “başkanlık hükümeti”ne geçelim.

1- Güçler Birliğine Dayanan Meclis Hükümeti Sistemi: İsviçre Örneği Konvansiyonel Rejim:

a- Sistemin Genel Özellikleri:

Meclis hükümeti sisteminde, yasama ve yürütme güçleri (yetkileri) halkın kendisini temsil etmek üzere seçmiş olduğu mecliste (konvansiyon) toplanmıştır. Devlet egemenliği ile millet iradesinin bölünmezliği esastır. Meclis hükümeti sisteminde de devlet egemenliğinin ve millet iradesinin en açık belirtisi ve temsilcisi, milletin seçtiği meclistir. Hükümet (yürütme) bağımsız bir güç olmayıp, meclisinin (yasamanın) kararlarını uygulayan ve ona bağlı olarak çalışan bir organdır (college). Yetkilerini meclisten alan hükümet, hiçbir zaman meclisin emir ve direktiflerinin dışına çıkamaz. Meclis hükümeti sistemi, egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayanır (Rousseau). Egemenlik bölünemeyeceği için, onu temsil eden meclis de bölünemez. Bu nedenle, yürütme yetkisinin meclisin elinde bulunması gerekir. Yasama organına yürütme organına üstün olduğu, daha doğrusu, yürütmenin tamamen yasama organının (meclisin) emrine girdiği meclis hükümeti sistemini, diğer hükümet sistemlerinden ayıran en önemli özellikler şöyle sıralanabilir.

Önce, meclis hükümeti sisteminde “yasamadan bağımsız bir yürütme organı yoktur”. Halkın seçmiş olduğu yasama organı (meclis), devlet egemenliğini kullanan tek siyasi güçtür. Meclis, yürütme işlerini yerine getirmek üzere kendi üyeleri arasından seçeceği bir kurulu görevlendirir. Bu kurul, bağımsız bir organ olmayıp, tamamen meclisin emir ve direktiflerine göre çalışır ve genellikle meclise bağlı bir ad alır. Örneğin, 1921 ve 1924 Türk Anayasalarının benimsediği meclis hükümeti sisteminde, hükümete “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti” adı verilmiştir.

Sonra, meclis hükümeti sisteminde, “hükümet üyelerini meclis seçer”. Çünkü, millet adına egemenliği kullanmanın tek sahibi meclistir. Bu anlamda yürütme görevini de meclis yerine getirmektedir. Meclis bu görevini yerine getirmek için “kendi üyeleri arasından” vekiller görevlendirir. Bu vekilleri istediği zaman görevden alır (azleder), istediği zaman yerine yenisini atar.

Bundan başka, meclis hükümeti sisteminde “meclis sürekli çalışmak zorundadır”. Çünkü, iç ve dış önemli bütün siyasi kararları meclis alır ve uygulanmak üzere hükümeti görevlendirir. Gerek devlet yönetimiyle ilgili kararların alınması gerek alınan kararların hükümetçe uygulanmasının denetlenmesi için meclis sürekli olarak çalışmak zorundadır. Meclisin zorunlu olarak tatile girmesi gerektiği zamanlarda bile, hükümetin çalışmalarını denetleyecek bir komisyon tayin edilmektedir.

Nihayet, meclis hükümeti sisteminde “devlet başkanlığı makamı yoktur”. Meclis siyasi birliğin sembolü ve tüm siyasi güçlerin merkezidir. Meclisten bağımsız olan ve devletin siyasi birliğini temsil edecek bir devlet başkanı ya da Cumhurbaşkanı varlığı kabul edilemez.”Meclis başkanı” ya da “yürütme kurulu başkanı” gibi makamları işgal edenler, sadece

devletin siyasi birliğini temsil yetkisine sahiptirler, yoksa bu kişiler devlet başkanı değildir.

Genellikle siyasi buhran ve geçiş dönemlerinde başvuru olan meclis hükümeti sistemi, Fransa'da 1792-1795 yılları arasında kurulan "konvansiyon meclisi" ve Türkiye'de 1921 ve 1924 anayasaları döneminde kurulan "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetleri" döneminde uygulanmıştır. Günümüzde bu sistemi tam olarak uygulayan tek ülke İsviçre'dir.

b- İsviçre Konvansiyonel Rejimi:

Yarı doğrudan demokrasi ve meclis hükümeti sisteminin uygulandığı İsviçre'de, "insan" ögesi çok önemli bir özellik arzeder. Değişik ırklardan gelen, ayrı diller konuşan ve çeşitli dini inanışlarına sahip olan bu insanlar, topluluğun gevşemesine ve dağılmasına sebep olacak yerde, bir denge ve birlik örneği oluşturmuşlardır. İsviçre siyasal yaşamın en önde gelen ilkesi, "azınlığa saygıdır". Derebeylik döneminden kalma birçok (22) kantona ayrılan İsviçre'de dört resmi dil kabul edilmiştir. Almanca, Fransızca, İtalyanca ve 1938'den beri Romanca (%1) Halk, protestan ve katolik dinlerine mensuptur. Musevi sayısı da binde ikidir.

1874 İsviçre Anayasası, federal devlete "İsviçre Konfederasyonu" adını vermektedir. Birinci maddesi kantonları sayar. Anayasanın sınırlamadığı işlerde kantonların egemenliği vardır. Zaten her kantonun ayrı bir anayasası (yasama, yürütme ve yargı organları) vardır ve kanton anayasaları Federal Anayasaya aykırı olamaz. Kanton yönetimlerinin üstünde Merkezi (Federal) Devlet teşkilatı yer alır. Federal Devlet kantonlardan ayrı ve hukuken onlardan daha üstün bir egemenliğe (yasama, yürütme ve yargı gücüne) sahiptir. Kantonlar da birer devlettir; fakat, egemenlik hakları sınırlı olan bu devlet anayasayla Federal Devlet'e bağlanmışlardır, kantonlar kendi aralarında ayrı bir birlik oluşturamazlar (md.7).

Savaş ilanı, barış yapmak, anlaşmalar imzalamak Federal Devlet'e ait işlerdendir. Bunun gibi, askerlik ve bayındırlık işlerine karar vermek, buğday stokları oluşturmak, su kuvvetlerinden faydalanmak, demiryolları yapmak ve işletmek, posta ve telgraf işleri, hastalık, kaza, ihtiyarlık sigortaları kurmak, para basmak gibi işler hep Federal Devlet tarafından yapılabilir.

Meclis Hükümeti sisteminin uygulandığı İsviçre Federal Devletinin en yüksek yetki merkezi, doğal olarak "federal meclis" adı verilen yasama organıdır. Her yıl kendisine yeni bir başkan seçen "milli meclis" ile "devletler konseyi"nin oluşturduğu "federal meclis" yılda dört defa toplanır. Yasa önerileri her iki mecliste de görüşülür ve meclislerin metin üzerinde uzlaşması ile karara bağlanır. Meclisler arasında görüş ayrılığı çıkarsa, görüş birliği sağlanıncaya kadar yasa önerisi iki meclis arasında gidip gelir. Yarı doğrudan demokrasiyi benimseyen İsviçre Federal Devletinde, daha önce de belirtildiği gibi, "referandum", "halk girişimi" ve "halk vetosu" gibi yöntemlerle halkın da yasama faaliyetine fiilen katılması sağlanmaktadır.

İsviçre meclis hükümeti sisteminde yürütme görevi, "federal konsey" adı verilen bir kurul tarafından yerine getirilmektedir. Yasama organı tarafından belirlenen bir kurul (college=heyet) eliyle yerine getirilen bu tür yürütmeye "kollejjyal (kurul halinde) yürütme" de denmektedir.

Gerçekten, bu kurul üyeleri federal meclisçe kendi üyeleri arasında ya da federal meclise üye seçilme yeteneğine sahip meclis dışı kişilerden seçilir. Kurul üyelerinden birisi, yine federal meclisçe bir yıl süreyle başkan seçilir. Fakat kurul üyeleri yetkilerini müşterek kullanırlar. Bu nedenle kurul başkanı diğer altı üye ile eşit yetkilere sahiptir. Sadece siyasi birliği temsil yetkisine sahip olan Başkan, devlet başkanı ya da cumhurbaşkanı sayılmaz.

İsviçre’de yürütme organı (federal konsey, kollejyal yürütme kurul) bağımsız olmayıp; yasama organına (federal meclise) bağlı, onun emir ve direktiflerini yerine getiren bir organ niteliğindedir. Federal meclis, federal konseyi kararlarını gerçekleştiren bir büro gibi kullanır. Kendi başına hareket ve teşebbüs yetkisi olmayan federal konsey, hukuken tamamen federalmeclisin denetiminde ve onun kararlarına bağlı olarak icraat yapar. Örneğin, askerlik işlerinde, kamu yönetimiyle ilgili işlerde, dış ilişkilerde ve devlet egemenliğiyle ilgili diğer önemli işlerde, yürütme organı (federal konsey) önceden ya da sonradan yasama organından izin almak zorundadır. Aksi halde, yürütmenin kararları yasama organınca reddedilebilir, yürütme de kararlarını yasamanın isteği doğrultusunda değiştirir. Her iki organ arasında “güvenoyu”, “genosuru” ve “siyasi sorumluluk” gibi parlamenter sistemin denetim mekanizmalarına rastlanmaz, federal meclis böyle yollara başvurmaksızın konsey üyelerini her zaman görevden alabilmektedir (azledebilmektedir.)

Nihayet, İsviçre meclis hükümeti sisteminde “yargı bağımsızlığı” güvence altındadır. Merkezi Lozan’da bulunan Federal Mahkeme, siyasi rejimin işleyişinde önemli denetleme yetkilerine sahip bağımsız bir yargı organıdır. Federal meclis tarafından, federal meclise seçilme yeteneğine sahip İsviçre vatandaşları arasından dokuz yıl süreyle seçilen yüksek dereceli hakimlerden oluşan Federal Mahkeme; hukuk ve ceza davaları yanında, federal otoritelerle kanton otoriteleri arasında çıkan yönetim uyumsuzluklarına ve vatandaşlar tarafından temel hak ve özgürlüklerden birinin ihlal edildiği gerekçesiyle idare makamları aleyhine açılan davalara bakar.

2- Güçlerin İlmli Ayrılığına (İşbirliğine) Dayanan Hükümet Sistemi: İngiltere Örneği Parlamenter Rejim:

a- Sistemin Genel Özellikleri:

Parlamenter rejim, güçler birliğine dayanan meclis hükümeti sisteminden farklı olarak, “güçler ayrılığına” dayanır (Montesquie). Fakat bu ayrılık, başkanlık rejimlerinde olduğu gibi sert ve kesin bir ayrılık değil, yumuşak ve dengeli bir ayrılıktır. Başka deyişle, parlamenter rejimde güçler arasında ılımlı ve dengeli bir işbirliği bulunur. Yasalar genelde “hükümet” tarafından hazırlanırken, “parlamento” tarafından görüşülüp kabul edilir. Bununla birlikte parlamentoya sahip her devletin, kesin olarak parlamenter rejimle yönetildiğini sanmamak gerekir. Kural olarak, temsili sisteme sahip her ülkede mutlaka halk tarafından seçilmiş bir parlamento vardır. Ancak, parlamentonun bulunduğu bir ülkede “meclis hükümeti” veya “başkanlık hükü-

meti” de olabilir.Rejimin “parlamentar” hükümet” olabilmesi için birtakım özelliklerin bulunması gerekir.

Herşeyden önce, parlamenter rejimlerde “yasama ve yürütme arasında fonksiyonel bir işbirliği” vardır. Bu sistemde bazı devlet işleri ancak bu iki gücün işbirliği ile gerçekleştirilmektedir. Yasaların hazırlanması, önerilmesi, ilan ve yayınlanması yürütme organı tarafından yapılırken, yasama organı da yasaları görüşerek kabul etmektedir. Yasama alanındaki bu işbirliği, parlamenter rejimin temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır.

Sonra, “yasama ve yürütme organları arasında organik işbirliği” de vardır. Parlamenter rejimde, başta Cumhurbaşkanı olmak üzere, başbakan ve bakanlar kurulunun (yürütme organının) oluşumunda yasama organının büyük rolü vardır. Bu rol yürütme organının denetlenmesinde cezai ve siyasi sorumluluğunun işletilmesinde, (soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması) önemle devam etmektedir. Buna karşılık yürütme organı yasama organındaki görüşmelere katılır; bazı durumlarda (başbakanın talebi ve cumhurbaşkanının kararıyla) meclisi feshederek seçimlerin yenilenmesini sağlayabilir. Özellikle yasama ile yürütme organı arasındaki sorunların çözümlenememesi ve parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun kalmadığı durumlarda, rejimin bunalıma sürüklenmesinin önüne geçmek amacıyla fesih hakkının kullanılarak erken seçime gidilmesi mümkündür (organik işbirliği) .

Bundan başka, parlamenter rejimlerde “devlet başkanları sorumsuzdur”. Bu sistemde devlet başkanları parlamento tarafından belirli bir süre seçilebileceği gibi (cumhuriyet), ömür boyu görev yapan ve soydan gelen bir kral da olabilir (monarşi).Siyasal bakımdan sorumsuz olan devlet başkanı, yürütme organının sürekliliğini ve istikrarını sağlar. Ancak yetkilerini tek başına değil, siyasi bakımdan sorumlu olan başbakan ve ilgili bakanla (veya bakanlarla) birlikte kullanır. Bununla birlikte, devlet başkanının (özellikle cumhuriyetlerde) göreviyle ilgili olmayan konularda hukuki ve cezai sorumluluğu olabileceği gibi; göreviyle ilgili konularda yalnız “vatan hainliği” nedeniyle sorumluluğu vardır.

Bu nedenle, parlamenter rejimlerde “yürütme organı iki başlıdır”. Biri devlet başkanı, diğeri başbakan olmak üzere iki başlı yürütme organında, devletin birliğini temsil eden devlet başkanını partiler üstü ve sorumsuz iken, belirli bir siyasi partinin başkanı olan başbakan yasama organı önünde yürütülen hükümet politikasından sorumludur.

Nihayet, “bakanlar kurulu da parlamento önünde sorumludur”. Parlamenter rejimlerde bakanlar kurulu üyeleri başbakan tarafından seçilir ve devlet başkanınca atanır. Başbakan, meclisin güvenini kazanacak bir bakanlar kurulu oluşturmak zorundadır. Siyasi anlamda parlamento-nun güvenini yitiren bakanlar kurulu görevinden çekilmek zorundadır. Bakanlar kurulunun, güvenoyu alan hükümet programı ve politikalarının uygulanmamasından ya da yanlış uygulanmasından doğal kollektif sorumluluğu da vardır.

İngiltere’de XIII. yüzyıldan itibaren başlayan ve kademeli bir şekilde mutlak monarşiye sınırlar getirilerek anayasalı ve parlamentolu bir meşrutiyete dönüştürülen temsili demokrasi ve ona bağlı olarak gelişen parlamenter hükümet rejimi, ilk olarak XVIII. yüzyılda İngiltere’de

doğmuş ve uygulanmış; XIX. yüzyıldan itibaren de diğer Batı ülkelerinde benimsenmiştir. Ülkemizde, 1876 Anayasası ile Türk siyasi hayatına giren çift meclisi “parlamentar hükümet rejimi”, 1909 Anayasa değişiklikleri ile tam bir “meşrutî monarşi”ye dönüşen Devlet içindeki faaliyetlerinden sonra, 1921 ve 1924 Anayasalarının “meclis hükümeti” rejimine dayalı geçiş dönemlerini yaşamış; 1961 ve 1982 Anayasaları ile tekrar güçlerin ılımlı ayrılığına (işbirliğine) dayalı “parlamentar hükümet” rejimine dönüş yapmıştır.

b- İngiltere Parlamenter Rejimi:

İngiliz siyasi sistemi, çoğu ülkede yapıldığı gibi, önceden tasarlanarak belli teorik temellere göre uygulamaya konulan yapma bir sistem olmayıp, tamamen tarihi gelişmelerin ürünü olan ve olayların akışı içinde şekillenen bir sistemdir. Klasik parlamenter rejimin özelliklerinden olan “bağımsız ve sorumsuz devlet başkanı”, “siyasi sorumluluğu olan hükümet”, “yürütmenin parlamentoyu fesih hakkı”, tamamen tarihi olaylar içinde ve önceden tasarlanmaksızın kendiliğinden gelişmiştir.

Parlamentar rejimin yeni kurulmaya başladığı yıllarda siyasi hayatın dört önemli faal organı vardı. “Avam Kamarası”, “Lordlar Kamarası”, Kral” ve “Kabine”, Zaman içinde Avam Kamarası, Lordlar Kamarası karşısında üstünlük sağlayarak yasama yetkisini tamamen kendi tekeline almış; Kabine de Kral karşısında güçlenerek yürütme yetkisinin tek sahibi haline gelmiştir. Bununla birlikte, gerek Lordlar Kamarasının gerek Kral’ın (Kraliçe’nin) İngiliz siyasi rejimi içindeki geleneksel denge unsuru olma özellikleri devam etmektedir.

Gerçekten, “Avam Kamarası”nın biri kanun yapmak diğeri hükümeti denetlemek olmak üzere iki önemli görevi vardır. Gerçi, İngiltere’de benimsenen “dar bölge tek türlü basit çoğunluk sistemi” seçimlerde sadece iki partinin meclise temsiline olanak sağladığından, iktidari tek başına ele geçiren çoğunluk partisi hükümetinin, siyasi denetim mekanizmalarının çalıştırılarak düşürülmesi çok zordur. Bu açıdan, hükümetin Avam Kamarasındaki çoğunluk partisinin bir komitesi olduğu bile söylenebilir. Ancak, kanun yapma yetkisi Avam Kamarasının tekelindedir ve bu tekel kendisini özellikle mali konularda daha çok hissettirmektedir. Üstelik, Avam Kamarasındaki muhalefet partisi de “haşmetli kraliçenin muhalefeti” sıfatıyla yaptığı eleştirilerde, son zamanlarda daha çok düzenleme yapma yetkisi bulunan hükümet üzerinde etkili olabilmektedir.

Parlamentonun ikinci meclisi olan “Lordlar Kamarası”, bir kısmı asaleti veraset yoluyla geçen, diğer bir kısmı da Kral (Kraliçe) tarafından kendisine “asillik” ünvanı verilen üyelerden oluşmaktadır. Günümüzde sayıları 9000 civarında bulunan ve üyeleri maaş ve ödenek almayan Lordlar Kamarası, toplantılarını ortalama 40-50 üyeye sürdürürler. Yetkileri olduğu halde uygulamada, “yasa önerisinde” bulunmayan Lordlar Kamarası, bugün Avam Kamarasından “onay alınmak üzere” gelen bütün kanunları aynen kabul ederler. Gerçi Lordlar Kamarasının yasaları “veto” yetkisi vardır; ama bu yetkinin kullanılması halinde bile yasaların yürürlüğe girmesi engellenemez, sadece bir yıl geç yürürlüğe girmesine neden olur. Buna karşılık, Lord-

lar Kamarası, Avam Kamarası, tarafından suçlanan bakanları yargılayan ve ülkedeki tüm hukuk ve ceza davalarını temyiz etmeye yetkili olan bir yüksek mahkemedir. Gerçi, bugüne kadar bir bakanın yargılanmasına fiilen hiç rastlanmamıştır; ama, hukuk ve ceza davalarına karşı temyiz mercii olma işlevini etkili bir biçimde sürdürmektedir. Bugün, ülkede kendi alanlarında ün yapmış asker, bürokrat, siyasetçi, bilim adamı, sanatkar, işadamı ve sporcuların doldurduğu Lordlar Kamarası, ülke sorunlarının tartışıldığı bir forum niteliği kazanmıştır.

İngiliz yürütme organının anlaşılması ise “Taç (Kral-Kraliçe)” kavramının açıklanmasına bağlıdır. Taç, İngiliz devletinde idare yetkilerinin tüm unsurlarını (Kraliçe, Başbakan, Kabine, Memurlar) içine alan “devlet kudreti” ile eş anlama gelmektedir. Dini bir törenle tahta geçen kral ya da kraliçe, hem İngiliz devletinin birliğinin temsilcisi hem de İngiliz kilisesinin başıdır. Mutlak monarşi devrinden kalma bu geleneğe göre “kral yanlış yapmadığından” sorumsuzluğa esastır. Başbakanı ve bakanları ataması, kanunları yayınlaması, Lordlar Kamarasına üye seçmesi, Avam Kamarasını feshetmesi, ordunun ve idarenin başı sayılması, dış politikayı yönlendirmesi, hep pratik olmaktan çok teorik değer taşıyan yetkileri arasındadır. Örneğin, XVIII. yüzyıldan bu yana yürürlüğe konulacak kanunlardan bir tek kanun bile geri çevrilmemiştir. Günümüzde Kralın (Kraliçenin) fiili iktidarının tamamı kabineye geçmiştir. Zaten yetkisiz sorumluluk olamayacağından, yetkilerle beraber tüm sorumluluk da kabineye geçmiştir.

“Kabine” adı verilen hükümet, Başbakanın başkanlığında üç kategori bakandan meydana gelmektedir. Birinci kategoride, daha çok geleneklere dayanan ve hükümet kararlarında etkili olmayan bakanlar (danışmanlar) yer alır. İkinci kategoriye giren bakanlar siyasi ve idari görev ve yetkilerle donatılmışlardır (devlet bakanları ve müsteşarlar) Üçüncü kategoriye giren bakanlar ise, Başbakanın seçtiği ve genellikle yirmi üyeden oluşan asıl kabinedir. Avam Kamarasındaki çoğunluk partisinin de lideri olan Başbakan, kabinenin tüm yetkilerini kendisinde toplamıştır. Kanun tasarılarının hazırlanmasında ve Avam Kamarasına sunulmasında son derece etkilidir. Haftada en az iki kez toplanan kabinenin başkanı Başbakan, devletin genel politikasının belirleyici olarak gündemi o tayin eder, üyelerarası anlaşmazlıkları çözer, kralla doğrudan temasa geçer, gerekirse ondan parlamentonun feshini ister. İki parti sisteminin kabul edildiği İngiltere’de, yasama yetkisi neredeyse fiilen iktidar partisi (hükümet) ile Başbakana geçmiştir. Bununla birlikte, İngiltere’de çok güçlü olan kamuoyunun, muhalefetin ve iktidar partilerinin sıkı kontrolü altında çalışan Başbakan’ın, bu yetkilerini kötüye kullanması mümkün değildir.

Nihayet, İngiliz parlamenter sisteminde “yargı organları”, gerek hakimlerin yetişme tarzı gerekse adalet teşkilatının bağlı olduğu gelenekler sayesinde, parlamento ve hükümet karşısında tam ve mutlak bir bağımsızlık kazanmıştır. Bu bağımsızlığın bir sonucu olarak İngiltere’de “savcılık” makamı yoktur. Lordlar Kamarası, aynı zamanda Kralın en yüksek yargı organı sıfatıyla tüm ceza ve hukuk davalarının temyiz mercii olarak davaları inceleyip karara bağlamaktadır. Bu nedenle İngiliz Hukuku, özellikle Medeni Hukuk ve Ceza Hukuku alanında, kanunlardan çok örf ve adetler ile “Common Law” denilen mahkeme kararlarına bağlı olarak gelişmektedir. Sadece adi yargı teşkilatının bulunduğu bu ülkede, yargı organlarının sahip ol-

duğu geniş yetki ve otorite sayesinde toplum çıkarları ile kişi hak ve özgürlükleri arasında uyumlu bir denge kurmakta, hukukun üstünlüğü ve kanun karşısında eşitlik ilkeleri, kişi haklarının korunmasında ve demokrasinin yerleşmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

II-GÜÇLERİN SERT AYRILIĞINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMİ: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÖRNEĞİ BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİ

A- SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Temsili hükümet sistemlerinden biri olan başkanlık hükümeti rejimi, güçlerin birbirlerinden sert biçimde ayrılığı temeline dayanır. Bu rejimde, yürütme organı ile yasama organı görevlerini karşılıklı olarak birbirlerinden bağımsız bir biçimde kullanır. Hükümet ile yasama meclisi birbirlerinden tamamen farklı ve bağımsız iki ayrı organdır. Siyasi bakımdan çok güçlü ve geniş yetkilere sahip olan yürütme organının (hükümetin) başı, aynı zamanda devletin de başıdır. Bu özelliğinden dolayı başkanlık rejiminin demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiği söylenebilir.

Başkanlık rejimi, İngiliz parlamenter rejimi gibi tarihi bir gelişim ve tecrübenin ürünü değildir. 1787’de Amerika’nın Philadelphia şehrinde toplanan kurucu meclisin görüşmelerinde düşünüp tasarlanarak prensipleri belirlenmiştir. Tamamen insan kafasının ürünü ve teorik bir sistemdir. Bununla birlikte, ABD’de 1787 tarihli anayasa ile başkanlık rejimi oluşturulurken, İngiliz monarşisinden esinlenilmiştir. Bu bakımdan, ABD Başkanlık rejimi, meşruti monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimidir. Başkanlık rejimi, genellikle ABD sistemini karakterize eden, ona damgasını vuran bir rejimdir. Bu rejimi kendi koşullarında geçerli demokratik yöntemlerle uygulayan tek ülke ABD’dir. ABD’deki uygulamayı esas alarak, başkanlık rejimini diğer hükümet rejimlerinden ayıran iki özellik şöyle açıklanabilir.

Önce, başkanlık rejiminde “yasama ve yürütme birbirinden tamamen ayrı iki organdır”. Nasıl ki yasama organının üyeleri (senatör ve temsilciler) halk tarafından seçiliyorsa, yürütme organının başı olan başkan da halk tarafından seçilir. Başkanın yardımcılarının ve “sekreter” adı verilen bakanların meclis (Kongre) dışından olması gerekir. Başkan, başkan yardımcısı ve bakanların meclis (Kongre) toplantılarına katılmaları ve yasa önerisinde bulunmaları mümkün değildir. Başkan, bu konudaki görüş ve temennilerini “mesajlar” şeklinde açıklayarak yasama organını harekete geçirebilir. Yasama organı başkanın ve hükümetin faaliyetlerine kural olarak müdahale edemez. Çünkü, başkan ve yardımcılarının (bakanlar da dahil) yaşama meclisi önünde siyasi sorumlulukları yoktur.

Başkanlık rejimini diğer hükümet sistemlerinden ayırıcı ikinci özelliği, başkanın “hükümetin ve devletin başı olmasıdır”. Başkan yardımcısı ve bakanlar, başkanın “adamları” ve hükümet işlerinin yürütülmesinde onun yardımcılarıdır. Başkanlık rejiminde, devlet başkanı ile yasama organı arasında ilişkileri düzenleyen bağımsız bir bakanlar kurulu (veya yürütme organı) mevcut değildir. Yardımcıların ve bakanların atanmaları ve görevden alınmaları başkanın isteğine bağlıdır. Başkan, yardımcısıyla ve bakanlarla toplantı yaparak onların görüşlerini alabilir.

Başkanlık rejiminin bu özellikleri, başkana halk tarafından seçilen yasama organı önünde de bir üstünlük sağlamaktadır.

B-BAŞKANLIK REJİMİNİN AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

Amerika Birleşik Devletleri topraklarına ilk göç XVII. yüzyıldan itibaren başlamış ve değişik gruplar halinde değişik zamanlarda gerçekleşmiştir. Göç edenlerin büyük çoğunluğu da İngiltere’de sefalet ve düşkünlük yaşarken, bu duruma bir son vermek ve zengin olmak düşüncesi ile yola çıkmıştır. Ancak bu değişik grupların hepsi için ortak bazı özellikler de bulunmaktaydı: Önce, hepsi de aynı ülkeden (İngiltere’den) göç eden bu insanların ortak dili İngilizce idi. Sonra, aynı derecede yoksul ve mutsuz kişilerden oluşan bu gruplar ancak “eşitlik” temelini varolduğu bir topluluk oluşturmuşlardı. Amerika’da aristokrasi sınıfının yeşerememiş olmasının bir nedeni de buna bağlıdır. Nihayet, hemen hepsi anglo-sakson ırkına mensup olan bu insanlar, beraberlerinde İngiliz örf ve adetlerini (yani yasaya saygı, yerel hükümet kuruluşları halinde kendi kendini yönetmek, yasaların koruyuculuğundayaşama, v.b.) ve anavatanda yürürlükte olan temsil-düşüncesi ile temsili sistem kurumlarını da getirmişlerdi. Bu nedenle, ABD’de temsil sistem kurumlarının yerleşmesi (iki meclis sistemi güçler ayrılığı ilkesi v.b.), İngiltere’de olduğu gibi uzun asırlara gereksinim göstermemiştir. Amerika, bu kurumları doğrudan uygulamaya koyma kolaylığına sahip olmuştur.

Böylece, Amerika’ya gelip yerleşmiş olan bu topluluklarda (özellikle İngiltere’den gelenlerde) daha başlangıçta “eşitlik”, “demokrasi” ve “özgürlük” düşünceleri yerleşmiş bulunuyordu. Kral’da İngiltere’deki monarşik yönetime bağlılıklarını sürdüren bu topluluklara, kendi kendilerine siyasi teşkilat (federe devlet) kurmak ve bu yolla kendi kendilerini yönetmek hakkını ve ayrıcalığını tanıyordu. Özellikle hak ve ayrıcalıkların yazılı bir ferman halinde tanınması, Amerika’da yazılı hukuk ve yazılı Anayasa kurallarının (dünyada ilk olarak) yerleşmesine olanak sağlamıştır. Bunun sonucu, siyasal bakımdan anavatana (İngiltere’ye) bağlı bulunan bu topluluklarda (kolonilerde), daha ilk kuruluşlardan itibaren temsili sistem ve siyasi özgürlük ilkelerinin yürürlüğe konduğunu görüyoruz. Hemen hepsinde, İngiltere’de yürürlükte bulunan temsili sistem ilkelerine ve bu ilkelere göre kurulmuş demokratik kurumlara rastlıyoruz. Yasasız vergi alınmayacağı, vergi yasalarının parlamento tarafından hazırlanıp görüşüldükten sonra kabul edileceği, halkın temsilcilerini bizzat seçerek hükümeti parlamento aracılığıyla denetleyeceği, bireylerin birtakım “kutsal” hak ve özgürlüklerinin bulunduğu, mahkemelerin jüriler aracılığıyla yargılamada bulunacağı gibi... Bütün bu ilkeler ve kurumlar yanında, halkın da devlet işlerine doğrudan katılmasının sağlandığı görülür: Vergiye ilişkin yasalar dışında (bazı eyaletlerde vergi yasaları da dahil), yasaların ancak halkoylaması ile kabul edileceği ve yürürlüğe gireceği, savaş ve barış kararlarının halk tarafından alınacağı gibi... Böylece, temsili demokrasinin temel ilke ve kurumlarının da yer aldığı bir yarı temsili veya yarı doğrudan demokrasinin bu kolonilerde zaman içinde gelişip yerleştiğine tanık oluyoruz.

Her ne kadar bu koloniler siyasal bakımdan anavatana ve anavatanın monarşik yönetimine (Taç) bağlı idiyse de, kendi kendilerini az çok özgür ve bağımsız bir şekilde yönetmekteydiler: Herbirinin halk tarafından seçilen bir meclisleri ve kendine özgü “cumhuri” devlet şekli

vardı. İstisnasız hepsinde “halk egemenliği”, “özgürlük” ve “eşitlik” ilkeleri yürürlükteydi. Bu koloniler bağımsızlıklarını ilan edip küçük birer devlet (federe devlet) durumuna girdikten sonra da, bu ilkeleri inançla ve kiskançlıkla korudular. Bugün bile ABD’yi oluşturan eyaletlerin (federe devletlerin) yönetim sistemleri incelenecek olursa, bundan 250 yıl önce kolonilerin siyasal örgütlerine ve yasalarına egemen olan özgürlük ve demokrasi ilkelerinin yürürlükte olduğu; bunların büyük çoğunluğunda temsili demokrasi ilkeleri ve kurumları yanında, doğrudan demokrasi kurumlarının da yer aldığı, bireyin sanki egemenliğin bir parçasına sahipmiş gibi ele alındığı ve siyasal örgütlenmede bu sıfatla rol oynadığı görülür.

Nitekim, bu ilkeler ve kurumlar ABD’nin ilk Anayasası hazırlanırken de gözönünde tutulmuştur. 4 Temmuz 1776’da ilan edilen ünlü “Bağımsızlık Bildirisi”nden sonra hazırlanan 1777 Anayasası ile 13 koloni 13 devlet halini aldı ve daha çok bir devletler topluluğu niteliğinde olan “Konfederasyon” kurulmuş oldu. Fakat ortak düşman haline gelen İngiltere’ye karşı savaş başarı ile sürdürebilmek için sıkı bir işbirliği ihtiyacı ve zorunluluğu da kendisini hissettirmekte gecikmedi. Nitekim, 1787’de toplanan Philadelphia Kongresi, başkan seçtiği G. Washington’un da çabalarıyla konfederasyon sisteminin yetersizliğini kabul ederek; dünyada ilk defa yeni bir siyasal örgütlenme biçimi olan “federasyon” kabul etmiş. Hazırlanan ilk yazılı Anayasa’yla da federe devletler ve federal devletin yetkilileri ile karşılıklı ilişkileri belirlenmiş oldu. 1 Ocak 1789 yılında yürürlüğe giren ve günümüze kadar bazı değişikliklerle yürürlükte kalan bu Anayasa, ekleriyle birlikte 30 maddelik bir metindir.

C-ABD’NİN BUGÜNKÜ FEDERAL ANAYASASI VE TEMEL SİYASİ ÖRGÜTLENME İLKELERİ

Bugünkü Amerika Birleşik Devletleri Federal Anayasası, yazılı anayasalar içinde en eskisi (ilki), en planlısı, en esnek ve en açık olanı kabul edilir. Zamanında 3 milyonluk bir federe devletler birliği için hazırlandığı halde, bugün 200 milyonluk bir büyük devlet için kusursuz bir iş görmektedir. Bugüne kadar geçirdiği 26 ek değişiklik (Amendments), Anayasanın kapsamını genişletmiş ve geliştirmiştir. Bu değişikliklerden ilk on tanesi, federal yapılanmaya karşı çıkan (anti-federalist) eyaletlerin anayasayı onaylamaları için şart koştuıkları “halklar bildirgesi” hükümleriyle ilgilidir. Gerçekten, 1789’de toplanan Philadelphia Kongresine katılan delegelerden Virginia ve Maryland gibi büyük eyaletlerin temsilcileri federal devletin otoritesinin artmasını ve geniş tutulmasını öngören “federalist” görüşleri savunurken; küçük eyaletlerin temsilcileri ise, federe devlet (eyalet) bağımsızlığını geniş tutan “anti-federalist” görüşleri savunmuşlar; Anayasa’yı onaylamanın ön şartı olarak da vatandaşların hak ve özgürlüklerini Federal Devletlere karşı güvence altına alan bir “Haklar Bildirgesi”nin Anayasa’ya eklenmesini talep etmişlerdi. Bu taleplerin “federalist” eyaletlerce kabul edilmesi üzerine, ilk on değişiklik, kişi hak ve özgürlüklerini Federal Devlete karşı koruyan “Haklar Bildirgesi” hükümleriyle ilgili olmuştur. İlk on değişiklikten sonraki değişiklikler, anayasanın uzlaştırıcı ve dengeleyici niteliğini korumakla birlikte, çağın gereklerine uygun olarak federal otoritenin güçlenmesi yönünde bir gelişme sağlamıştır.

ABD Federal Anayasasını hazırlayanların İngiliz anayasatarihi hakkında geniş ve köklü bilgi

sahibi olmaları ile XVIII. yüzyı filozoflarının “bireyci özgürlük” anlayışları, bu Anayasa’da derin etkileri ve yansımasıyla hemen kendini göstermiştir. Yüzyılların ürünü olan İngiliz Anayasa’sının kökleşmiş ve gelişmiş (çift meclis sistemi, yargıç güvencesi, v.b.) kurumları alınırken; sakıncalı bulunan (krallık gibi) kurumları terketmiştir. Ayrıca Montesquieu’nün “Kanunların Ruhı” ve Rousseau’nun “Toplumsal Sözleşme” eserlerinden yararlanılarak, bireysel hak ve özgürlükler güvence altına alınmıştır. Özellikle Montesquieu’nün “güçler ayrılığı” ilkesi, Anayasa’nın hazırlanmasında temel alınan en etkili yapı taşlarından olmuştur. Çünkü, “güçler ayrılığı” ilkesi, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin (erklerinin) ayrı ayrı ellerde (organlarda) toplanarak birbirlerine karşı fren vazifesi görmesi bakımından, bireysel hak ve özgürlükleri garanti altına alan en önemli ilke olarak kabul edilmiştir. Bugün de Federal Anayasanın temelini oluşturan bu önemli ilke gereğince, yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden hemen hemen tümünden ayrılmış; ilişkileri tamamen karşılıklı “denge ve denetim” esası üzerine oturtulmuştur.

ABD Federal Anayasasında bireysel hak ve özgürlüklerin garanti altına alınmasını sağlayan bir başka faktörde Anayasanın “yazılı” olmasıdır. O güne kadar bütün ülkelerde ve bu arada İngiltere’de yürürlükte bulunan “geleneksel anayasa” anlayışından vazgeçilerek; ilk defa “yazılı olarak” belirtilmesi, bireysel hak ve özgürlüklerin anayasal güvence altına alınmasını sağlamıştır. Özellikle, İngiltere’de parlamentonun her zaman sınırsız, üstün yetkilere sahip ve herşeyi yapmaya güçlü bir organ olarak kabul edilmesi, kişi hak ve özgürlüklerinin “yazılı” olarak garanti altına alınmasında önemli etken olmuştur. Gerçekten, İngiltere’de, parlamentonun yasaları istediği gibi değiştirmek, Anayasa kurallarını kaldırarak yerine yenisini koymak, bireysel özgürlükleri azaltmak veya çoğaltmak, krallığı kaldırmak veya hanedanı değiştirmek gibi hakları vardır ve buna gücü yeter. Oysa Amerikalılar, yasama organının bu kadar geniş ve sınırsız yetkilere sahip olmasını kabul etmemişler; bütün siyasal organ ve kurumların (yasama, yürütme ve yargının) yetkilerini Anayasa ile belirlemişlerdir. Bu sınırların dışına çıkmak Anayasa organları için olanaksızdır; çıktıkları anda, yasal olmayan bir işlevde bulunmuş sayılırlar ve bunun hiçbir hükmü olmaz. İşte, Federal Hükümetin yetki sınırlarının bu şekilde belirtilmiş olması, bireysel özgürlüklere aykırı hareket edilmesini önlemek amacını gütmüştür. Ekleyelim ki, bu sınırlar belirlenirken federe devletlerin de haklarını korumak gözönünde bulundurulmuştur.

Bireysel özgürlükler yanında, Federal Anayasa’ya egemen olan diğer bir ilke de, egemenliğin (devlet iktidarının) halktan (ulustan) gelmesi ilkesi olmuştur. Bunu, bütün siyasal örgütün seçim sistemine dayanması ilkesi belirler. Biraz sonra da göreceğimiz gibi, başkanlık rejimi ile yönetilen Federal Devletin, Cumhurbaşkanı da dahil olmak üzere, bütün organları halk tarafından ve genel seçim yöntemi gereğince seçilmektedir. Öyleyse Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında, klasik demokrasinin daha önce gördüğümüz iki büyük esasını benimsenmiştir:

Egemenliğin halka (ulusa) ait olması ve bireysel özgürlük.

Bu iki büyük temel üzerine kurulan Federal Devlet, bugün 50 eyaletten (federe devletten) oluşmuştur. Bu 50 devletin her birinin kendine özgü bir devlet teşkilatı ve bir hükümet şekli

vardır. Her federe devlette halk tarafından seçilen bir “yasama” ve “yürütme” organı yanında, yine halk tarafından seçilen bir “yargı” organı mevcuttur. Yasama organı federe devlet sınırları içinde yürürlüğe konulacak yasaları hazırlamakla birlikte, halk da “referandum”, “halk vetosu” veya “halk teşebbüsü” gibi doğrudan demokrasi kurumları ile yasama faaliyetine katılmaktadır. Bundan başka hemen her federe devletin, “Governor” denilen (Eyalet Valisi) bir başkanı vardır ve yürütme yetkisi ona devredilmiştir. Başkan halk tarafından seçilir. Ayrıca, her federe devletin kendine özgü bir yargı teşkilatı vardır ve yargıçlar da genellikle halk tarafından seçilirler. Her federe devlet Anayasa’ında, Locke’un ve Rousseau’nun düşüncelerinin özeti olan insan ve yurttaş hakları bildirileri yer almıştır.

Bugünkü Federal Devlet, bütün bu federe devletlerin üzerinde bir tüzel kişiliğe sahiptir. Bu nedenle Feredal Devletin yetkileri oldukça geniş ve otoritesi çok büyüktür. Federal Devlete tanınan yetkiler arasında savaş ilan etmek, barış anlaşması yapmak, dış politikayı belirlemek, ulusal orduyu kurmak, federal mahkemeler kurmak, mali işleri ve bütçeyi hazırlamak, dış ticareti ayarlamak, vergileri belirlemek ve toplamak, posta işlerini yönetmek, bireylerin herhangi bir federe devletin adaletsizliğine uğramamasını sağlamak gibi yetkileri vardır. Federal organlar (yasama, yürütme, yargı) ancak kendilerine Anayasa ile tanınmış olan yetki sınırları içinde görev yaparlar. Anayasa’nın Federal devlete tanımadığı veya federe devletlerce açıkça reddedilmeyen yetkiler, doğrudan doğruya federe devletlere ait sayılır ve onlar tarafından kullanılır. Bu yetkilere, Federal devlet hiçbir şekilde karışamaz. (Bu yetkilerin listesi Federal Devlet Anayasa’nın 1. maddesinde yazılıdır.)

Federal Devlet Anayasası ve siyasi örgütlenme ilkeleri ile ilgili bu bilgilerden sonra, şimdi “Başkanlık Rejimi” ile yönetilen Federal Devletin organlarını inceleyelim.

D- YÜRÜTME ORGANI: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ BAŞKANI

Federal Anayasaya göre yürütme gücü doğrudan doğruya Amerika Birleşik Devletleri başkanına devredilmiştir. Bir başka deyişle, bütün yürütme yetkileri bir tek kişiye (başkana) bırakılmıştır. Böylece, yürütme organı “başkan”dır demek yanlış olmaz.

Gerçekten, Amerika Birleşik Devletlerin’de siyasal rejimin en göze çarpan özelliği, federal yürütme yetkisinin Birleşik Devletler Başkanına verilmiş olmasıdır. Diğer demokrasi sistemlerinde devlet başkanı ile hükümet başkanı yarı ayrı kişiler oldukları halde, ABD Başkanı hem devlet hem de hükümet başkanlığını kendinde birleştirmiştir. Başlangıçta, ulusun şefi iken sonradan hükümet şefi haline gelen başkan, birçok yetkilere de sahip olmuştur. Zaman içindeki bunalımlar ve zor sorunlar (savaş, barış, ekonomik problemler) yetkilerin bir merkezde toplanmasını gerekli kıldığı gibi, başkanın sorumluluklarının da artmasına neden olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri siyasal sistemine “Başkanlık Rejimi” adı verilmiş olmasının nedeni de, böylece daha iyi anlaşılması olmaktadır.

Başkanlık Rejimi ülkeye yerleştirenler Amerikan büyük başkanları olmuştur. Başkanlık kurumunun gelişimi, hükümetin kararlı duruma gelişimi de pek güzel anlatır. Siyasal faaliyetlerin

başta gelen kişisi başkandır. Başkan ulusun tek ve sürekli organıdır. Ulusun kaderinden sürekli sorumlu olan yalnız odur. Bütün yürütme gücü başkanın elindedir. Wilson, "Başkan, hukuksal olarak ve vicdanen elinden geldiği kadar güçlü olmakta serbesttir" diyordu. Gerçi, başkanın yanında "sekreter" adı verilen bakanları da vardır. Ama, başkan bunları dilediği zaman görevden alabilir. Üstün oy ve son söz, yani karar, başkanındır. Lincoln'un "yedi hayır bir evet, evetler kazanır" sözü ünlüdür. Bununla birlikte, başkanın yasama yetkisi olmadığı gibi yargı denetimine de tabidir. Verdiği emirleri yargıç bozabilir.

1- Başkanın Seçimi

Başkan ve Başkan yardımcısı seçebilmek için, adayların Amerikan vatandaşı olarak doğmuş olmaları, 35 yaşını bitirmiş olmaları ve en az dört yıldan beri Amerika'da yerleşmiş olmaları gerekmektedir (Any.md/11,5) Başkanlık süresi dört yıl olup, bir kimse arka arkaya iki dönemden fazla başkanlığa seçilemez (21 Şubat 1951 yılında 22. değişiklik).

Başkan ve Başkan Yardımcısı "iki dereceli seçim" ve "genel oyla" seçilir. İlk aşamada "ikinci seçmenler" seçimi yapılır. Sonra bunlar başkanı seçerler. Her federe devlet, seçimi liste yöntemine göre yapar. Başkanlık ikinci seçmenlerinin, kendi parti adayına oy vermeleri gelenek olmuştur. Bir partinin kazandığı ikinci seçmenlikler sayısı belli olur olmaz, başkanında kim olacağı belli olur. Partilerden birinin tam desteğini almayan bir adayın başkan olarak seçilmesi mümkün değildir.

Uygulama şöyledir: Federe devletlerde, önce, her partinin kendi başkan adayını belirtecek olan Parti Kurulu (şura) delegeleri seçilir. Sonra bu delegeler toplanıp partinin başkan ve yardımcı adayını belirtirler. Daha sonra seçmen topluluğu meydana getiren vatandaşlar kendi partilerinin ikinci seçmenlerini seçerler. İkinci seçmenlerin sayısı, her devletin Kongreye vereceği Senato ve Temsilciler Meclisi üyesi sayısı kadardır. Fakat ikinci seçmenlerin, Senato ve Temsilciler Meclisi üyesi ya da ABD adına resmi ya da fahri bir görevde bulunmuyor olmaları gerekir (Any.md.11,2). Oylama, ülkenin her yanında belli bir günde yapılır. Oy alanların birer cetveli yapılır ve imza olunarak mühürlü zarflar içinde Senato başkanlığına gönderilir. Bu zarflar Kongre önünde açılır ve oylar sayılır. Böylece, her partinin çıkaracağı ikinci seçmen sayısının bilinmesiyle, başkanın kim olacağı bilinmiş olur. İkinci seçmenlerden en çok oy alan başkan adayı, ABD Başkanı seçilmiştir.

Seçim sistemine göre, devletlerin herbirinde oyların doğrudan yüzde elli birini almış olan partinin başkan adayı, ikinci seçmenlerin tümüne sahip olur. Bu nedenle, doğrudan kullanılan oyların sayısına oranla ikinci seçmen sayısının çok yüksek olduğu durumlarda karşılaşılabılır:

1948 seçimlerinde California, İllinois ve Ohio devletlerinde Truman'ın mensup olduğu Demokrat Parti 5.353.533 oyla 78 ikinci seçmen çıkarmış; Cumhuriyetçi Parti Başkan adayı Dewey için verilen 5.289.163 oya karşılık ise, bu parti hiç ikinci seçmenlik kazanamamıştı. Aradaki 64.370 oy farkı 78 ikinci seçmenlikten hiçbirinin elde edilememesi sonucunu doğuruyordu. Görüldüğü gibi, ABD'deki uygulamada ilk seçmenlerce verilen oy sayısının yarısından ço-

ğunu almış olan bir başkan adayı, ikinci seçmenlerin tümünü kazanabilmektedir.

Başkan, 20 Ocak'ta göreve başlar. Geleneksel olarak Yüksek Mahkeme Başkanı önünde and içer. Capitole'de yani Kongre binasında bir söylev verir ve Beyaz Saray'a yerleşir. Gerçi bugün hiçbir başkan (4+4=8) sekiz yıldan veya başkan yardımcısı iken başkanlığa gelmişse on yıldan fazla başkanlıkta kalmaz. Washington üçüncü defa seçilmeyi reddederek böyle bir gelenek kurmuştu. Fakat, Franklin D.Roosevelt 1944'de dördüncü defa seçilmişti. Bu durum 1951'de Anayasa'nın değiştirilmesine neden oldu ve değişiklik üst üste iki defadan fazla başkan seçilmeyi yasak etti.

Bugün başkanlık seçimleri büyük bir bayram havasında geçer. Büyük kitleler federasyon için seferber olur; ülkedeki birlik ve beraberliğin farkına varılır. Aynı tarihte yapılan kongre üyeleri seçimi ikinci plana itilir; çünkü dört yılda bir yapılan "milli maç" çok daha önemlidir; kazanan kısa zamanda "ulusal kahraman" sayılacaktır.

Ölüm, çekilme, düşürülme veya yetersizlik durumlarında başkan yardımcısı başkanın yerine geçer. Bu nedenle, partiler başkan ve başkan yardımcılığı için adayları belirlerken, Başkan adaylarının seçilme şansını da yükseltmek için, Başkan Yardımcısı adaylarının daha geniş çevreden oy alabilecek olmasına önem vermektedirler. Örneğin, başkan adayı kuzey bölgesini temsil ediyorsa, yardımcısı güneyden seçilmektedir. Başkanla aynı zamanda ve aynı yöntemle 4 yıl için seçilen başkan yardımcısı, Anayasa gereği Senatonun başkanıdır (md.1/3,4). Son yıllarda başkanların direktifleriyle yabancı ülkelerle ilgili birtakım temsil görevleri üstlenen başkan yardımcıları, içinde buldukları "pasif" konuları nedeniyle, ilk başkan yardımcılarında Marshall tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: "Onların olan biten herşeyden haberi bulunmakla birlikte, hiçbir şeyde payları bulunmamaktadır."

2- Başkanın Görev ve Yetkileri:

a- Dış İlişkilerin Yürütülmesi:

En önemli görevlerinden biridir. Bu görev başkana diğer devletlerle anlaşmalar yapmak yetkisini verir. Ancak, bu yetkisini kullanırken Senatonun da düşüncesini almak zorundadır. Çünkü sonradan anlaşmayı Senatonun üçte iki çoğunlukla onaylaması gerekir. Örneğin, Başkan Wilson'un kendi hazırladığı ve imzaladığı Versailles Anlaşması Senato onaylamamıştı.

Bundan başka, ABD Başkanı yabancı ülkelere Senatonun onayı ile elçiler, konsololar ve diğer diplomatik kişileri gönderir, yabancı ülke elçilerini ve diplomatlarını kabul eder.

b- Federal Hükümetin Yönetilmesi:

ABD Başkanı özellikle savaş halinde çok büyük yetkilere sahip olur. Ordulara ve bütün silahlı kuvvetlere komuta etmek kendisine aittir. Başkan ABD ordusunun ve donanmasının başkomutanıdır. Federal Anayasa, başkanın "yasaların sadakatle yürütülmesini gözetmek"le yükümlü olduğunu söyler. Bunun için, gerekiyorsa silahlı kuvvetleri kullanmaktan kaçınmayacaktır.

Gerçi, Kongrenin izni olmadan savaş ilan edemez; ama, ABD'nin güvenliğini sağlamak amacıyla bir yere asker gönderme yetkisi vardır. 1950 yılında Başkan Truman'ın Kore'ye; 1962'de Başkan Kennedy'nin Küba'daki Sovyet füzüleri için abluka kararı alması; Başkan Bush ve Clinton'un Irak'a silahlı müdahale kararları alması, hep kendisine verilen "başkomutanlık" yetkisinden kaynaklanmaktadır. Başkanın bu yetkisi savaş hallerinde daha fazla gelişmektedir. Nitekim, 1. ve 2. Dünya savaşlarında Kongre, Başkanın üretim, dağıtım, haberleşme ve depolama tesislerine el koyabileceğini öngören çeşitli yasalar çıkarmıştır.

Bundan başka, yasaların sadakatle yürütülmesi amacıyla tüzükler ve genelgeler de (Executive orders and proclamations) çıkarır. Başkan, yürütme örgütünün faaliyetlerini her gün denetlemek durumundadır. Bu amaçla, yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümlerinin faaliyetleriyle ilgili herhangi bir konuda yazılı rapor isteyebilir (Any.md.11/2,1). Her türlü iç ve dış istihbarat bilgileri elinin altında bulunan başkanın, şiddet olaylarını bastırmak gerekçesiyle silahlı kuvvetleri herhangi bir eyalete, eyalet valisine danışmadan gönderme yetkisi vardır. Yürütmenin çeşitli hizmet birimleri arasında çıkan uyuşmazlıkların "hakemliğini" de başkan yapar. Ayrıca, başkanın cezaları bağışlamak, değiştirmek, yerine getirilmesini geciktirmek yetkileri de vardır.

Kongre, başkanın yürütmeye ilgili yetki sınırlarını istediği gibi genişletebilir; ama başkanın anayasal yetki alanını daraltamaz. Bu anlamda kongre, federal programlara yetki sağlayan kanunları her çıkarışında,"bu programın yürütme sorumluluğunu başkanlık kontrolünde olmayan bir kuruluşa vermedikçe" başkanlık yetkilerini de genişletmiş olmaktadır. Özellikle, ekonomiyi geliştirmek ve verimliliği arttırmak amacıyla, yürütmenin çağın gereklerine uygun bir yapıya kavuşturulması konusunda Kongre, başkana geniş ölçüde yarı-kanun koyucu, yarı-yargısal işlevler yükleyen çok önemli yetkiler verebilir. Örneğin, 1971 yılında Kongre tarafından verilen "enflasyonla mücadele gerekli tedbirleri alma yetkisi"ne dayanarak, Başkan Nixon bütün ülkede ücretler fiyatlar ve kiralari dondurma kararı almıştır. Bugün ülkenin hazine işleri dahil, ekonominin yönetimiyle ilgili işler başkanın zamanının çoğunu almaktadır.

c- Veto Yetkisi:

Başkanın yasa yapılması bakımından kullandığı bir haktır. Kendisine gönderilen bir tasarıyı ongün içinde vetoda bulunarak yasanın yürürlüğe girmesinin önüne geçer. Yasanın ikinci kez görüşülmesini ister. Bu ikinci görüşmede yasanın üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekir ki, yasalaşabilsin. Washington, başkanlığı sırasında veto yetkisini sadece iki defa kullanmıştı. Başkan Cleveland, iki dönem (8 yıl) başkanlık etmiş ve 414 veto kullanmıştı. Bu yüzden "vetocu başkan" diye anılmaktadır. Roosevelt'in on iki yıl süren başkanlığında ise, bu yetki 631 defa kullanılmış; bunlardan 10 vetosu Kongre tarafından reddedilmişti. Kongrenin veto edilen tasarıyı yeniden üçte iki çoğunlukla oylaması enderdir; geri gönderilen tasarıların ancak onda birinin yeterli sayı (2/3) ile kabul edildiği görülür.

d- Yıllık Mesaj ve Mesajlar:

Başkanın görevlerinden biri de, “Kongreye zaman zaman birliğin durumu hakkında rapor vermek ve zorunlu ve uygun bulduğu önlemlerin incelemesini önermektedir.” Bu rapor, uygulamada “yıllık mesaj” durumuna gelmiştir. Ocak ayı birleşiminde birarada toplanan her iki Meclis (Kongre) önünde siyasi programını kendi okur. Çıkarılmasını uygun gördüğü yasalara dikkati çeker.

Bundan başka, ABD Başkanının yasa önerisinde bulunma yetkisi yok ise de, Kongreye gönderdiği mesajlarla yasa haline gelmesini istediği konuları yasa yapacak organa bildirebilir. Bu mesajlar, “yıllık mesaj” dışında, başkanın zorunlu ve uygun gördüğü zamanlarda Kongreye gönderilir.

Başkan, her hafta yaptığı basın konferansları yoluyla kamuoyu ile kurduğu ilişkiyi sürekli korur.

e- Atama İşleri:

Başkanın en önemli yetkilerinden biridir. Yürütme görevini yerine getirmek için, başkan bir yandan federal memurları, öte yandan yürütme kollarının başı “sekreterleri” (bakanları) kendisi atar. Özellikle Başkan Jackson tarafından başlatılan “Spoil System” (Ganimet Sistemi) ile her seçimden sonra yönetici kadrolara, kendisine yardım eden parti üyelerini ve siyasi dostlarını getirmesi, bu yönetimin makamlarını birer ödül olarak vermesi gelenek olmuştur. Öteki partinin başka adayı seçildiğinde de aynı yöntemle başvurmakta; o da “Spoil System”i uygulayarak yönetim mekanizmasını fiilen kendisine bağlamaktadır. Bu atamaları “memurlar”, “sekreterler” (bakanlar) ve “kişisel yardımcıları” şeklinde inceleyebiliriz.

aa- Federal Devlet memurlarını atama yetkisi başkana aittir, fakat, bazı küçük memuriyetler bunun dışındadır. Anayasa gereği bu memuriyetlere Kongre tarafından atamalar yapılır. Ayrıca, başkana ait olan bu yetki “salt (mutlak)” değildir; çüki, başkan tarafından yapılacak atamaların Senato tarafından onaylanması gerekir.

Başkanın atamakla yükümlü olduğu memurların sayısı o kadar çoktur ki, bütün bunlarla doğrudan kendisinin uğraşması kolay değildir. Bu nedenle başkan, bu işi eyalet senatörlerine bırakır. Böylece ortaya çıkan geleneğe göre, senatörler federal memurların atama işini büsbütün üzerlerine almışlardır. Bundan da, “senato geleneği” denilen bir uygulama doğmuştur: Senatörler tarafından önerilen kimseleri atamayan başkana karşı, Senato ortak bir cephe almakta ve onun atadığı kimseleri onaylamamaktadır. Bu nedenle başkan, genellikle senatörlerin önerdiği kimselerin atamasını yapar.

Bundan başka, memurların atanması konusunda senatonun onayını almak durumunda kalan başkan, bunların görevden alınmasında tümenden serbesttir. Sadece, Anayasaya göre görevlerin-

den uzaklaştırılmayacak olan “yargıçlar” hakkında böyle bir yetkisi sözkonusu olamaz.

bb- Başkan, tümünden kendi buyruğunda ve ancak direktifi çerçevesinde iş görmek zorunda olan sekreterlerin (bakanların), Senatonunu da onayını alarak, kendini serbestçe atamasını yapar. Senatonun bir sekreterin atamasını onaylamaması pek ender görülür. Bunlar, birer “bakan” olmaktan çok, temelleri başkan tarafından belirtilen politikayı izlemekle yükümlü birer memur, başkanın “sekreter”i durumunda bulunan kimselerdir. Sayılan 13 olan sekreterler, başkana yardımcı olmak amacıyla devlet departmanlarının başında bulunurlar. Dış İşleri Departmanı, İç İşleri Departmanı, Adalet Departmanı, Çalışma Departmanı, Hazine Departmanı, Ulaştırma Departmanı, İmar ve İskan Departmanı, Enerji Departmanı, Savunma Departmanı, Ticaret Departmanı, Ulusal Eğitim Departmanı, Sağlık ve Sosyal Yardım Departmanı, Tarım Departmanı.

Sekreter, Kongre üyeleri arasından seçilemez. Her yönden başkana bağlıdır. Başkanın politikasını ve göstereceği hareket biçimini izlemek zorundadır. Aksi halde başkan kendilerini görevden alabilir. Sekreterler, kongreye karşı değil, Başkana karşı sorumludurlar. Parlamenter devletlerde ise sorumluluk kabineye ait olur. Oysa, ABD’de kabine diye birşey yoktur. Birarada toplandıkları zaman, çeşitli işlerin müdürleri gibi toplanırlar. Çünkü her birisi, bir devlet sekreterliğinin başındadır. Hükümet işlerinden sorumlu olan, Başkanın kendisidir. Başkan, kişisel sorumluluk altındadır. ABD’de yalnız Başkanın siyaseti güdülür. Bunu da sekreterler aracılığıyla yürütür. En önemlisi, “Dış İşleri Sekreteri”dir. Kongre önünde sorumlu olmayan bu sekreterlerin, Başkana bağlı olmalarına karşın oldukça, geniş karar verme serbestleri vardır. Başkan Truman zamanında sekreterler, çok geniş yetki alanlarına sahip olmuşlardır.

cc- Yüklendiği ağır sorumluluk ve kullandığı önemli yetkiler nedeniyle, başkanın ayrıca birçok kişisel yardımcıya gereksinmesi vardır. Roosevelt zamanından bu yana başkanın kişisel yardımcıları bir kurul halini almıştır. Buna, “Başkanlık Dairesi” denir. Başkanlık Dairesinde çeşitli şubeler kurulmuştur. “Beyaz Saray Ofisi”, “Bilim ve Teknoloji Dairesi”, “Bütçe ve Yönetim Bürosu”, “Ekonomik Danışma Konseyi”, “Ulusal Güvenlik Konseyi”, “Çevre Koruma Konseyi” gibi... bütün bu hizmetler “kabine”nin yerini tutmaktadır, denilebilir. Çünkü, başkan dev federal idari yapıyı bu örgütler aracılığıyla yönetmektedir.

Başkanı, hemen her alanda denetleyen Kongredir. ABD Anayasası ile kurulmuş olan “Denet ve Denge Sistemi” denilen siyasal rejim, bir federal hükümet sistemi olarak karşımıza çıkar. Federal Devlet, yasama ve yargı gücüne, ayrıca bu güçleri kullanacak organlara da sahiptir. Şimdi yasama organına bir göz atalım.

E- YASAMA ORGANI: KONGRE

1- Kongrenin Yapısı

Federal Anayasanın 1. maddesine göre bütün yasama yetkilerini kendinde toplayan kongre, iki ayrı meclisin oluşturduğu bir organdır. Bu meclislerden "Senato" federe devletlerin; Temsilciler meclisi ise bütün federasyon halkının temsilcilerinden oluşur. Aslında, federasyon tipi devletlerde çift meclis bulunması bir bakıma zorunludur. ABD'deki bu sistem, 1848 yılında, İsviçre Federal Devleti tarafından da aynen kabul edilmiştir.

a- Senato

Kongreyi oluşturan meclislerden biri olan Senato, sadece ikinci yasam meclisi değil, aynı zamanda Federal Devleti meydana getiren eyaletlerin federasyonda temsilini sağlayan bir organdır. Senato, her eyaletin göndereceği ikişer üyeden oluşur. Bu üyelere Senatör adı verilir. Senatonun 50 federe devleti temsil eden 100 üyesi vardır.

Senatörler her eyaletin halkı tarafından doğrudan seçim yönetimiyle seçilir. Senatörlük süresi 6 yıldır. Senatonun üçte biri her iki yılda bir yeniden seçilir. Senatör olabilmek için 30 yaşında olmak, 9 yıldır Amerikan yurttaşı bulunmak ve adaylığını koyduğu eyalette oturmak koşulu vardır.

Senatoya ABD Başkan Vekili başkanlık eder. Başkanın oy hakkı yoktur; ancak oyların eşitliği durumunda oylamaya katılır. Senato, ABD Başkanını yargılayacak olursa (Catana İhanet gibi ağır suçlardan) başkanlığa Federal Yüksek Mahkeme Başkanı geçer.

Senatoda söz hakkı süre ile sınırlı değildir. 1957 Ağustosunda bir senatör, aralıksız olarak 24 saat 19 dakika konuşmuştu. Bir yasa tasarisinin çıkmasını engellemek isteyen üyeler bu yola başvurarak kürsiye çıkıp istedikleri kadar konuşabilirler. Buna "Filibustaring" denmektedir. 1846 yılında uygulanan bir engelleme hareketiyle, konuşmacılar arka arkaya iki ay süreyle kürsiye gelerek konuşmuşlardır.

Senatonun yasama faaliyetine katılması yanında, gerek federal memurların ve sekreterlerin tamarlarını onaylamak gerek dış ilişkilerin düzenlenmesinde yetkilerini kullanmak bakımından yürütme faaliyetine de katılır. Nihayet, Temsilciler meclisi tarafından suçlandırılan memurları (beş başkanı) yargılamak da senatoya düşer (İngiltere'deki gibi).

b- Temsilciler Meclisi

Kongrenin diğer meclisidir. Eyaletler halkının, yani ülke nüfusunun tümünü temsil eder. Temsilcilerin seçimi, nüfus sayısına göre (Any.md.21) yapılır. 1987 yılı itibarıyla her 519 bin kişiye bir temsilci seçilir. Her devletin (eyaletin), nüfusu 519 binin altında da olsa, bir temsilcisi bulunmak zorundadır. "Temsilci" seçebilmek için en az 25 yaşında olmak, 7 yıldır Amerikan yurttaşı bulunmak ve adaylığını koyduğu eyalette oturmak (Any.md.1/2,1) koşulu aranır.

“Seçmen” olabilmek için gerekli koşulları ise her eyalet kendisi serbestçe belirler; ancak, hiçbir eyalet 18 yaşından büyük vatandaşlarını vergi vermemesi veya ırk, renk, cinsiyet ve inanç ayrılığına dayanan düşüncelerle oy hakkından yoksun bırakamaz. Buna karşılık, özellikle Güney eyaletlerinde, “Vergi yükümlülüğü” ve “belirli bir öğrenim düzeyi” arayan yasal koşullarla, zencilerin oy hakkından yoksun kılınmak istendiği görülmektedir.

Temsilciler Meclisi üyelerinin seçim süresi iki yıldır. Seçimler bütün ülkede aynı günde (çift yılların kasım ayının ilk pazartesisinden sonraki Salı günü), Senato üçte bir yenileme seçimleriyle birlikte yapılır.

Temsilciler Meclisinin yetkileri Senatonunkine benzemez; sadece yasaların hazırlanması işiyle uğraşır. Yasa önerisinde bulunmak hakkı sadece Temsilciler meclisi üyelerine (ve senatörlere) tanınmıştır. Hükümetin yasa önerisinde bulunmak hakkı yoktur. (Oysa, özellikle parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde yasa tasarısını hükümet hazırlar). Federal memurların ve ABD Başkanının suçlandırılması görevi de Temsilciler Meclisindedir. Bu meclisin başkanlığını “Speaker” yapar.

2- Kongrenin Görev ve Yetkileri

Yasama yetkisi Kongrede olmakla birlikte, yetkilerin oldukça kısıtlı olduğu görülür. Anayasa'nın 1. maddesinde Kongrenin görevleri şöyle sıralanmıştır: Para basmak, vergi koymak, borçlanmak ve borç ödemek, ticareti düzenlemek, vatani korumak, genel refahı sağlamak, telif haklarına, vatandaşlığa, iflasa, deniz suçlarına ilişkin yasaları yapmak, askere çağırarak ve savaş ilan etmek, posta ve ulaştırma işleriyle uğraşmak, federal mahkemeleri kurmak, bürokraside yeni yönetim birimleri (Agencies) teşkil etmek gibi...

Bir yasanın meydana gelebilmesi girişimi, iki meclisten herhangi birinde başlayabilir. Yalnız, vergi yasalarında girişim temsilciler Meclisindedir. Yasa önerisi gelirmemiş hemen bastırılır ve yetkili “Komisyon” a gönderilir (komisyon sistemi Amerikan Kongresinin temelini oluşturur). Komisyon öneriyi inceler, gerekirse alt komisyon kurar, tasarı ile ilgili kimseleri ve uzmanları çağırıp düşüncelerini sorar. Her ne kadar Kongre tarafından bilgi toplama amacı olarak kullanılıyor ise de, komisyonların yaptıkları incelemeler başkan ve yönetim birimleri (departmanlar) üzerinde bir denetim mekanizması olarak da işletilmektedir. Zira komisyonlar, gerektiğinde devlet sekreterlerini (bakanları) da çağırarak gerekli açıklamalarda bulunmasını isteyebilir. Hatta olayın niteliğine göre, komisyonlar zaman zaman soruşturma yapan birer mahkeme niteliğine de bürünebilirler. Denebilir ki, yasama ile yürütme organları arasındaki tek ilişki de bu komisyonlarda sözkonusu olur. Bu ilişki genellikle gizli tutulur ve kamuoyuna açıklanmaz. Nitekim, komisyona bilgi vermeye giden bakanlar, bu işi kimseye görünmeden ve hiç kimse duymayacak şekilde yaparlar. Sonunda komisyon bir rapor düzenler ve öneri meclisteki yasa tasarıları arasına girer. Öneri, çoğu zaman görüşülmeksizin oylanır. Görüşmeye konu olacağı zaman meclis, komite (Committee of the Whole) olarak toplanır. Bu arada söz süresi beş dakikaya iner.

Meclislerin birinde oylanan tasarı ötekine gelir. Burada, ya olduğu gibi kabul edilir, ya değiştirilir, ya da reddedilir. Olduğu gibi kabul edilmişse, imza için başkana gider. Değiştirilmişse tekrarı meclise gönderilir. Red olunmuşsa "karma komisyon"a verilir.

Tasarıya yasa niteliği verecek olan başkanın imzasıdır. İmza irlikte metnin tümü yasaladır. Şayet vetosunu kullanmışsa, metin ilk defa görüşülmüş olduğu meclise geri gider.

Kongre, hiçbir biçimde Başkanı sorumlu tutamaz ve onu görevden çekilmeye zorlayamaz. Başkan, görevlerini yerine getirirken Kongreye hesap vermek durumunda değildir. Sadece, başkanın, rüşvet, görevi kötüye kullanmak, vatana ihanet gibi ağır suçları işlemiş olması durumunda; Temsilciler Meclisinin suçlandırması üzerine Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlığında toplanan Senato, 2/3 çoğunlukla (Any.md.1/3,7) başkanı (veya sekreterlerini) yargılayıp mahkum edebilir (İngiltere'deki gibi). Ayrıca Senato, Anayasa'ya göre suçlanan federal yetkilileri görevden alabilir (Any.md.1/3,7). Bugüne kadar hiçbir ABD başkanı bu yolla (impeachment) yargılanıp suçlu bulunmamıştır. Anayasayı ihlal etmediği sürece, başkan tam bir serbestlik içinde görev yapar; izlediği politikaya Kongrenin karşı çıkması onu yolundan çeviremez. Çünkü, "güçler ayrılığı" prensibi tam olarak uygulanmakta; yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden bağımsız olarak iş görmektedirler.

Kongrenin başkan üzerinde gerçekleştirdiği en etkili denetim, vergi ve ödenekler konusundadır. Yürütmenin, daha doğrusu başkanın, hiçbir programının mali destek olmadan yürütülmesi mümkün olmadığı gibi, yapılacak herhangi bir harcama için gerekli ödeneklerin de kongre tarafından onaylanması gerekmektedir. Kongre tarafından gerçekleştirilen mali denetim, başkanın sadece yurt içinde gerçekleştireceği yatırım programları için değil, aynı zamanda dışişleri ve askeri harcamalar alanında da geçerlidir. Bu anlamda Kongre, 1975 yılında verdiği bir kararla, Türkiye'nin Kıbrıs'tan çekilmemesi halinde, Türkiye'ye yapılacak bir yardım programını onaylamayı reddetmişti. Aynı yıl Kongre,Kamboçya'ya yapılan bütün yardımları kesmiş, Güney Vietnam'a yapılan yardımları da oldukça azaltmıştı.

ABD Kongresinin önemli özelliklerinden biri de "Lobby"dir. Lobby, özel çıkarlar hizmetindeki birtakım kimselerden oluşmuştur. Bunlar, meclis koridorlarında Kongre üyeleri üzerindeki etki yapmaya çalışırlar. Yasalar, bu kişilerin kendilerini tescil (kayıt) ettirmelerini ve kazançlarını bildirmelerini zorunlu tutmuştur.

3- Siyasi Parti Sistemi

Amerikan Kongresini ve ülke siyasal yaşamını daha iyi kavrayabilmek için siyasal parti sistemine de kısaca göz atmamız gerekir.

ABD Siyasal yaşamını düzenleyen iki ana parti görülür: Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti. Kongre'de başka bir partiye (halen mevcut bulunan üç sosyalist ve bir komünist partiye) bağlı temsilciye rastlanmaz. Kurulan yeni partilerde çoğunlukla seçimlerden sonra yok olurlar.

Amerikalı ya Cumhuriyetçi ya da Demokrat bir aileden dünyaya gelir ve aile duygularına bağlı kalır. Bununla birlikte, karşı adaylara da oy verildiği görülmektedir. Bunun nedeni, kendisini partisine kayıtsız şartsız bağlı saymamasıdır. Onun için önemli olan, değerli ve faydalı bulduğu kişinin seçilmesidir.

Partiler amaçları yönünden ve hatta amaçlarını gerçekleştirmek bakımından birbirlerinden farklı değildirlir. Fark siyasal felsefelerindedir. Hem Cumhuriyetçi hem Demokrat Parti, federe devletlerin haklarını ve bireysel özgürlüklerini savunur. Demokratlar devletin müdahalesinden yanadırlar. Bu parti, zencilerin ve aydınların beğendiği bir parti durumuna gelmiştir. Azınlıklar da bu partiyi destekler. Cumhuriyetçi Parti ise, Lincoln'den sonra gittikçe tutucu bir parti durumuna gelmiştir. Bugün'de "tutucu" eğilimler ile "gelişmeci" eğilimler parti için de iki kanat teşkil eder.

Her iki partide de, üyelik için ne kayıt ne tören ne de aidat ödenmesi sözkonusudur. Parti, sadece seçmeni kendi politikasına kazanma aracıdır.

F- YARGI ORGANI

ABD'de yargı gücü, "Yüksek Mahkeme" ile federal "alt mahkemeler"e verilmiştir. Bu mahkemeler, yasa çatışmasına, deniz işlerine, amirallik dairesine ilişkin davalar ile federe devletler arasındaki veya federe devletler vatandaşları arasındaki davalara ve yabancılar arasında çıkacak anlaşmazlıklara bakarlar. Bundan başka, Anayasada açık kural bulunmadığı halde, yasaların Anayasaya uygun olup olmadığını denetlerler.

Bütün ceza davalarında jüri vardır. Ayrıca, değeri yirmi doları aşan hukuk davalarında da jüri-ler bulunur.

Yüksek Mahkemenin boş yargıçlıklarına başkan atama yapar. Bu atamayı Senatonun onaylaması gerekir. Atanan yargıçlar "ömür boyu" görev yaparlar; emekliye ayrılmaya zorlanamazlar ("kötü hal" içinde yaşamadıkça). Bir özel kanun, yargıçlara on sene çalışmış olmak ve yetmiş yaşına gelmiş bulunmak koşuluyla aylıklarını tam olarak alabilecek şekilde emekliye ayrılmak hakkını tanımıştır.

ABD siyasi yaşamında Yüksek Mahkeme ve alt mahkemeler çok önemli bir rol oynarlar. Öyle ki, Amerikan Hükümetinin bir "Yargıçlar hükümeti" olduğu bile iddia edilmiştir.

Hamilton'un düşüncesine göre, bir yüksek mahkeme ülke anayasal sistemini en iyi koruyan bir araçtır. Bütün sorun yasama gücünü sınırlamaktır; çoğunluğun iradesini belirtecek olan yasanın baskısına bir başka deyişle, "çoğunluk baskısı"na engel olmaktır. Bu nedenle, yargı organı bağımsız olarak yasayı yorumlayabilmelidir; yasanın "Anayasaya uygunluğunu" denetleyecek bir yargı gücü, herhangi bir federal yapının vazgeçilmez koşuludur.

ABD başkanının güç ve yetkilerinin nerelere kadar uzandığı hususunun açık ve net bir şekilde

belirlenmesi zorluğuna karşın; Federal Mahkemenin, başkanlık yetki ve gücünün sınırlarını tanımlayan bazı kararları, başkanların yetkilerinin dışına çıkmasını önleyici niteliktedir. Örneğin, 1947 yılında çıkarılan Taft Harley yasasında “başkanın işyerlerine el koyma yetkisi” Kongrede reddedilmesine rağmen; Başkan Truman bu yasa hükümlerine uymayarak 1952 yılında ülkedeki önde gelen çelik fabrikalarına el koymuştu. Buna karşılık, Federal Yüksek Mahkeme başkanın el koyma emrini geçersiz kılarak uygulamayı engellemiştir.

Bunun gibi, başkanın anayasal yetkileri her durumda mevcut koşullar değerlendirilerek bir karara varılmaktadır. Örneğin, başkanlar geleneklere göre mahkemelerde ifade vermeye zorlanamaz; ancak bazı koşullarda bu geleneğe aykırı uygulamalar da olabilmektedir. Federal Yüksek Mahkemenin, bir federal bölge yargıcının Başkan Nixon’dan Beyaz Saray’da geçen konuşmalarla ilgili meteryali teslim etmesini isteyen kararını onaylaması gibi... Son olarak Bill Clinton’un “cinsel taciz” suçlamasına karşı ifade vermeye zorlanması gibi...

ABD Anayasa sistemine egemen olan “güçler ayrılığı” ilkesi, iktidar yığılmasını önlemeyi amaçlamaktadır: Yargı, hükümet çalışmalarını ve yasaların Anayasaya uygunluğunu denetler. Fakat, yargıya ait yetkiler de sınırlıdır. Federal Mahkemelerin yargı yetkisi Kongre tarafından Anayasa ile belirtilen sınırlar içinde tutulduğu gibi; Yüksek Mahkeme de kendi kendini sınırlayarak, “siyasal” nitelik verdiği veya “yargıya ilişkin değildir” dediği işlerin karara bağlanmasını diğer Devlet organlarına bırakmıştır.

G- ANAYASADA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI

ABD Anayasası yazılı ve sert bir anayasadır. Bu nedenle, Federal Anayasada değişiklik yapılmak gerekirse, Kongre meclislerinden herbirinin üyeleri üçte iki çoğunlukla değişikliği önermiş olmalıdır. Bu öneri, bütün eyaletlerin (federe devletlerin) yasama organlarının dörtte üçü tarafından kabul edilmelidir. Ayrıca, değişikliği federe devletlerden üçte ikisi isteyecek olursa, Kongre bu iş için seçilmiş bir “konvansiyon meclisi”ni toplantıya çağırarak öneriyi oya sunabilir. Fakat bunun için de yine federe devletlerin dörtte üçünün değişiklikten yana olması koşulu aranır.

III- BAŞKANLIK HÜKÜMETİ REJİMİN ABD DIŞINDAKİ UYGULAMALARI

A- LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE BAŞKANLIK REJİMLERİ

Latin Amerika ülkelerinin hepsi de başkanlık rejimini “bütünüyle” benimsemişlerdir, denilebilir. Gerçekten, bu ülkelerin büyük çoğunluğunda, yakından tanıdıkları ve sömürge boyunduruğunu kaldıran ilk ülke olması itibarıyla, manevi açıdan çok etkilendikleri ABD’de mevcut bulunan “başkanlık hükümeti” rejimi uygulanmaktadır. Bu ülkelerde de ABD’de olduğu gibi bir Kongre (Senato ve Temsilciler Meclisi) ile bunların karşısında halk tarafından seçilen bir Başkan bulunmaktadır. Bunların üstünde ise, sistemin bütününe düzene sokmakla görevli Yüksek

Mahkeme yer alır. Federal yapı arzetmeyen üniteler devletlerde bile bu yapıdan pek fazla bir sapma görülmemektedir. Sık sık gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri de rejimin temelinde bir değişiklik yaratmaz.

Bununla birlikte, ABD başkanlık rejimiyle Latin Amerika ülkeleri başkanlık rejimleri arasında; biri başkanın “mutlak üstün” yetkileri bakımından, diğeri yapılan seçimlerin “yarı demokratik niteliği” bakımından farklar vardır:

Gerçekten, ABD rejiminde “güçlerin” karşılıklı “dengeli bir denetim” mekanizması içinde faaliyet göstermelerine karşılık; Latin Amerika ülkelerinde başkanın sık sık “mutlak üstün” (diktatör) güç olarak ortaya çıkması sözkonusudur. ABD’de güçlü başkanların Kongreyi de isteklerini kabul ettirmek için zaman zaman baskı araçlarıyla zorlaması normal kabul edilir. Ama, Latin Amerika ülkelerinde, Kongrenin başkana sıkı sıkıya bağlı olduğu ve onun her dediğini aynen yaptığı görülür. Özellikle, siyasi partilerin yapısı ve silahlı kuvvetlerin güvencesi bu bağlılığın başlıca iki nedenidir: Gerçekten, ABD’de siyasi partiler disiplinsiz ve gevşek bir yapı arzederken; Latin Amerika ülkelerinde siyasi partiler, temelde bir adamın etrafında toplanmış ve kendini bütünüyle ona adanmış bir “cliens”ler (soyluların koruyucuları) topluluğu olup, partiden çok bir “klan” görünümündedirler. Diğer bağlılık nedeni ise silahlı kuvvetlerin güvencesidir: Latin Amerika ülkelerinde ordu, politik yaşamda çok önemli bir rol üstlenmektedir. Öyle ki, “poder moderator” (demokrasi babası) sıfatıyla, başkanları işbaşına getiren de işbaşından uzaklaştıran da, kural olarak ordu olmuştur.

Bundan başka, Latin Amerika rejimlerinin ABD başkanlık rejiminden ayrılan ikinci önemli farkı, seçimlerin “yarı demokratik” niteliğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten de seçimler, ABD’de özgür ve dürüst olmasına karşın Latin Amerika ülkelerinde çoğunlukla “güdümlü”dür. Bu ülkelerde okuma-yazma oranı düşük olduğu için, siyasi yabancılaşma (depolitizasyon) olayının yaygın ve büyük etkisi görülür. Nitekim bu ülkelerde, iktidardaki siyasi partinin çoğunluğu sağlayamaması çok az rastlanan bir olaydır. Zira iktidar partisi, her türlü seçim ve şiddete başvurarak iktidarı sürekli kazanabilmektedir. Ta ki, bir darbeyle geldiği iktidardan yeni bir darbeyle uzaklaştırılana kadar...

İşte, yürütme organının “üstün yetkilerle” donatılan tek kişiden oluşması, seçimlerin “ya hep ya hiç” biçiminde plebisiter nitelikte ve yolsuzluklarla dolu olması, seçimlerden sonra “spoil” (ganimet) sistemi ile yüksek dereceli memurluklara başkanların kendi görüşlerindeki “adamlarını” getirmesi, “veto” yetkisi de tanınan başkanlara “anayasa ötesi” bir iktidara sahip olduğu duygusunu verebilmektedir. Bunun sonucu, başkanların en küçük bir muhalefetle karşılaşmasında son derece rahatsız edici ve saygısızca bulunmakta; bu nedenle kişi hak ve özgürlüklerinin ihlali (siyasi baskılar, işkence, kaybolan insanlar, faili meçhul cinayetler) sıradan olaylara dönüşmektedir. En çok Brezilya, Arjantin ve Şili’de görülen bu olaylar, ister istemez Latin Amerika başkanlık rejimlerinde istikrarsız sonuçlara yol açabilmektedir.

B- LATİN AMERİKA ÜLKELERİ DIŞINDA BAŞKANLIK REJİMLERİ

Avrupa ülkelerinde başkanlık rejimi “bütünü itibariyle” parlamenter rejim kadar yaygın bir uygulama alanı bulamamıştır. 1848 Fransız ve 1919 Weimar Anayasaları bir yana bırakılacak olursa; Avrupa ülkelerinde başkanlık rejimi uygulayan ülke çıkmamıştır. Çıkan örneklerin ömrü ise kısa olmuştur.

Avrupa'nın ABD başkanlık rejimine soğuk bakmasının nedeni, bu ülkenin Avrupa'dan uzak oluşu ve Avrupalıların ABD kurumlarını çok az tanımalarıdır. Avrupa ülkeleri tanımadıkları bir rejim yerine, yanibaşlarında bulunan çok iyi tanıdıkları ve kendi siyasal gelişmelerine de uygun düşen İngiliz parlamenter rejimini benimsemeyi tercih etmişlerdir.

Ancak, ABD başkanlık rejimine karşı duyulan bu soğukluğun temelinde, esas itibariyle kişisel iktidara karşı duyulan aşırı güvensizlik yatmaktadır. Bu güvensizlik, Avrupa'daki bütün demokratik rejimleri etkileyen Fransız devriminin siyasal felsefesinden kaynaklanmaktadır. Halbuki, ABD başkanlık rejimi, bir kişiye tanıdığı çok büyük yetkiler nedeniyle korku yaratmakta; devrimin demokratik, siyasal felsefesine ters gelmektedir. Latin Amerika ülkelerini örnek gösteren Avrupalılar; başkanlık rejiminin dikta tehlikesine karşı yeterli tedbirleri kapsamadığı, kişi hak ve özgürlüklerinin yeteri kadar güvence altında bulunmadığı inancındadır.

Bununla birlikte, Avrupa ülkeleri başkanlık rejimini bütünüyle de reddetmemişler; onun getirdiği demokratik kurumlardan etkilenmişlerdir: Federal iki meclis sistemi ile yasaların anayasa uygunluğunun yargısal denetimi, bu ülkeleri en çok etkileyen kurumlar arasındadır.

Gerçekten, iki meclis sistemi artık günümüz federal siyasal örgütlenme tekniğinin temel öğelerinden birini oluşturmaktadır. ABD örneğinde olduğu gibi, federe devletler bu meclislerin birinde eşit, diğerinde ise nüfus sayılarına göre nisbi bir biçimde temsil edilirler: 1848 yılında bu sistemi örnek alarak bugüne kadar başarıyla uygulayan İsviçre yanında, 1867 Kanada Anayasası ile 1909 Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası da federal iki meclisli siyasal yapı konusunda ABD'ni örnek almışlardır.

Kişisel özgürlüklere sağladığı güvence bakımından, yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi de çağdaş anayasalarda büyük kabul görmüştür. Özellikle 1. Dünya Savaşı'ndan sonra hazırlanan Avrupa anayasalarında (Avusturya, Çekoslovakya, Romanya, İrlanda, İspanya vb.), iktidarı kötüye kullanma olaylarının önlenmesi bakımından ABD'den esinlenilerek yasaların anayasaya uygunluğu konusunda birtakım gelişmeler olmuştur. Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra “Anayasa Mahkemesi” kurulması şeklinde görülen bu gelişme; ülkemizde 1961 Anayasasına da yansımış, yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesine verilmiştir (1961 Anayasası md. 145 vd.)

Bütün bunlara karşın, Amerika kıtası dışındaki ülkelerin genellikle parlamenter rejimi tercih ettikleri görülür. Bu noktada başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasındaki farklara ve her iki rejimin güçlü ve zayıf yönlerine değinmekte yarar var.

IV- BAŞKANLIK REJİMİ İLE PARLAMENTER REJİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

A- TEMEL FARKLAR

Başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasında “Yürütmenin Yasama Karşısındaki Konumu”, “Devlet Başkanının Seçimi” ve “Devlet Başkanının Yetkileri” bakımından üç temel fark bulunmaktadır:

1- Yürütmenin Yasama Karşısındaki Konumu

Başkanlık rejimiyle parlamenter rejimin karşılaştırılmasında temel farklardan biri, yürütme organının yasama organı karşısındaki konumundan kaynaklanmaktadır. Gerçekten, parlamenter rejimlerde yürütme organı yasama organının içinden çıkar ve bütün icraatlarında ona karşı sorumlu olur. Bir başka deyişle, parlamenter rejimlerde başbakan ve bakanlar kurulu yasama organının “güvenoyu” ile işbaşına gelir ve onun “güvensizlik” oyu ile görevlerinden uzaklaştırılabilirler. Buna karşılık, başkanlık rejiminde yürütme organı “bağımsız” bir şekilde oluşur ve yasama organına karşı bir sorumluluğu yoktur. Yürütmenin başı olan başkan, anayasanın belirlediği seçim dönemi içinde, “impeachment” prosedürü dışında, yasama organının güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılması mümkün değildir.

2- Devlet Başkanının Seçimi

Parlamenter rejim ile başkanlık rejimi arasındaki ikinci temel fark, devlet başkanının işbaşına geliş şeklinde kendisini gösterir: Başkanlık rejimlerinde devlet (ve hükümet) başkanlarının halk tarafından seçilmelerine karşılık; parlamenter rejimlerde soydan gelen bir kral (veya kraliçe) devlet başkanı olabileceği gibi, yasama organınca seçilen bir devlet başkanı da olabilir.

3- Devlet Başkanının Yetkileri

Parlamenter rejim ile başkanlık rejimi arasında diğer önemli bir temel fark, parlamenter rejimlerde “bölünmüş” bir yürütme organının bulunmasıdır. Gerçekten, parlamenter rejimlerde bir yanda pek fazla yetkileri bulunmayan sembolik ve törensel bir devlet başkanı bulunurken; öte yanda yürütme faaliyetinden siyasetten sorumlu bir hükümet (kabine) vardır. Buna karşılık, başkanlık rejiminden yürütme organı başkanın kişiliğinde tam bir “bütünlük” arzeder. Başkan, hem devletin hem de hükümetin başı olarak gereken bütün yetkileri tek başına veya kendisine karşı siyasetten sorumlu olan “sekreterleri” (bakanları) veya yardımcılarını aracılığıyla kullanır.

B- PARLAMENTER REJİM İLE BAŞKANLIK REJİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Parlamentar rejim ile başkanlık rejiminin uygulamada karşılaşılan kendine özgü sorunları, iki nokta üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar; parlamenter rejimlerde karşılaşılan “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık rejimlerinde karşılaşılan “yasama ve yürütmenin kilitlenmesi” sorunudur. Uygulamada bu sorunları hafifletmek ve ortadan kaldırmak amacıyla birtakım önlemler alınmakla birlikte, her iki rejimin bünyesinde potansiyel olarak bu sorunlarla karşılaşmak her zaman mümkündür ve alınan önlemler bu sorunlarla karşılaşmak riskini ortadan kaldıramamaktadır.

1- Parlamenter Rejimlerde Yürütmenin İstikrarsızlığı

Parlamentar rejimlerin en zayıf tarafı, yürütmenin istikrarsızlığı sorunudur. Sağlam bir çoğunluğa dayanmayan parlamentolarda, hükümetlerin sık sık düşürülmesi sorunuyla karşılaşmak kaçınılmaz olmaktadır.

Bu soruna bir çözüm, 1949 tarihli Batı Alman Anayasasıyla getirilmiştir. Buna göre, parlamentonun başbakanı (şansölyeyi) güvensizlik oyuyla düşürebilmesi ancak yeni bir başbakanı (şansölyeyi) seçmek suretiyle mümkündür. Bir başka deyişle, “güvensizlik” oyu, yeni bir başkanın güvenoyu almasını sağlayacak “yapıcı” bir nitelikte olmak zorundadır. Federal Cumhurbaşkanı, parlamentonun (Bundestag) yeni bir halef (Başbakan) seçmesi halinde eski Başbakanı azletmek ve yerine yeni Başbakanı atamak zorundadır (Any.md.67/1).

Yürütmenin istikrarsızlığı sorununa getirilen ikinci bir çözüm, “yürütmenin güçlendirilmesi”dir. Bunun anlamı, hükümetin, yani kabinenin güçlendirilmesidir. Çünkü, yürütmenin faaliyetinden parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet (kabine)’dir. Aksi halde, yürütme içinde parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olmayan devlet başkanının güçlendirilmesi, parlamenter rejimden yarı başkanlık rejimine “sapma” olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, “yürütmenin güçlendirilmesi” gereğini “devlet başkanının güçlendirilmesi” biçiminde anlamamak gerekir.

Yürütmenin istikrarsızlığına getirilen üçüncü çözüm, İngiltere’de “iki parti sistemi” ile çözülmüştür. Seçimlerde “dar bölge basit çoğunluk sistemi”nin uygulanması, bu ülkede iki partili sistemin yerleşmesini kolaylaştırmıştır. Bununla birlikte, birbirine yakın partilerin birleşerek merkez partilerin kaybolmasına yol açan bu seçim sisteminin, fikir ayrılıklarının çok olduğu ve birbirlerine yakın partilerin benzer yanlarının değil ayrılan yanlarının ön plana çıktığı ülkelerde, iki partili sistemi kolay yerleştiremeyeceği kabul edilmektedir.

Nihayet, parlamenter rejimlerde yürütmenin istikrarını sağlamak amacıyla düşünülen bir başka çözüm yolu, “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm”dir. Bunun anlamı, siyasi hayatın bütünü nü yazılı hukuk kurallarına bağlamaktır. I. Dünya savaşı sonrası Avrupa ülkeleri anayasalarında geliştirilen bu yöntemle; meclis içtüzüklerinin önemi artmış, parlamento çalışmaları ile iktidar-muhalefet ilişkileri bir düzene bağlanmış, parlamenter rejimin geleneksel kuralları yazılı hale getirilerek işler hale getirilmiştir. Bu sayede gelişen “parti disiplini ve homojenliği”, hükümet (kabine) içi ilişkilere de bir düzen getirmiştir.

2- Başkanlık Rejiminden Yasama ile Yürütmenin Kilitlenmesi:

Başkanlık rejiminde yürütme ve yasama organlarının bağımsızlığı; yasama organının yürütmenin başını düşürüp yenisini atayamaması, her iki organ arasında ciddi uyumsuzluklar ve kilitlenmeler olasılığını ortaya çıkarmaktadır. Gerçekten, başkanlık rejiminde başkana Kongreyi feshedip yeni seçimlere gitme olanağı verilmediği gibi, Kongre de başkanın siyasi sorumluluğuna gidip onu çekilmeye zorlayamamaktadır. Bu durum, her iki organın uzlaşmadan birarada yaşamak zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Gerçi, ABD’de siyasal partilerin serbest partiler oluşu ve aralarında ideolojik yönden büyük ayrılıkların olmayışı Kongre ve başkan arasındaki kilitlenmeleri önlemektedir. Ancak, bu durum yeterli ve kalıcı bir güvence olmayıp, potansiyel tehlikeyi ortadan kaldıramamaktadır.

Nitekim, Başkan ve Kongre arasında olası bir kilitlenmeyi önlemek amacıyla, 1980 yılında Başkan Jimmy Carter’ın danışmanı Lloyd N. Culter, ABD Anayasasında bir değişiklik önermişti. Buna göre, “Başkan, Başkan Yardımcısı, Senatörler ve Kongre üyeleri aynı 6 yıllık dönemler için seçilirler”. Bir kilitlenme olması halinde, “her dönemde bir defa olmak üzere Başkan, Kongreyi feshederek dönemin arta kalan kısmı için yeni Kongre seçimlerine gidebilir. Bu takdirde Kongre, Başkanın kararından itibaren 30 gün içinde her iki meclisin çoğunluk oyu ile dönemin arta kalan kısmı için aynı anda yeni Başkan ve Başkan Yardımcısı seçimlerine gidilmesine karar verebilir”. Bu öneriye bir ilave yapılarak, Kongreye de bu süreci başlatmak yetkisi tanınabilir.

Bu konuda, yasama ile yürütme arasındaki kilitlenmeyi açabilecek bir diğer öneri, 1969 yılında anayasa reformunu hazırlayan Hollanda Danışma Komisyonu Raporunda yer almaktadır. Bu raporun “azınlık oyu” kısmında yer alan öneriye göre, gerek yürütmenin başı gerekse parlamento halk tarafından dört yıllık dönemler için seçilecek; fakat bir kilitlenme durumunda, bu organlardan her biri aynı anda yeni bir seçime gitme yetkisine sahip olacaktır.

Görüldüğü gibi, her iki rejimin ortaya koyduğu mümkün ve muhtemel sorunlar, ister istemez, insanın aklına şu soruyu getirmektedir: Her iki rejimin sentezi olabilecek bir “hükümet rejimi” geliştirilemez mi? Bu soru da akla ister istemez son yıllarda yaygın bir uygulama alanı bulan “yarı başkanlık rejimini” getirmektedir.

Son olarak bu modeli de inceledikten sonra, Türkiye için uygun bir sistem önerisi arayışına girişebiliriz.

V- GÜÇLERİN UZLAŞMASINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMİ: YARI BAŞKANLIK REJİMİ

A- SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Yarı başkanlık rejimi, yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı uzlaşma içinde hükümet etmelerine dayanan bir rejimdir. Bu nedenle, yarı başkanlık rejimleri parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin birtakım özelliklerini bünyesinde barındıran; parlamenter rejimlerde rastladığımız “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık rejimlerinde görülen “yasama ile yürütmenin kilitlenmesi” sorununa çözüm üreten bir rejimdir.

Temelde, yarı başkanlık rejiminin parlamenter rejimlerde görülen özelliği devam etmektedir: Parlamento içinden çıkan bir hükümet (kabine) yine ondan aldığı “güvenoyu” ile görevine başlamakta, “güvensizlik” oyu ile de görevden uzaklaştırılabilmektedir. Bir başka deyişle, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu, parlamentonun denetimine ve onun güvenine bağlı olarak icraatını sürdürmektedir.

Buna karşılık, yarı başkanlık rejimlerinde halk tarafından seçilen devlet başkanı hükümetin (kabinenin) iktidar yetkilerine ortak olmaktadır. Bir başka deyişle, bu sistemde kendi başına kullanabileceği önemli ve geniş yetkilere sahip devlet başkanı, iktidar yetkilerini hükümetle paylaşmaktadır. Ama kural olarak devlet başkanının siyaseten sorumsuzluğu devam etmektedir. Çünkü, parlamentoya karşı hesap vermez; hesabı verecek olan hükümettir. Böylece, yasama ile yürütme arasında zorunlu bir “uzlaşma” arayışına girilerek “kilitlenmenin” önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır.

Ancak, buna rağmen bir “uzlaşma” sağlanamaması halinde, sistemin üçüncü özelliği devreye girmektedir: Devlet başkanının ya kendisinin ya da başbakanın önerisiyle parlamentoyu feshetmesi... Devlet başkanına tanınan bu yetki, aynı zamanda parlamenter rejimlerde görülen “yürütmenin istikrarsızlığı” sorununa da bir çözüm yolu olarak kabul edilmektedir.

B- UYGULAMADA YARI BAŞKANLIK REJİMLERİ

Bugün Finlandiya, İzlanda, Avusturya ve Fransa’da yarı başkanlık rejimleri görülmektedir. Şimdi bu rejimlerin özelliklerine ve uygulamadaki farklılıklarına kısaca değinelim.

1- Finlandiya’da Yarı Başkanlık Rejimi

Finlandiya Anayasasına göre, halk tarafından seçilen devlet başkanı, hükümette ilk söz sahibi olan “makam”dır. Dış politikanın yönlendirilmesi, idari mekanizmanın gözetimi, silahlı kuvvetlerin komutası kendisine bağlıdır. Kanunlar üzerinde çok güçlü bir veto yetkisi vardır; öyle ki, veto edilen metin ancak daha sonra yapılacak genel seçimlerde oluşan mecliste ele alınabilir ve üye sayısının salt (mutlak) çoğunluğu ile kabul edilebilir. Üstelik, devlet başkanı bakanların hazırladıkları kanun tasarılarını parlamentoya sunmayabilir; onun yerine, kendi hazırladığı bir metni parlamentoya sunabilir. Kanunların uygulanması ile kamu görevlilerinin ve idare mekanizmasının işlemleriyle ilgili kararname çıkarır. Ancak bu yetki, hükümetin yetkisi dışındaki kararnemelerle ilgilidir (Fin. Any.md. 28).

Gerçekten, Finlandiya Anayasasına göre hükümet, ancak yasaların “açıkça kendisine bıraktığı” alanlarda ve Anayasa, yasa veya herhangi bir kararname ile “Cumhurbaşkanının yetkisine bırakılmamış” konularda kesin bir karar alabilir. Bunun dışında, idare mekanizmasının başında bulunan hükümetin görevi, Cumhurbaşkanınca alınan kararların “yürütülmesi”dir (Fin.Any.md.14).

Finlandiya’da Cumhurbaşkanı meclisi dağıtma yetkisini tek başına kullanabilir. (Fin.Any.md.28).

Görüldüğü gibi, Finlandiya’da devlet başkanının Anayasadan aldığı geniş yetkiler vardır. Kollasyonların çok olduğu ve hükümetlerin dayanma sürelerinin bir yıldan az olduğu bu ülkede, yarı başkanlık rejimi yarım yüzyıldan fazla bir zamandan beri başarıyla uygulanmaktadır. Parlamentoda kesin ve oturmuş çoğunlukların bulunmadığı dönemlerde devlet başkanı, doğrudan hükümet kurma girişimlerini başlatmakta; parlamento içi birleşme ve yakınlama eğilimlerini güçlendirerek hükümeti kurabilecek bir liderin seçilmesinde gerekli ağırlığı koyabilmektedir.

2- İzlanda’da Yarı Başkanlık Rejimi

İzlanda Anayasası da, Finlandiya Anayasası kadar olmamakla birlikte, başkana oldukça önemli yetkiler tanımıştır. İzlanda başkanı, “Alting” denilen ulusal meclisi istediği zaman feshedip seçimlere götürmesi yanında; bir soruşturma nedeniyle Alting’in ceza vermesine meydan bırakmadan, bir bakanı doğrudan görevden alabilir (Any.md.29). Ayrıca, “önemli nedenlerle adli kovuşturmanın durdurulmasını emredebilir” (Any.md.18).

Bununla birlikte, İzlanda yarı başkanlık rejiminin, bir özelliğine dikkat çekmekte yarar vardır. Bu da, başkanın ulusal meclis “Alting” önünde sorumlu olmasıdır (Any.md.38). Bilindiği gibi, kural olarak başkanlık ve yarı başkanlık rejimlerinde devlet başkanı siyaseten sorumsuz; yani parlamento önünde sorumlu değildir. İzlanda Anayasası buna bir istisna getirmekte; parlamentonun (Alting’in) gerektiği zaman üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ile başkanın görevden alınması için “referandum” a karar verebileceğini hükme bağlamaktadır (Any.md.11). Eğer referandumda başkanın görevine son verilmesi kararı çıkarsa, yeni bir başkan seçimine gidilmektedir. Buna karşılık, referandum başkanın göreve devam etmesine karar verirse, bu defa Alting “kendiliğinden” dağılmakta; yeni bir parlamento seçimi gündeme gelmektedir.

Görüldüğü gibi, başkanlık veya yarı başkanlık rejimlerinden “sapma” olarak kabul edilebilecek böyle bir uygulama, başkanların “diktatörlük” eğilimlerine de set çekmesi bakımından yararlı sonuçlar doğurabilir. Sistemin, parlamenter ve başkanlık rejimlerinin tam bir sentezi (uzlaştırması) olduğu söylenebilir.

3- Avusturya'da Yarı Başkanlık Rejimi

Avusturya Anayasası ise, devlet başkanının yetkilerini, Finlandiya ve İzlanda Anayasalarından daha çok sınırlandırmıştır: “Başkan alacağı bütün kararları federal hükümetin önerisiyle alır. Başkanın hiçbir kararı, federal başbakan (şansölye) ya da yetkili federal bakanın imzası olmadan geçerli olmaz” (Any.md.67). Bununla birlikte, Avusturya Anayasası başka yarı başkanlık rejimlerinde (Finlandiya, İzlanda, Fransa) olmayan bir yetkiyi başkana vermektedir. O da, milletvekillerinin desteğini muhafaza etse bile başbakanı (şansölyeyi) görevden alabilme yetkisidir. Böylece, bir hükümetin göreve devam etmesinin yolu, sadece parlamentonun değil, aynı zamanda devlet başkanının da “güvenini” almaktan geçmektedir.

Bununla birlikte, Avusturya yarı başkanlık rejiminin bir özelliği, İzlanda Anayasasında olduğu gibi, başkanın referandum yoluyla görevden alınabilmesidir. Burada da başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinden “sapma” olarak nitelendirilebilecek bu kurala göre, Federal Konseyin (Millet Meclisinin) oy çokluğu ile aldığı kararın her iki meclisin birleşik toplantısından oluşan Federal Meclisçe onaylanması halinde, başkanın görevden alınması amacıyla “referandum” a gidilebilir. Referandum olumsuz çıkarsa Federal Konsey (Millet Meclisi) kendiliğinden dağılır.

Görüldüğü gibi diğer yarı başkanlık rejimlerinden farklı olarak, Avusturya'da devlet başkanı daha çok sembolik bir rol üstlenmekte; buna karşılık, başbakan yürütme içinde daha ağırlıklı bir konumda bulunmaktadır. Özellikle, başkanın “nitelikli” olmayan “basit çoğunlukla” referanduma götürülebilmesi, sistemi parlamenter rejime daha çok yaklaştırmaktadır.

4- Fransa'da Yarı Başkanlık Rejimi

Fransız yarı başkanlık rejiminde 1958 Anayasası, temelde parlamenter bir rejim öngörmekle birlikte, devlet başkanına alışılmışın üstünde önemli yetkiler tanımaktadır. Bunda, Nazizm'e karşı Fransız direnişini örgütleyen ulusal bir kahraman olan General De Gaulle'ün büyük etkisi olmuştur. 1962'de bu Anayasa'da büyük bir değişiklik yapılarak devlet başkanının olağanüstü yetkilerle donatılması ve başkanın genel oyla halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir.

Fransız Anayasasının 5. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı gösterilmesini ve tarafsız bir hakem kişiliği ile kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini ve devletin devamlılığını sağlamakla görevlidir”. Bu anlamda, “Cumhurbaşkanı, ulusal bağımsızlığın, top- rak bütünlüğünün ve anlaşmalara saygı gösterilmesinin güvencesidir”. Anayasa koyucuyu böyle bir düzenlemeye götüren neden, hiç kuşkusuz 12 yılda 28 hükümet değiştiren ve bu süre içinde 310 gün hükümeteşiz kalan IV. Cumhuriyetin anayasal kurumlarıydı.

Anayasanın 19. maddesi devlet başkanının tek başına kullanacağı yetkileri sıralamaktadır: Bunların başında “Millet Meclisini feshetmek” gelmektedir. Bununla birlikte, başkanın istediği zaman tek başına kullanabileceği bu yetkiden sonra, yapılan seçimleri izleyen bir yıl içinde

meclisin tekrar dağıtılması mümkün değildir. Ayrıca, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, ulusa mesaj yollayarak kamuoyunu bilgilendirmek, Anayasaya aykırı oldukları sayıyla kanun ya da uluslararası anlaşmalar hakkında Anayasa Konseyi'ne (Anayasa Mahkemesi'ne) başvurmak, bu Konseyin 9 üyesinden 3'ünü ve başkanını atamak, başkanın yetkileri arasındadır. Buna ek olarak, Başbakan ile Anayasa konseyi v e Parlamento başkanlarının (Millet Meclisi ve Senato Başkanlarının) görüşlerini aldıktan sonra "ulusun bağımsızlığı ve ülkenin toprak bütünlüğü" konusunda her türlü tehdidi ortadan kaldıracak önlemleri almak ve bu önlemleri bir "mesajla millete duyurmak" başkanın görevleri arasındadır.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı tek başına kullandığı başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek yetkisini, geleneklere uygun olarak gerçekleştirmek zorundadır. Çünkü, atayacağı başbakanın meclisten güvenoyu almak zorunluluğu vardır. Parlamento çoğunluğu tarafından tutulmayan birinin başbakan atanması, meclisin dağıtılması sonucunu doğurabilir. Üstelik başkan, atadığı başbakanı kendiliğinden görevden alamaz. Anayasanın 8. maddesinde yer alan "cumhurbaşkanı başbakanı tayin eder, onu ancak hükümetin istifa etmesi halinde görevinden uzaklaştırabilir" hükmü, bunu engellemektedir.

Anayasaya göre başbakan, "hükümetin faaliyetlerini" yönetir (md.21); "hükümeti" değil. Çünkü, yine Anayasa gereğince "Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun başkanıdır" (md.9). Gerçekten, cumhurbaşkanının başkanlığında yapılan hükümet (bakanlar konseyi) toplantılarında, çok önemli sorunlar karara bağlanır. Başbakanın başkanlığında bakanların, devlet bakanlarının ve müsteşarların katıldığı "kabine konseyi" toplantılarında ise, daha az önemli sorunlar görüşülüp karara bağlanır. Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler dışındaki işlemlerle ilgili bu kararlar, "başbakan ve gerektiğinde sorumlu bakanlarca ortaklaşa imzalanır". Zira, bu işlemlerle ilgili kararlardan dolayı parlamentoya karşı hükümet sorumludur. Böylece, yürütme organı içinde "bir" değil, "iki" hükümet başkanı iktidar yetkilerini kullanmaktadır.

Yine Anayasaya göre "vatana ihanet hali" dışında sorumsuz (md.69) olan Cumhurbaşkanı, "af ilan etme" yetkisini de tek başına kullanabilmektedir (md.17). Ayrıca, Cumhurbaşkanı, hükümetten veya iki meclisten bir öneri gelmesi halinde, bir tasarrufların kanunlaşması için "referandum" da başvurabilmektedir (md.11). Bu yetki, başkana yasama organını atlayarak, bazı tasarrufların kanunlaşabilmesi için halkın hakemliğine başvurabilme hakkını tanımaktadır.

Görüldüğü gibi, Fransız yarı başkanlık rejiminde cumhurbaşkanı Anayasadan kaynaklanan yetkileriyle çok güçlü bir konumdadır. Bununla birlikte cumhurbaşkanının güçlü oluşunun Anayasadan kaynaklanması yetmemektedir. Anayasanın yanısıra, parlamentonun siyasi oluşumu ile partilerin yapısı da başkanın konumunu yakından etkilemektedir. Nitekim, 1962 değişikliklerinden sonra 1986 yılına kadar cumhurbaşkanının çok güçlü olduğunu görüyoruz. Zira, bu tarihe kadar parlamento çoğunluğuna cumhurbaşkanı hakimdir ve başbakan da cumhurbaşkanının sadık bir yardımcısıdır. Bununla birlikte 1986 seçimlerinden sonra "sosyalist" Cumhurbaşkanı Mitterand parlamentoda çoğunluğu kazanan "liberal-muhafazakar" RPR (Rassemblement Pour la République-Cumhuriyet İçin Birlik) lideri ile iktidarı paylaşmak zorunda

kalınca; farklı siyasi renge sahip Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında yetkilerin kullanılmasında çıkabilecek muhtemel karışıklıkları ve doğabilecek krizleri önlemek amacıyla "Cohabitation" (birlikte yaşama) dönemine girilmiştir. Bu dönemde Mitterand, Anayasanın 5. maddesine dayanarak yetkilerini sadece 15 ve 52. maddelerin sınırları içine çektiğini açıklamıştır: Bu yetkiler ise "Anayasaya saygıyı gözetme", "ulusal savunma toplantılarına başkanlık etme" ve "uluslararası anlaşmaları (dış ilişkileri) inceleme görevi" ile sınırlı kalmıştır. Bugünkü "liberal-muhafazakar" Cumhurbaşkanı Chirac ile "sosyalist" hükümetin "Cohabitation"u ise farklı bir çizgide ilerlemektedir: Hükümet Cumhurbaşkanı "ulusal savunma" ve "uluslararası anlaşmaları (dış ilişkileri) inceleme görevinde" de devre dışı bırakmış görünüyor. Aynı siyasi felsefeyi savunmayan iki kişinin bir ülkeyi "birlikte" yönetmeleri zor olsa da, büyük bir siyasi olgunluk ve demokrasi kültürü ile Fransa'nın bunu iki dönemdir başardığını söylemek yanlış olmaz. Kaldı ki; "cohabitation"un işlememesi halinde, kozlar yine cumhurbaşkanının eline geçmekte; başkan, Millet Meclisini feshederek yeni seçimlere gidilmesini ya da başkanlıktan istifa ederek cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesini kararlaştırabilmektedir. Bu durumda iktidarın odaklaştığı yerin "Elysée Sarayı"; bir başka deyişle "cumhurbaşkanlığı" olduğu bir gerçektir.

VI- TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A- 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Türk yönetim sistemlerinin tarihsel gelişim çizgisi içinde kurul halinde toplanarak karar alan siyasi organlara her dönemde rastlanır. İlk Türk devletlerinden başlayarak "Divan" (Büyük Divan, Divan-ı Hümayun), "Şura" ya da "Kurultay" adı altında toplanan bu kurullar, hiçbir zaman bağımsızlık kazanarak üyeleri halk tarafından seçilen bir parlamentoya dönüşmemiştir. Bir başka deyişle, bu kurullar her zaman "istişari" (danışma) niteliğinde bir görev yapmış, parlamentolar gibi "bağlayıcı" kararlar alamamıştır.

Türkiye'de günümüzdeki anlamıyla ilk parlamento, 1876 Anayasası ile kurulmuştur. Bu Anayasa, iki meclisi bir parlamentoyu faaliyete geçirmiş; her iki meclise ve Bakanlar Kuruluna (Vekiller Heyeti) yasa önerisinde bulunma yetkisi tanımıştır. Bununla birlikte, padişah (irade-i senniye) hem parlamentoya hem hükümete karşı mutlak üstünlüğünü her zaman korumuştur. Çünkü yasa önerisinin parlamentoda görüşülmesi bile padişahın iznine bağlandığı gibi, kabul edilen yasaların yürürlüğe girmesi de padişahın onayına bağlanmıştır. Sadrazam (Başbakan) ve vekiller (bakanlar) padişahın iradesiyle göreve getirildiği gibi yine onun iradesiyle görevden uzaklaştırılmıştır. Bakanlar Kurulunun göreve gelirken parlamentodan güvenoyu alması, görev sırasında denetlenmesi ve güvensizlik oyu ile düşürülmesi de sözkonusu değildir.

1876 Anayasasından 1909 yılında yapılan değişiklikler, parlamentoyu gerçek anlamda bir yasa organı haline getirdiği gibi, yürütme yetkisini de padişahın elinden alarak parlamento denetiminde çalışan bir hükümete devrederek güçler arasında bir denge sağlamıştır. Artık yasa öne-

risinde bulunmak için padişahın izin almak gerekmediği gibi meclise geri gönderilen yasaların 2/3 çoğunlukla kabulü halinde padişah yasayı onaylamak mecburiyetinde kalıyordu. Gerçi, devletin başı olan padişah yine yürütmenin de başıydı. Ama, meclisin güvenini alarak göreve başlayan ve sadece meclise karşı sorumlu olan hükümet, iktidar yetkilerini elinde toplamıştı. Sistemin günümüz parlamenter rejimlerine benzediğini söylemek yanlış olmaz.

1921 Anayasası ise hakimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğunu ve bu yetkinin millet adına TBMM tarafından kullanılacağını hükme bağlıyordu. Millet iradesinin temsilcisi en üst organ olan TBMM, yasama, yürütme ve yargı güçlerini kendisinde toplamıştı. Meclis kanun yapıyor, kendi üyeleri arasından seçtiği Bakanlar Kurulu eliyle yürütme yetkisini kullanıyor, gerektiğinde de olağanüstü mahkemeler aracılığıyla hüküm veriyordu. Güçler birliği ve meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak yasama organının üstünlüğü açıkça kabul edilmişti. Burada dikkati çeken nokta, Kurtuluş Savaşı koşulları içinde, yetkilerin meclisten çok meclis başkanında; yani hem yasamanın hem de yürütmenin başı olan Atatürk'te toplanmış ve onun tarafından kullanılmış olmasıdır.

1924 Anayasasında yürütme organı yasama organından belli ölçülerde ayrılmış, fakat bağımsız bir organ niteliğini kazanmasını sağlayacak yetkilerle donatılmamıştır. Bu nedenle kurulan siyasi rejimin meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin bir karışımı olduğu söylenir. Yasama ve yürütme yetkilerinin parlamentoda toplanması, egemenlik yetkisinin millet adına TBMM tarafından kullanılması meclis hükümeti sistemine yaklaşan hükümlerdir. Buna karşılık, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılması, meclisin hükümeti denetleyip gerektiğinde düşürebilmesi, parlamenter sisteme yaklaşan özelliklerdir. Uygulamada, tek parti (CHP) döneminde parlamentonun yürütmeye üstünlüğü söz konusu iken, 1950'den itibaren çok partili dönemde Demokrat Parti'nin meclise hakim olması, bu üstünlüğün ve gücün yürütmeye geçmesine neden olmuştur.

1961 Anayasası ise, tam bir klasik parlamenter rejim örneğini sergilemektedir. Sembolik bir cumhurbaşkanı yanında parlamentonun içinden çıkıp onun güveniyle göreve başlayan ve sadece onun denetiminde ve ona karşı sorumlu olarak çalışan bir hükümet modeli öngörülmüştür. Üstelik, parlamento çoğunluğuna dayanan siyasi iktidarların gücü çoğulcu ve özgürlükçü bir toplum anlayışıyla sınırlandırılarak; TBMM millet adına egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarılmış, Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, TRT, DPT gibi nispeten özerk kurumlar yaratılmıştır. Böylece, 1961 Anayasası bir yandan yürütmeyi bütün faaliyetlerinde yasamaya bağlı bir organ olarak düzenlerken; getirdiği çoğulcu ve özgürlükçü devlet anlayışıyla yasama ve yürütmenin yetkilerini oldukça daraltmıştır.

1982 Anayasası bu anlayış içinde sarsılan ve zayıflayan devlet otoritesinin yeniden sağlanması; bir başka deyişle yürütmenin yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılarak her iki kuvvetin devlet faaliyetinde eşitlik içinde işbirliği yapmaları amacıyla, parlamenter sistem bütün gerekleriyle yeniden yürürlüğe konulmuştur. (Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu Gereke).

B- 1982 ANAYASASINDA HÜKÜMET SİSTEMİ

1- Sistemin Genel Özellikleri

1982 Anayasasının hazırlanması sırasında gözetilen en önemli husus, yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi kaygıları olmuştur. Bu anlamda, nasıl ki 1961 Anayasası meclis çoğunluğunu ulusal irade ile bütünleştirerek azınlıkta kalanların ezilmesine bir tepki olarak doğmuşsa; 1982 Anayasası da meclisin ve hükümetin güçsüzleştirilerek devlet otoritesinin sarsılmasına karşı bir tepki olarak doğmuştur. Bu nedenle, 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında herşeyden önce devlet otoritesinin sağlanması için yürütme organının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Gerçekten, 1982 Anayasasında yasama organı karşısında yürütme organı; yürütme organı içinde de özellikle Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi egemen olmuştur. Bu anlamda, Anayasamızın 104. maddesi, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır; bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" dedikten sonra; Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini bugüne kadar alışık olmadığımız biçimde yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak ayrı ayrı ve uzun bir madde içinde sıralamaktadır. Gerçi bunlardan hangilerinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabilecek işlemler olduğu, hangilerinin Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzalarını gerektirdiği (Fransız Anayasası'nın aksine) belirtilmemiştir. Ancak, yine Anayasamızın "sorumluluk ve sorumsuzluk hali" ile ilgili 105. Maddesi bu konuya bir açıklık getirmektedir: "Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur". Bununla birlikte 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemlerin de bir hayli çok sayıda olduğu ve bunların önemli konuları ilgilendirdiği kuşkusuzdur. Örneğin, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek (md.109); TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (md.116); Anayasa değişikliklerini istediği takdirde halkoyuna sunmak (md.175); kanunlar, kanun hükmünde kararname ve TBMM içtüzüğü hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak (md.150); Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek (md.146) gibi... Ayrıca Anayasamız, Cumhurbaşkanı'na bazı yüksek hakimleri, Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyelerini, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve rektörleri seçmek ve atamak gibi önemli yetkiler de vermiştir (md.104).

Buna karşılık, Anayasamızda Cumhurbaşkanına tanıma bu yetkiler, başkanlık rejimleri bir yana, yarı-başkanlık rejimleriyle bile karşılaştırılacak genişlikte değildir. Bu anlamda, klasik parlamenter rejimlerdeki iki başlı yürütme organı Türk Anayasasında çok daha belirgindir. Herşeyden önce, Fransız Anayasası'nın aksine, bizde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi kural değil istisnadır. Anayasamıza göre Cumhurbaşkanı ancak gerekli görüldüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırır (md.104). Sonra, Fransız Anayasasına göre Cumhurbaşkanı olağanüstü halin

gerektirdiği tedbirleri tek başına almaya yetkili olduğu halde (md.16); Türk Anayasası'na göre bu yetki Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmaktadır (md.104): Gerçekten, "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim" ancak "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu" tarafından ilan edilebilir ve bu süre içindeki "kanun hükmünde kararname" de "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca" çıkarılabilir. Nihayet Türk hükümet sistemini başkanlık veya yarı başkanlık hükümet sistemlerinden ayıran son bir önemli özellik; Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından değil, TBMM tarafından seçilmesidir (md.102). Halk tarafından seçilmenin devlet başkanının konumunu son derece güçlendirdiği göz önünde tutulacak olursa cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçildiği Türk hükümet sisteminin, bazı yazarlarca ileri sürüldüğü gibi yarı-başkanlık (Lütfi DURAN) veya başkanlık parlamenter (Bakır ÇAĞLAR) rejimlerine yaklaştığını söylemek zorlaşmaktadır.

Bunun yerine, Türk hükümet sisteminin 1982 Anayasası çerçevesinde parlamenter rejimin temel özelliklerini koruduğunu söylemek daha doğru olur (Ergun ÖZBUDUN; Mümtaz SOY-SAL). Zira, herşeyden önce 1982 Anayasası, parlamenter rejimin en önemli ve tanımlayıcı unsuru olan "hükümetin parlamento karşısındaki sorumluluğu" ilkesini korumaya devam etmektedir. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da Bakanlar Kurulu'nun görev ve başlarken ve görev sırasında güvenoyu alması (md.110 ve 111); hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumlu olmaları; ayrıca her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerden eylem ve işlemlerinden sorumlu olması (md.112) ilkeleri aynen korunmuş bulunmaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğunu ve bunun gereği olan karşı-imza (md.105) ilkesini kabul ederek parlamenter rejimin ikinci temel ve önemli unsuruna da yer vermiş bulunmaktadır. Gerçi Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler (başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, seçimlerin yenilenmesine karar vermek, halkoylamasına gitmek) bu kuralın bir istisnasını oluşturmaktadır; ancak, bu yetkilerin çok önemli bir bölümü Cumhurbaşkanının "yürütmenin başı" değil, "Devletin başı" olması sıfatından kaynaklanmaktadır. Nihayet, kurduğu hükümet sistemiyle 1982 Anayasası, getirdiği Devlet başkanının parlamentoyu feshi; daha doğrusu genel seçimlerin yenilenmesi ilkesiyle de parlamenter rejimin en önemli özelliklerinden birini kabul etmiş olmaktadır. Üstelik, "fesih" deyimini yerine "seçimlerin yenilenmesi" deyimini tercih etmiş olması, yasama organının hukuki varlığının derhal (fesih anında) sona ermesini engellemekte; eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesine olanak sağlamaktadır. Anayasamıza göre de "yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer" (md.77/3). Bu kural Ulusal Kurtuluş Savaşı döneminden gelen bir geleneğin uzantısı olup, ülkenin bir an bile meclissiz kalmamasını amaçlamaktadır.

2- Sistemin Değerlendirilmesi

1982 Anayasası çerçevesinde yukarıdan bu yana yaptığımız açıklamalarda gösteriyor ki, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin bugünkü hükümet sistemi, esas itibarıyla parlamenter rejimin bütün özelliklerini bünyesinde barındıran bir sistemdir. Gerçi, yine yukarıda açıklandığı gibi, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'na klasik parlamenter rejimlerdeki devlet başkanının rolü-

nü hayli aşan bir mevki vermiştir. Üstelik, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, her bakanın TBMM'den başka başbakana karşı da sorumlu olduğunu (md. 112/2); bunun sonucu olarak, gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'ndan bakanların azlini isteme yetkisi olduğunu (md. 109/3) hükme bağlayarak, getirdiği bu yeniliklerle başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki konumunu da güçlendirmiştir. Bununla birlikte, çağdaş Batı demokrasilerinde görülen ve başbakanın hükümet içindeki otoritesini güçlendirmeyi amaçlayan bu tür gelişmeler, klasik parlamentarizmden bir sapma olarak görülmemektedir. Zira, anayasalarda resmen belirtilmiş olsun veya olmasın, çağdaş parlamenter rejim uygulamalarında bakanların başbakana karşı da sorumlu oldukları, onun isteğine aykırı olarak görevlerine devam edemeyecekleri açıktır. Bu nedenle, 1982 Anayasası'nın bu alanda getirdiği yeniliği, parlamenter rejimden bir sapma olarak değil, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir gelişme olarak kabul etmek yerinde olur.

1982 Anayasası'yla, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yolunda sağlanan bir gelişme de, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararıyla ilgilidir. 1961 Anayasası'nda oldukça zor (hatta imkansız) koşullara bağlanmış bulunan Devlet Başkanının bu yetkisi, 1982 Anayasası'nda çok daha yumuşatılmış (attenué) bulunmaktadır. Gerçekten 1961 Anayasası'na göre, "gensoru" (md.89), veya görevi sırasında (md. 104) verilen güvensizlik oyu sebebiyle, "on sekiz aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, başbakan Cumhurbaşkanı'ndan Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir" (md. 108). Üstelik, sadece "güvensizlik oyu" nedeniyle (hükümetin "istifa etmesi" halinde değil) gerçekleşmesi gereken bu düşmelerin meclis üye tamsayısının "salt çoğunluğuyla" kabul edilmesi gerekiyordu. Buna karşılık, 1982 Anayasası, seçimlerin yenilenmesi ile ilgili koşulları oldukça kolaylaştırmış bulunmaktadır (md. 116): 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da 1- "gensoru" (md.99) veya 2- "görev sırasında istenen güven istemi" (md.111) sonucunda verilen güvensizlik oyuyla hükümetin düşürülmesi hallerini aynen kabul ettiği gibi; bunlara ek olarak 3- "yeni seçilen TBMM'de başkanlık divanı seçimlerinden sonra Bakanlar Kurulu'nun kurulamaması" veya 4- "kurulduğu halde güvenoyu alamaması" ile 5- "Başbakanın herhangi bir nedenle düşürülmeden istifa etmesi" hallerini de kabul etmiştir. Üstelik, bütün bu hallerden sonra yeni hükümetin kurulması için tanınan süre, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi on sekiz ay değil, sadece kırk beş gündür (1.5 ay). yukarıda sayılan beş halde de, yeni hükümetin kırk beş günlük bir süre içinde oluşturulamaması durumunda Cumhurbaşkanı TBMM Başkanı'na danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. (md. 116/2). Burada dikkat çeken bir nokta, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenileme kararını tek başına alabilmesidir. 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'nda yer alan "Başbakanın önerisi" ile ilgili şart kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin seçimlerin yenilenmesi konusunda genişletilmesi kuşkusuz yerindedir. Çağdaş demokrasilerde fesih veya seçimlerin yenilenmesi, yürütme organının halk iradesine rağmen iktidarını devam ettirmesine yarayan bir yol değil, tam tersine, parlamenter rejimin işleyişinde meydana gelmesi halinde halkın hakemliğine başvurulmasını sağlayan de-

mokratik bir yöntemdir. Artık günümüzde, yürütme organının da halk iradesinden kaynaklandığı partiler demokrasisinde, seçimlerin yenilenmesinin demokratik niteliğinden kuşku duymamak gerekir. Bu niteliğiyle fesih veya seçimlerin yenilenmesi kararı, parlamenter rejimin sağlıklı işleyişini sağlayan bir araçtır. 1982 Anayasası'nda bu kararın kolaylaştırılması Avrupa Anayasalarında görülen çağdaş "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" eğilimlerinin bir yansımasıdır. Öyleyse, 1982 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemi, Cumhurbaşkanı'nın rolünün klasik parlamentarizme oranla bir hayli daha etkin olmasına rağmen, temelde parlamenter rejim özelliklerini korumaktadır. Bu nedenle, zaman zaman yapıldığı gibi, sistemi parlamenter rejim ile başkanlık sistemi arasında bir karma ya da melez rejim olarak nitelendirmek de fazla abartma olur. Belki rejimin adını Fransız literatüründen esinlenerek "parlamentarizme attènuè" (hafifletilmiş, yumuşatılmış parlamentarizm) koymak daha uygun olur.

3- Sistemin Sorunu: Yönetimde İstikrarsızlık

a- Yönetimde İstikrar İhtiyacı

1982 Anayasası ile getirilen sistemin sorunu, temelde Anayasa'nın hazırlık çalışmalarından bu yana dile getirilen bir sorundur: yönetimde istikrarsızlık. Sayın Cumhurbaşkanının "son dört yılda altı hükümet onayladım" sözleriyle başlayan ve "başkanlık sistemi tartışılın" şeklinde devam eden açıklamaları, aslında 1982 Anayasası'nın kabulüyle başlayan tartışmaları daha da yoğunlaştırmış bulunmaktadır.

Temelde, Türk siyasi hayatında görülen çalkantılar ile koalisyon ortaklarının ne kadar zor yürüdüğü; yapılan koalisyon pazarlıklarının bazen ülke menfaatlerinin üzerine çıkarak siyasi parti menfaatine dönüştüğü; devletin yönetiminde bulunması gereken birlik ve bütünlüğü zaman zaman zedeleme istidadı gösteren bu koalisyonların ülkemizin içinde bulunduğu zor koşulların aşılmasında siyasi fikir ayrılıklarına yol açtığı; yapılan seçimlerden sonra, birbirine yakın siyasi partilerin bile ideolojik kılıf giydirilmiş kişisel sürtüşmeleri nedeniyle hükümet kurmakta zorluk çektikleri, üstelik, tek başına hükümet kuran bir siyasi partinin içindeki fikir ayrılıkları nedeniyle zaman zaman bölünme tehlikesiyle karşı karşıya kaldığı; bu yüzden, hükümet etmekte karşılaşılan sorunların "istikrarlı yönetim" arayışlarını boşa çıkardığı; bu nedenle ülkemizin yıllardır ihtiyaç duyduğu bilinen bir gerçektir. Özellikle ülkemizin içinde bulunduğu zor ve çetin koşullar ile enflasyon, kamu açıkları, borçlanma, işsizlik, özelleştirme, eğitim, sağlık, çevre gibi dev sorunların çözümü için gerekli olan bu reformlar, hiç kuşkusuz ülkemizin "istikrarlı yönetim" gereksinimini şiddetle artırmaktadır.

b- Yönetimde İstikrar Arayışı

İstikrarlı yönetim ihtiyacının hükümet sistemleri ile giderilmesinin ne derece başarı sağlayabileceği tartışmalıdır. Zira, klasik başkanlık hükümeti rejiminin en iyi uygulandığı ABD'de yıllardan beri görülen istikrarlı yönetim, aynı zamanda klasik parlamenter hükümet rejiminin en iyi uygulandığı İngiltere'de de yıllardan beri görülmektedir. Buna karşılık, yine başkanlık hü-

kümeti rejiminin her yönüyle aynen uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde görülen “istikrar-sız yönetimler”, aynı zamanda parlamenter hükümet rejiminin uygulandığı (başta İtalya olmak üzere) birçok ülkede de görülebilmektedir. Öyleyse, istikrarlı yönetimi sadece hükümet sistemleri ile ilişkilendirerek sağlamak mümkün değildir. Hükümet sistemi ne olursa olsun, bir ülkenin siyasal sistemini bütünü içinde ele almak; bu bütünün içinde hükümet sistemlerinin dayandığı siyasi partiler sistemi ile seçim sistemlerini uyumlu hale getirmek kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim, hükümet sistemleri bakımından tamamen ayrı uçlarda (başkanlık rejimi parlamenter rejim) yer alan bu iki ülke, siyasi parti sistemleri ve seçim sistemleri bakımından tam bir benzerlik (uyum) içindedir.

Gerçekten, her iki ülkede de uygulanan siyasi parti sistemi, “çift parti sistemi”dir. Bu sistem ülkenin siyasi hayatına egemen alan parti sayısının ikiye geçmediği (saf çift parti sistemi), bilemediniz en fazla üç olduğu (destekli çift parti sistemi) bir sistemdir. Siyasi rekabet en fazla bu iki (veya üç) parti arasında geçmekte; iktidara yakın ve ağırlığını koruyabilecek bu iki (veya üç) parti dışında diğer partiler zayıf ve güçsüzdür. Bir başka deyişle, çift parti sistemi birden çok siyasi parti kurma ve faaliyette bulunma özgürlüğünün en geniş bir şekilde tanınmasına karşın, iktidara adayları iki (veya üç) parti dışında kalan diğer partilerin tek başlarına iktidara gelme şanslarının bulunmadığı bir sistemdir. Bu iki (veya üç) parti, öncelikle rejimin temel ilkeleri ve sorunları üzerinde uzlaşmışlardır. Aksi halde, rejimin temel ilkeleri üzerinde uzlaşma olmazsa, çift partili sistemin yaşaması zorlaşabilir. Örneğin, iktidar partisinin muhalefetteki partinin iktidar yollarını tıkayıcı önlemlere başvurmaması, sistemin işleyişini zorlaştırır, ortadan kalkmasına neden olur (1950-1960 Türkiye’sini hatırlayınız). Çünkü sistem iktidarın iki parti arasında el değiştirmesi esasına dayanır ve seçimlerde kullanılan toplam oyların genellikle % 80 ve % 90 oranında bu iki parti arasında paylaşıldığı görülür. Sistemin en önemli özelliği, iki (veya üç) partiden birinin (veya üçüncünün desteğiyle) parlamentoda salt çoğunluğu sağlama-sı ve koalisyona gerek kalmadan hükümeti kurmasıdır. Bu yüzden partiler arası seçim mücadelesi, daha çok kararsız seçmenlerin, bir başka deyişle, “yüzen-gezen” oyların elde edilmesini amaçlar. Partiler kendi “seçim kaleleri” dışında kalan çevreler üzerinde seçim faaliyetlerini yoğunlaştırdıklarından parti programları ve görüşleri son derece gerçekçi ve ılımlıdır.

Bununla birlikte, gerek ABD’de gerekse İngiltere’de (Yeni Zelanda, Avustralya ve 1950-1960 arası Türkiye’de) görülen ve gerçekten istikrarlı yönetimlerin başarıyla uygulandığı çift parti sistemleri hiç kuşkusuz bu ülkelerde yürürlükte bulunan seçim sistemlerinin bir ürünüdür. Nitekim, ABD ve İngiltere’de uygulanan seçim sistemi de aynıdır. “Tek İsimli Tek Turlu Dar Bölge Basit Çoğunluk sistemi”. Bu sistemde temsilciler tek bir temsilciyi seçtiklerinden seçim çevresi de küçük olmaktadır. Seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların basit çoğunluğunu (en fazla oyu) alan siyasi parti adayları seçilmiş olmaktadır. Seçim sonrası genellikle bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlanması kolaylaştığından, seçmenler oylarının boşa gitmemesi düşüncesiyle iki büyük partiden birine oy vermektedirler. Bu nedenle partiler, seçim çevrelerinde ezici çoğunluk elde etmek ve ülke genelinde oy artışı mümkün olduğunca sağlamak çabası içine girmezler; onlar için önemli olan seçim çevrelerinin çoğunluğunda küçük oy farkı ile de olsa seçimi kazanmaktır. Çünkü, parlamentodaki sandalye sayısı, ülke çapındaki oy ço-

ğunluğuna değil, seçim çevrelerinin çoğunluğunda seçim kazanmaya bağlıdır. Özellikle seçimlerin tek turlu olması partiler arasında seçim ortaklığına veya anlaşmalara fırsat vermektedir. Seçmenlerin büyük bölümü de istikrar arayışı içinde oylarını kullanırken iktidarı elde etme şansı olan büyük partilerden biri lehine en yararlı olacak biçimde hareket etmektedirler. Bu da kaçınılmaz olarak oyların iki partide yoğunlaşmasına yol açmakta, iktidarın iki büyük parti arasında el değiştirdiği bir ortamda, üçüncü bir partinin iktidar yarışına girebilmesi pek mümkün olamamaktadır. Bir başka deyişle, seçmenlerin oyunu en yararlı olacak biçimde kullanması, ortaya çıkan çift parti sistemi içinde üçüncü bir partinin gelişmesini ve iktidara ağırlığını koymasını engelleyen en önemli faktör olmaktadır.

c- Yönetimde İstikrar Sağlama Çabaları

Görüldüğü gibi, yönetimde istikrar arayışlarını kural olarak hükümet sistemlerine bağlamak doğru değildir. Siyasi parti ve seçim sistemlerinin istikrarın sağlanmasındaki önemini göz ardı etmemek daha doğru olur. Gerçi, hükümet başkanının aynı zamanda devlet başkanı olduğu, kurduğu kabinenin üyelerinin (sekreterlerinin) parlamentoya karşı değil, başkana karşı sorumlu olduğu, parlamentonun hükümeti (kabineyi) düşüremediği hükümet sistemlerinin de istikrarlı bir yönetim kuracağı kuşkusuzdur. Ancak, parlamenter hükümet rejiminin tamamen terk edilmesi anlamına gelecek bu tür ilkelerin kabul edilmesi, ülkemizde ne Cumhurbaşkanının ne siyasetçilerin ne de bilim adamlarının söylemlerinde yer almaktadır. Aksine, ABD başkanlık hükümeti rejiminin temelini oluşturan bu ilkelerin, ABD dışında hiçbir ülkede olumlu sonuç vermediği, özellikle güçlü ve sivil toplum örgütlerinin ve demokrasi bilincinin iyi gelişmediği ülkelerde kolayca “kişisel yönetime” kayan başkanlık rejimlerinin, özellikle yargı bağımsızlığının ve denetiminin sağlanamadığı ve başkanın meclis çoğunluğunun mutlak desteğini arkasına aldığı ülkelerde kaçınılmaz olarak “diktatörlüğe” dönüşmektedir.

(Latin Amerika ülkeleri). Üstelik devletin federal değil, üniter bir yapıda olduğu ülkemizde böyle bir hükümet teriminin çok daha kötü sonuçlar doğurabileceği akıldan çıkarılmamalıdır.

Unutulmamalıdır ki; Kurtuluş Savaşı koşulları içinde bile başkanlık hükümeti rejimini tercih etmeyen Atatürk, bu nedenle bugün siyaset bilimi literatüründe dünyanın ünlü diktatörleri arasında anılmamaktadır. Birinci (1876) ve İkinci (1908) Meşrutiyetle başlayan Parlamentarizm, Atatürk tarafından meclis hükümeti rejimiyle sürdürülmüş ve günümüze kadar başarılı bir biçimde devam etmiştir. 1960, 1971 ve 1980 askeri müdahalelerinden sonra demokrasiye dönüşün hızla gerçekleştirilmesinde ve üstelik bu müdahalelerinden sonra demokrasiye dönüşün hızla gerçekleştirilmesinde ve üstelik bu müdahalelerin daima “demokrasiyi yeniden rayına oturtmak” amacıyla yapılmasında, kuşkusuz Türk halkının parlamenter geleneğinden kaynaklanan demokrasi isteğinin ve arzusunun büyük payı vardır. Bugüne kadar, çok değişik dinlerden, dillerden, ırklardan, mezheplerden ve çevrelerden gelerek kendilerini ifade etme özgürlüğü buldukları ulusumuzun temsilcileri, “kayıtsız ve şartsız egemen” oldukları meclislerimizde (parlamentoda) gerektiğinde birlik ve dayanışmanın en güzel ve tarihi örneklerini vermişlerdir.

Bu nedenle, ülkemiz koşullarında her türlü anti-demokratik gelişmeye açık bir rejim olan

ABD tipi bir başkanlık rejimini benimsemeye yatkın olmadığımızı belirtmek isteriz. Bu tezin ülkemizdeki savunucuları da zaten sık sık geçmişteki “padişahlık” rejimini hatırlatmakta; halkın oyu ile seçilen “dirayetli başkanların” kuracağı hükümetlerle, sorunların kolayca (!) halledileceği öne sürülmektedir. Basınımızda zaman zaman yer alan bu görüşler, teknik anlamda başkanlık rejiminde “parlamentonun görev ve yetkileri” hakkında bir bilgi vermediği gibi, “hükümetin kime (parlamentoya veya başkana) karşı sorumlu olacağı” hakkında bir bilgi vermemektedirler. Gerçi, geçmişte olduğu gibi, Parlamentonun “bağlayıcı” değil bir Divan gibi “istişari” (danışma) nitelikte görev yaparak seçilmiş başkanların ülkeyi “fetvalarla” yönetmesi herhalde düşünülmemektedir. Ancak, bu görüşler, başkanın yönetimi ile parlamentonun kararları arasında bir kilitleme durumunda çözümün ne olacağı hakkında da bir bilgi vermemektedirler. Özellikle siyasal çatışma ve zıtlaşması bol, parti ve kişi çıkarlarının daima ön plana çıkarıldığı, ideolojik gerginliklerin kolayca siyasal çatışmaya dönüştüğü ülkemizde, ABD tipi bir başkanlık rejiminin toplumsal uzlaşma sağlayarak sorunların çözümüne katkıda bulunmaktan çok, ideolojik farklılıkları ve çatışmaları derinleştirmesinden korkmak ve kaygılanmak gerekiyor diye düşünüyoruz.

Bunun yerine, sorunun çözümünü yine “parlamentar hükümet rejimi”nde ve fakat parlamentarizmle biraz daha rasyonelleştirerek “Devlet başkanının konumunun güçlendirilmesi” ve siyasi parti ve seçim sistemlerinde değişikliğe gidilmesi suretiyle aramak daha yerinde ve daha uygun olacaktır.

aa- Cumhurbaşkanının Konumunun Güçlendirilmesi

Palamenter hükümet rejimlerinde devlet başkanının konumunu güçlendirmede karşılaşılan zorluk, kendilerinin siyaseten sorumsuz kılınmalarından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, devlet başkanlarının tek başına ve karşı-imza ile kullandığı tüm yürütme yetkilerinden dolayı siyaseten (parlamento önünde) sorumsuz sayılmalarıdır. Bu nedenle, devlet başkanlarının artırılacak yetkileri bakımından da sorumluluk hükümetlere yükleneceğinden sonuçta “davul hükümetin boynunda, tokmak devlet başkanında” sorunuyla karşılaşılabilir. Bu sonuç, aynı siyasi partinin meclisteki oy çoğunluğuna dayanan devlet başkanları ile hükümet başkanları arasında bir sakinca yaratmayabilir. Ancak, farklı siyasi parti çoğunluğuna dayanan devlet başkanları ile hükümetler arasında zaman zaman da olsa bir takım bunalımların doğması kaçınılmaz olabilir. Nitekim, ülkemizde geçtiğimiz dönemde seçilen ve siyasi parti başkanlığından gelen her iki Cumhurbaşkanı (Turgut Özal ve Süleyman Demirel, Tansu Çiller ve Necmettin Erbakan) bu konudaki sıkıntılarını açığa vurmaktan kaçınmamış; siyaseten sorumsuz Cumhurbaşkanlarının siyaseten sorumlu hükümet politikalarına karışmaları, zaman zaman eleştiri konusu yapılmış ve hala da yapılmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasının düşünüldüğü bu dönemde, bunalımların derinleşmesinin önüne geçmek ve devlet başkanı ile hükümet arasında çıkabilecek muhtemel uyuşmazlıkları en aza indirmek bakımından bu sorunu öncelikle çözümlenmekte yarar vardır. Bunun için, Cumhurbaşkanlarının parlamento tarafından seçilmeye devam edilmesi isteniyorsa, görev sürelerinin de 7 yıl değil, seçim dö-

nemleriyle (yıl) sınırlı olmasında yarar vardır. Buna karşılık, 1982 Anayasasında tanınan bugünkü yetkileriyle bile, Cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olarak kalması isteniyorsa, seçimin halk oylaması yapılarak belirlenmesi daha uygun olur. Bu seçim, hiç kuşkusuz cumhurbaşkanının siyasi konumunu daha çok güçlendirecek, özellikle hukuki otoritesini artıracaktır.

Temelde, gerek başkanlık gerekse yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının siyasi konumunu güçlendirmenin başlıca, onların halkoyu ile seçilmelerini sağlamaktır. Ülkemizde 7 yıl süreyle görev yapan Cumhurbaşkanlarının halkoyu ile seçilmeleri, herşeyden önce farklı bir siyasi parti çoğunluğunun egemen olduğu meclis önünde onun meşruiyetini tartışılır olmaktan çıkaracaktır. Zira, bugünkü sistemde meclis çoğunluğu tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanının meşruiyeti, meclis çoğunluğunun düşmesi halinde tartışılır olmaktan kurtulamamaktadır. Bu nedenle yukarıda belirtilen muhtemel sakıncalardan da sakınmak bakımından, Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesine devam edilmek isteniyorsa görev süresinin genel seçim dönemleriyle sınırlı olarak belirlenmesi; bugünkü gibi 7 yıllık bir süre için (Any. md. 101/1) görev yapması isteniyorsa, halkoyu ile seçilmesi yerinde ve uygun olur.

Özellikle 7 yıl için halkoyuyla seçilen bir Cumhurbaşkanı'na 1982 Anayasası'nda belirtilenlere ek olarak yarı başkanlık rejimi yolunda tanınacak en önemli yetki, meclisi tek taraflı fesih yetkisidir. Ancak, 1982 Anayasası'nın bugünkü sistemi içinde Cumhurbaşkanı bu yetkiyi zaten hükümet bunalımlarının çıktığı zamanlarda, 1961 Anayasasına göre oldukça yumuşatılmış koşullarda kolayca kullanabilmektedir. Yukarıda daha geniş bir biçimde açıklandığı gibi hükümetin "gensoru" veya "görev sırasında istediği güven sistemi üzerine verilen güvensizlik oyu" nedeniyle düşürülmesi hallerinde Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullandığı gibi, "hükümetin istifa etmesi" veya "yeni seçilen mecliste başkanlık divanı seçimlerinden sonra Bakanlar Kurulu'nun kurulamaması" veya "kurulup da güvenoyu alamaması" hallerinde de bu yetkiyi kullanabilmektedir. Yeter ki, bütün bu hallerde yeni hükümet "45 gün içinde" güvenoyu alamamış olsun. Bir yetkilere ek olarak, Cumhurbaşkanına istediği zaman tek taraflı meclisi fesih yetkisini tanımak; meclisin güvenini kazanan bir hükümeti, ayrıca Cumhurbaşkanının da güvenini kazanmak durumuyla karşı karşıya bırakacaktır. Bu durum, aynı siyasi parti çoğunluğuna dayanan Devlet başkanı ile hükümetin varlığı halinde pek bir sorun yaratmayacaktır. Ancak, farklı siyasi parti çoğunluğuna dayanan Devlet başkanı ile hükümetlerde bunalım çıkmasına ve derinleşmesine; sonuçta da arayışına girdiğimiz "yönetimde istikrar"ın bozulmasına yol açacaktır.

Bununla birlikte, yarı başkanlık rejimi yolunda şimdiki Cumhurbaşkanımızın istediği (Sn. Süleyman DEMİREL'in) meclisi fesih yetkisi üzerinde ısrar edilecek olursa; gerek çıkabilecek bunalımları bir ölçüde önleyebilmek gerek Devlet başkanının kişisel yönetiminin keyfiliğe kaçmasını önlemek bakımından İzlanda ve Avusturya Anayasalarında yer alan istisnai nitelikteki hükme Türk Anayasası'nda da yer verilebilir: Meclisin cumhurbaşkanlığını referandumla götürmesi. Bu hüküm, İzlanda Anayasası'nda olduğu gibi meclisin çok nitelikli (dörtte üç) çoğunluğuna bağlanmayabileceği gibi; Avusturya Anayasası'nda olduğu gibi meclisin basit

(yarıdan fazla) çoğunluğuna da bağlanmayabilir. Bu konuda 1982 Anayasası'nda "anayasa değişiklikleri" için öngörülen nitelikli (beşte üç veya üçte iki) çoğunluklar, Cumhurbaşkanlığı'nın halkoyuna götürülmesi sonucunu doğurabilir. Böylece, Cumhurbaşkanının tek taraflı meclisi fesih (veya seçimleri yenileme) kararlarının "diktatörlüğe" dönüşmesi Devlet başkanlığı seçimlerinin meclisçe alınacak nitelikli çoğunluğa dayanan bir kararla yenilenmesi suretiyle dengelenmiş olacaktır. Çıkan sonuç, yasamanın içinden çıkan hükümet ile Devlet başkanı arasında her halükarda uyum sağlayacağından; Cumhurbaşkanının yeni seçilen ve farklı siyasi parti çoğunluğuna dayanan meclisle ya uyumlu çalışması ya da 7 yıllık görev süresi dolmadan referanduma gitme ihtimalini gözönünde bulundurması gerekektir.

Öte yandan konumu güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanı'nın artırılabilir yetkilerinin özellikle dış ilişkilerin düzenlenmesi konusunda olması gerekir. Bu anlamda esasen Cumhurbaşkanının "milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayınlamak; yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek" (Any. md. 104/b, 4-5) yetkileri vardır. Ancak, hükümetçe tespit edilecek dış politika toplantılarına Cumhurbaşkanının başkanlık etmesini zorunlu kılmak yerinde ve uygun olur. Gerçi, Cumhurbaşkanının "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek ve bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak" (Any. md. 104/b,1) her zaman mümkündür. Bununla birlikte, ülkemizin içinde bulunduğu jeopolitik konumu gözönünde tutularak dış politika konusunda hükümetçe yapılan toplantılara Cumhurbaşkanının "gerekli görürse" değil, "zorunlu olarak" katılmasını sağlamak gerekir. Özellikle "dış politika" konusunda ülkemizde birlik ve dayanışma içinde bulunma zaruretinin bir göstergesi olarak, Cumhurbaşkanlarının isteğine bırakılan bu konunun, mecburi hale getirmesinin zorunluluğu açıktır. Nasıl ki Cumhurbaşkanı devletin iç ve dış güvenliği konusunda görüş bildirmek üzere toplanan Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık ediyorsa; hükümetin dış politika tespit ve uygulamalarına ilişkin toplantılarına da başkanlık etmelidir. Nasıl ki Cumhurbaşkanının zorunlu nedenlerle katılmadığı Milli Güvenlik Kurulu toplantılarına Başbakan başkanlık ediyorsa, dış politika tespit ve uygulamalarına ilişkin Cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılara da Başbakan başkanlık etmelidir. Örneğin, Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri, Türkiye Cumhuriyetler, Kıbrıs gibi dış politika konularında alınacak karar ve tespit ve uygulamalarda, Cumhurbaşkanlarının engin tecrübelerinden yararlanmanın zorunluluğu açıktır. Bu zorunluluk, devletin dış dünyada sağlayacağı prestij ve itibar yanında, yaratacağı ulusal birlik ve dayanışma havası nedeniyle, Cumhurbaşkanlarının "isteğine" bırakılmayacak kadar önemlidir.

bb- Siyasi Parti ve Seçim Sistemlerinde Değişikliğe Gidilmesi

Yukarıda da değindiğimiz gibi, bir ülkede yönetimde istikrar sağlanması, sadece hükümet sistemleri ile ilgili bir konu değildir. Hangi hükümet sistemi olursa olsun, ülkenin siyasi parti ve seçim sistemi de yönetimde istikrar sağlanmasını yakından ilgilendirmektedir. Bu konuda daha önce biri EGİAD'a, diğeri ESİAD'a yapmış olduğumuz iki çalışmada yeterince açıklamalarda bulunmuştuk. Burada, kısaca yapacağımız açıklamalardan sonra bir sonuca varmaya ça-

lışacağız.

Gerçekten, EGİAD'a yaptığımız "Siyasi Parti Sistemleri ve Türk Siyasi Partiler Kanunu" adlı çalışmada da belirttiğimiz gibi ülkemizde bugün "aşırı çok parti sisteminin" egemenliği vardır. İtalya dışında hiçbir Batı Avrupa ülkesinde karşılaşmadığımız bu sistemin temel özelliği; ülkenin sorunları ve rejimin ilkeleri konusunda birbirinden çok farklı ve uzlaşmaz görüşlerin sahibi çok sayıda siyasi partinin faaliyette bulunmasıdır. Sistemde iki değil, en az üç ya da daha çok sayıda ana grup (merkez partisi) etrafında kümelenmiş siyasi partiler vardır. Bu partiler çok farklı siyasi görüşler etrafında ve birbirinden kopuk olarak kümelenmişlerdir. Partilerin ideolojileri keskindir ve üstelik yürürlükte olan rejimin meşruiyet temelleri konusunda görüş birliği (consensus) de yoktur. Bu sistemde kurulan koalisyon hükümetleri, arkasındaki parlamento desteğinin zayıf olması ve koalisyon partileri arasındaki derin görüş ayrılıkları nedeniyle genellikle kısa ömürlü olur. Kurulan hükümete aşırı uçtaki partiler ortak edilmediğinden onların muhalefette de güçlenmelerini önlemek amacıyla hükümetler genellikle günlük ve kısa vadeli "popülist" politikalar izler. Böyle olunca, ülkenin çözüm bekleyen önemli sorunları ortada kalır. Hükümetlerin ülke sorunlarını çözmeye yetersiz kalması, kamuoyunun siyasete ve siyasetçiye olan güvenini sarsar. Sık sık hükümet buhranlarıyla karşılaşılır. Aşırı uçlardaki partiler de bu durumdan yararlanarak anayasanın meşru saymadığı yöntemleri ve yolları denemeye başlar. Ülkenin bir kaosa sürüklenme tehlikesiyle başbaşa kaldığı görülür.

İtalya'da sık sık yapılan seçimler ve koalisyon hükümetleriyle aşılıma çalışılan bu buhranlar, Türkiye'de askeri darbeler veya askeri muhtıralar yoluyla aşılıma çalışılmaktadır.

Son olarak, yaşadığımız asker destekli ANASOL-D hükümeti ile, parlamento desteğinin yetersiz kalması nedeniyle sorunlarla başa çıkmakta zorlanmaktadır. Küreselleşme ve Gümrük Birliği sürecindeki ülkemizde, sorunların "aşırı çok parti sistemi" ile çözümlenmesi beklenmemelidir. Muhakkak ki, çok partili hayat Türk insanının vazgeçemeyeceği bir siyasi rejimdir. Ancak, bugünkü siyasi yapılanma ve parlamentodaki dağılım ile çok yönlü dengeler sistemi içinde hiç olmazsa "ılımlı çok parti sistemi" yönünde bir gelişme sağlanabilir.

İlmlı çok parti sisteminde de ülkede çok sayıda parti vardır. Fakat bu partiler iki ana grup (merkez parti) etrafında kümelenmiştir. Mevcut partiler (gruplar) arasında ideolojik farklılıklar çok derin olmadığı gibi mevcut rejime karşı politika izleyen sağ ve sol uçtaki partiler de çok güçsüzdürler. İki ana grupta yer alan partiler rejimin ilkeleri ve sorunları üzerinde genellikle anlaşmış durumdadırlar. İktidarın kullanılması veya el değiştirmesi de yine bu iki ana (merkez) grupta kümelenen partiler aracılığı ile olur. Bir bakıma, çift parti sistemini andıran bu işleyiş; ya koalisyon hükümetleri kurulmak suretiyle ya da çoğunluğu bulunmayan küçük bir partinin kurduğu azınlık hükümetini desteklemek suretiyle gerçekleşir. Sistemde hükümet olmak için bir başka partinin desteğine duyulan sürekli ihtiyaç, partileri birbirlerine karşı daha nazik, daha gerçekçi ve daha sorumlu olmaya zorlar. Hollanda, İsveç, Norveç ve Danimarka bu sistemin tipik örnekleridir.

İşte, ülkemizin içinde bulunduğu bugünkü koşullar, bir başka deyişle, siyasi sistem içinde partilerin dağılıklığı ve gittikçe ufalanmaları, parlamento içindeki "merkezkaç kuvvetinin" çok

yönlülüğü ve güçler dengesinin belirsizliği, gerekliliği açık olmakla birlikte iki partili sistemlere yönelmeyi biraz hayalci kılmaktadır. Buna karşılık mevcut sistem içinde ılımlı çok parti sistemi yönünde bir gelişmeyi sağlamak, mümkün görünmemektedir. Hemen her kesimin şikayet ettiği bugünkü aşırı çok parti sisteminden ılımlı çok parti sistemine geçişin, seçim sistemimizde herkesçe kabul edilebilecek birtakım değişiklikleri yapması suretiyle gerçekleştirilebileceğini mümkün görüyoruz. Bu sistem, “Kontenjanlı ve Ülke Barajlı Tek Turlu Birleşik Listeli Nisbi Temsilin d’Hondt Usulü”dür. Fransa’da 9 Mayıs 1951 tarihli yasayla yürürlüğe konulan ve o günkü Fransa’nın ihtiyaçlarına uygun düşen bu sistem kamuoyunda “ittifak sistemi” diye bilinen sistemin ülke (% 10) ve kontenjan (% 2) barajlarıyla Türkiye koşullarına uyarlanmasından ibarettir. Bu önerimiz ülkemizin “yönetimde istikrar” ve “temsilde adalet” (Any. md. 67/6) ihtiyacını karşılamaya aday en uygun öneri olarak karşımıza çıkmaktadır. ESİAD’a yapmış olduğumuz “Seçim Sistemleri ve Türkiye’ye Özgü Bir Seçim Sistemi Önerisi” adlı çalışmada çeşitli ülkelerle karşılaştırmalı olarak geniş bir biçimde açıkladığımız bu sistem, bir yandan uzlaşmacı ve demokrat küçük partileri parlamentoya taşıyarak temsilde adalet ilkesini gerçekleştirirken, öte yandan merkeze yakın büyük partileri gözeten avantajları ile yönetimde istikrar ilkesini gerçekleştirmektedir. Siyasi partilerin seçimlerden önce birleşik listeler hazırlayarak (ittifak yaparak) ve kendi kimliklerini koruyarak yarışa girdikleri bu sistem; adaylar ve partiler arasında yaratacağı ılımlı hava ile ülkemizde şiddetle ihtiyacı hissedilen istikrara cevap verebilecek ve iktidarların siyasi tansiyonu yükseltmeden hükümet etmelerine imkan sağlayacaktır. Gerçi, sistem yaratacağı ittifaklar ile geçmişte yaşanan bir takım cepheleşme sakıncalarını akla getirmiyor değildir. Ancak, geçmişte yaşanan tecrübelerin ve geçirilen zor dönemlerin birşeyler öğrettiği, onları demokrasinin uzlaşma rejimi olduğu yolunda daha da olgunlaştırdığı inancını taşıyoruz. Son yıllarda kurulan uzlaşmacı hükümet modelleri de bu yoldaki inancımızı güçlendirmektedir. Önerdiğimiz sistemin, özellikle uzlaşmaya yatkın olmayan siyasi partileri elimine etmesi, Türk siyasi hayatı ve demokrasisi için bir kazanç olacaktır inancındayız.

VII- SONUÇ

- Günümüz doğrudan ve temsili demokrasilerinde görülen yarı doğrudan ve yarı temsili demokrasi yönündeki gelişmeler, halkın yasama ve yürütme faaliyetlerini doğrudan yönlendirme istek ve arzularının bir sonucudur.
- Demokrasilerde hükümet sistemleri her ülkenin tarihsel gelişme süreci içindeki tercihlerine göre biçimlenmiş olup, her birinin kendine özgü yararları yanında, doğabilecek muhtemel sakıncaları da bulunmaktadır.
- Amerika Birleşik Devletleri başkanlık rejimi bu ülkenin tarihsel koşullarına uygun ve bu ülkeye özgü yararları fazla olan bir rejimdir.
- Amerika Birleşik Devletleri dışında özellikle Latin Amerika, ülkelerinde uygulanan baş-

kanlık rejimleri olumlu sonuç vermemiş; devamlı diktatörlüklere sürüklenen keyfi yönetimlerle karşılaşmıştır.

- Başkanlık rejimi ile parlamenter rejime alternatif olarak son zamanlarda uygulanan yarı başkanlık rejimleri, özellikle “yönetimde istikrar” ihtiyacına uygun yanıt verebilmektedir.
- 1982 Anayasasının sistemi, yarı başkanlık iddialarına rağmen parlamenter rejim niteliğini korumaya devam etmektedir.
- 1982 Anayasası ile genişletilen Cumhurbaşkanlığı yetkilileri, yönetimde istikrarı sağlamaya yönelik değil; güçler (yasama, yürütme, yargı) arası denge sağlamaya yöneliktir.
- 1982 Anayasasında, ABD’de görülen türden bir başka başkanlık rejimi kurulmasına yönelik köklü değişiklikler yapılmasında, ülkemizin geleceği bakımından bir yarar görülmemektedir.
- Buna karşılık, yarı başkanlık yönünde bir gelişmenin ülkemiz bakımından yararı görülmemektedir; 7 yıl süre ile göreve getirilecek bir Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, konumunu güçlendireceğine ve hukuki otoritesini artıracığına inanılmaktadır.
- Bugünkü yetkilerine ek olarak, Cumhurbaşkanının özellikle dış politikanın tespiti ve uygulamalarına ilişkin hükümet toplantılarına başkanlık etmesinin zorunlu hale getirilmesi,devletin birlik, dayanışma ve bütünlüğünün dış ülkeler nezdinde yaratacağı imaj yanında, prestij ve itibarını artıracığından çok olumlu ve uygun olacaktır.
- Yönetimde istikrar arayışlarının hükümet sistemlerinden çok siyasi parti ve seçim sistemleriyle daha yakın olduğu; bu nedenle Türkiye’nin aşırı çok parti sisteminden ılımlı çok parti sistemine bir an önce geçmesinde büyük yararlar olduğuna inanılmaktadır.
- Bu amaçla, bir yandan “yönetimde istikrar” ihtiyacına cevap verecek, öte yandan “ılımlı çok parti sistemi”nin gelmesini kolaylaştıracak bir seçim sisteminin bir an önce kabulünü; bir öneri olarak, anayasamızda yer alan “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkeleriyle bağdaşan “Kontenjanlı ve Ülke Barajlı Tek Turlu Birleşik Listeli Nisbi Temsilin d’Hondt Usulü”nü uygun ve yerinde buluyoruz.

BİBLİYOGRAFYA:

- AKIN, İ.: Kamu Hukuku, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul,(tarihsiz)
- ALDIKAÇTI, O.: Anayasa Hukukumuzun Gelişimi ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayını, No: 522, İstanbul, 1982
- ALDIKAÇTI, O.:Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960
Les Parties Politiques Dans Les Democraties Modernes, These, Nidau- Bienne, 1955
- ARSEL, İ.: Anayasa Hukuku (Demokrasi), Ankara, 1964
- ARSEL, İ.: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara,1965
- BATUM, S.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri, İstanbul, 1993
- BAŞGİL, A.F.: Esas Teşkilat Hukuku, C.1, İstanbul, 1960
- BERKES, N.: Siyasi Partiler, İstanbul, 1948
- BURDEAU, G.: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J., 10. Edition, Paris, 1983
- CHANDERNAGOR, A.: Un Parlementer Pour Quoi Faire, Paris, 1971
- CHARLOT, J.: Les Parties Politiques, Paris, 1971
- COLLIARD, C.A.: Les Pouvoirs du Président de la République encas da Coexistence Institutionnel, RDF, 1989
- COTTERET, J.M./EMERİ, C.:Les Systemes Electoraux, PUF, Paris,1970
- ÇAĞLAR, E.: Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul, 1990
- ÇAM, E.: Devlet Sistemleri, İstanbul,1987
- DEMİR, F.: Anayasa Hukukuna Giriş, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1998
- DEMİR, F./KARATEPE, Ş.: Anayasa Hukukuna Giriş, Aydın Kitabevi, İzmir, 1994
- DEMİR, F.: Anayasa Değişikliği Hakkında Öneriler, EBSO Yayın no: 6, İzmir,1995
- DEMİR, F.: Seçim Sistemleri ve Türkiye’ye Uygun Bir Seçim Sistemi Önerisi, ESİAD, Temmuz, 1997, İzmir
- DEMİR, F.: Siyasi Parti Sistemleri ve Türk Siyasi Partiler Kanunu, EĞİAD, Ekim - 1997, İzmir
- DEMİR,F.: Çağdaş Batı Anayasalarında ve 1982 Anayasasında Ekonomik ve Sosyal Haklar, Mercek-MESS, Ocak-1997, S.5, sh.68

- DEMİR, F.: Bireyci Özgürlük Anlayışından Ekonomik ve Sosyal Haklara, Anayasa Kurultayı, Hak-İş, 27-28-29 Şubat, 1992, Ankara, sh. 439
- DUVERGER, M.: Introduction à la Politique, Gallimard, Paris, 1964
- DUVERGER, M.: L'influence des Systemes Electoraux sur la Vie Politique, A. Colin, 1950
- DUVERGER, M.: Les Parties Politiques, A. Colin, 1955
- DUVERGER, M.: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 13 Edition Paris, 1973
- DUVERGER, M.: Sociologie de la Politiques, Thémis, Paris, 1973
- DUVERGER, M.: Siyasal Rejimler, Sosyal Yayınlar, 1976
- DUVERGER, M.: Seçimle Gelen Krallar, Çev. Necati Erkut, İstanbul, 1986
- DVERGER, M.: A New System Model: Semi Presidential Government European Journal of Political Research, 8 (1980)
- EROĞUL, C.: Siyasal Düzenimizde Cumhurbaşkanının Yeri, Mülkiyeliler, Birliği Dergisi, S.128, Şubat-1991
- EROĞUL, C.: Anattüze Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş), Ankara, 1993
- ESEN, B.N.: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Ankara, 1970
- FRANCK C.: Les Grands Décisions de la Jurisprudence, Droit Consitutionnel, Thémis, Paris, 1978
- GRAY, W./HOFSTADTER, R.: Amerikan Tarihinin Ana Hatları, ABKM Yayını, (Tarihsiz)
- GÜRSEL, S.: Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem, TÜSİAD Yayını No.T/95-4/197, İstanbul, 1966
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.: Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995
- GÜNEŞ, T.: Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul, 1956
- GÜNEŞ, T.: Devlet Başkanı- Meclis Çatışması, AÜSBDF, No:2, Ankara, 1964
- GÜNEŞ, T.: Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBDF, No. 191, Ankara, 1965
- GÜRBÜZ, Y.: Karşılaştırmalı Siyasi Sistemler, BETA Yayını, İstanbul, 1987
- HAURIOU, A.: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Monntchrestien, 6 Edition, Paris, 1975
- KAPANİ, M.: Kamu Hürriyetleri, Ankara, 1970
- KAPANİ, M.: Politika Bilimine Giriş, AÜHF Yayını No: 468, Ankara, 1983

- KERSE, A.: Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul, 1973
- KELEŞ, M.: Başkanlık Rejimi, Kuryılmaz Matbaası, İzmir, 1996
- KUBALI, A.F.: Anayasa Hukuku Dersleri, İÜHF Yayını, İstanbul 1969
- KUZU, B.: Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat İstanbul, 1992
- LACHAPEL, G.: Les Regimes Electoraux, A.Colin, Paris, 1934
- LECLERC, Q.C.: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Litec, Paris, 1995
- LİPHART, A.: Çağdaş Demokrasiler, Çev: E.Özbudun/E.Onuldran, TÜSİAD, Ankara, 1986
- MONTESQUIEU: De L'Esprit des Lois, Livre III, VA-VII Flammarion, Paris, 1928
- NEUMANN, A.: Modern Political Parties Approches to Comparative Politics, Chicago, 1956
- NEUSTADT, R.E.: Presidential Power, John Wiley, New York, 1964
- ÖKTEM.N.: Özgürlük sorunu ve Hukuk, İstanbul, 1977
- ÖZBUDUN, E.: Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini, Ankara, 1989
- ÖZBUDUN, E.: Demokrasiye Geçiş sürecinde Anayasa Yapımı, Ankara, 1993
- ÖZBUDUN, E.: Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995
- ÖZBUDUN, E.: Siyasi Partiler, 3. Bası, AUHF Yayın No:441, Ankara, 1975
- ÖZÇELİK, S.: Anayasa Hukuku Dersleri, C.II, İstanbul, 1983
- ÖZÇELİK S.: 1958 Anayasasına Göre Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı Durumları, İHİD 3 (1982)
- ÖZKOL, A.: Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi, AÜHFD, C.XXVI, 1969, S.1-
- ÖZÜERMAN, T.: Türkiye İçin Nasıl Bir Anayasa? Milliyet Gazetesi 3 Ödülü, İstanbul 1991
- PACTET, P.: Textes de Droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 1995
- PACTET, P.: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 14 Edition, Masson/A. Colin, Paris, 1995
- PAYASLIOĞLU, A.: Türkiye'de Siyasi Partiler, İstanbul, 1952
- QERMONNE, J.L.: Le Présidence de la République et Le Système de Partis, Pouvoirs, 41
- SAN, C.: Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri, Ankara, 198
- SARTORI, G.: The Typology of Party Systems- Proposals for Improvement, New York, 1970

- SAYE, A.B./ALLUMS, J.F.: Principles of American Government, 10. Ed. Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1988
- SERTEL, M./KALAYCIOĞLU, M.: Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Yöntemi Tasarımına Doğru, TÜSİAD, No. T/95-5/179, İstanbul, Mayıs- 1995
- SOYSAL, M.: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997
- TANÖR, B.: Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayını, İstanbul , 1990
- TANÖR, B.: İki Anayasa, 1961-1982 Beta Yayını, İstanbul, 1986
- TANİLLİ, S.: Devlet ve Demokrasi, İÜHF YayınNo: 637, İstanbul, 1981
- TEZİÇ, E.: Anayasa Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, 1996
- TEZİÇ, E.: Seçim Sistemleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1967
- TEZİÇ, E.: Siyasi Partiler Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de siyasi Partiler, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976
- TEZİÇ, E.: Batı Demokrasilerde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Derneği, İHİD, Y.1, S.2, 1980
- TEKİN, H.: Türkiye'de Siyasi Partiler ve Siyasi Düşüncenin Gelişimi, İstanbul, 1966
- TUNAYA, T.Z.: Türkiye'de Siyasi Partiler, İstanbul 1952
- TUNAYA, T.Z.: Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1980
- TURHAN, M.: Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır, 1989
- TBMM: Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulamalar, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Ankara, 1982
- TÜSİAD: Siyasi Partiler Yasası, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları, No:1, T/97-5/213, İstanbul, 1997
- TÜSİAD: Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemleri, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Dizi, No: 2T/97-6/214, İstanbul, 1997
- VANDER MEERSCH, W.G.: La Primauté de L'Executif, Rapport Général au VII. Congrès International du Droit Comparé, Bruxelles, 1966
- YAYLA, Y.: Anayasa Hukuku Ders Notları, MUHF, İstanbul, 1985
- ZARKA, J.C.: Les Systèmes Electoraux, Ellips/ Edition Marketing S.A. Paris, 1996

