

HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TIKANMA NOKTALARI VE ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARI

Yrd. Doç. Dr. Hasan Emir AKTAŞ*

Öz

Bugün dünyada mevcut demokratik ülkelerin uyguladığı üç hükümet sistemi bulunmaktadır: Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi. Bu sistemlerin şekillenmesinde özellikle yasama ve yürütmenin yapısı ve aralarındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır. Hükümet sistemleri farklı enstrüman ve uygulamalarıyla birbirinden farklı üç alternatif oluşturmakla birlikte, bunun siyasi kültür ve geleneği, sosyal ve ekonomik yapısı birbirinden çok farklı olan ülkelerin ihtiyacına cevap vermesi mümkün değildir. O zaman yerleşik demokratik geleneğe sahip olan ülkelerin, kendi hükümet sistemleri içerisinde farklı problemlere çözüm olarak ürettiği uygulamaları, ön plana çıkararak, alt sistemler geliştirmek mümkündür. Bu şekilde ülkelerin kendine özgü şartlarına daha uygun seçeneklerin yer aldığı yeni varyasyonlar oluşmuş olacaktır. Bu çalışmada, dünyadaki çeşitli demokratik ülkelerin, uyguladıkları hükümet sisteminin tıkanma noktalarına çözüm olarak ürettiği farklı enstrüman ve düzenlemeler incelenmektedir. Hükümet sistemlerinin toplumların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik rasyonel tasarımlar olmasından hareketle denilebilir ki bu sistemlerin alt unsurlarının yeni ihtiyaç ve şartlara göre çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi, rasyonel bir toplum olmanın gereğidir. Diğer taraftan ülkelerin demokratik ruha ve insan hakları standartlarına riayet etmek şartıyla, uyguladıkları hükümet sistemini kendi sosyal yapılarına ve siyasi kültürlerine uygun şekilde yapılandırmaları, milli kimliklerine olan güven ve saygının da bir icabıdır. Çünkü her bir hükümet sistemine model teşkil eden ülkeler (ABD, İngiltere, Fransa vb.) bu sistemlere kendi tarihi şartlarını yansıtmışlardır.

Anahtar Kelimeler: hükümet sistemleri, başkanlık sistemi, parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi, alt sistemler, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm.

Bottlenecks of The Government Systems And Alternative Handling Ways

Abstract

Today, there are three government systems applied by democratic countries in the world: presidential system, parliamentary system and semi-presidential system. In the formation of these systems, structure of legislative and executive bodies and relationships between those bodies are especially determining factors. Although government systems constitute three alternatives different from each other with their different instruments and practices, these limited alternatives cannot meet the needs of countries whose political culture and social and economic formation is different from each other. Then, it is possible to build up sub-systems considering the practices produced by countries with established democracies as handling ways for different problems within government systems. Thus, new sub-systems with options more suitable for the special conditions of each country will emerge.

This paper studies different instruments and arrangements produced by some democratic countries in the world as handling ways for some bottlenecks emerging within their government systems. Considering that government systems are rational designs in order to meet different needs of societies, it is possible to note that diversifying variations of the government systems in view of new conditions and needs is a natural result of being a rational community. Moreover, respect and confidence of countries to their national identity require their restructuring the government systems in accordance with their social structure and political culture on the condition that these modifications respect democratic essence and human rights standards. Because, the countries that exemplify these systems (US, UK, France etc.) left imprint of their own historical conditions on these systems.

Keywords: government systems, presidential system, parliamentary system, semi-presidential system, sub-systems, rationalized parliamentarism.

* Atatürk Üniversitesi

Giriş

Bilhassa demokratik ülkelerdeki yasama ve yürütme kuvvetlerinin yapısı ve birbiriyle ilişkileri dikkate alınarak, başlıca üç hükümet sistemi tespit edilmiş bulunmaktadır: Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem ve Yarı Başkanlık Sistemi. Bu üç sistemden Yarı Başkanlık Sistemi aslında Başkanlık Sistemi ile Parlamenter Sistem arasında bir sentez durumundadır ve bu sebeple bu sisteme Yarı Parlamenter Sistem demek de mümkündür. Hükümet sistemlerinin yapısını belirleyen belli başlı faktörler şunlardır: Yürütme tek merkezli mi yoksa iki merkezli midir? Yürütme iki merkezli ise cumhurbaşkanının mı yoksa başbakanın mı pozisyonu daha güçlüdür? Parlamento ve hükümet için ayrı ayrı seçimler mi yapılmaktadır, yoksa tek seçimle önce parlamento oluşmakta daha sonra da parlamento içerisinde hükümet mi teşekkül etmektedir? Yürütme ve yasama organlarının birbirini feshetme ve görevden alma yetkileri var mıdır? Yoksa bu iki organ anayasada belirlenen görev sürelerini engelsiz şekilde tamamlayabilmekte midir? Yürütmenin, yani hükümetin veya cumhurbaşkanının kendi partisinden milletvekilleri kanalıyla yasama üzerinde bir kontrolü söz konusu mudur? Yoksa yasama organında görev alan milletvekilleri yasama sürecindeki karar ve tercihlerinde büyük ölçüde kendi iradeleriyle hareket edebilmekte midir? Yasamanın yürütme üzerinde, teorik de olsa kapsamlı ve sistemli bir denetimi söz konusu mudur? Yoksa yürütme kendi alanındaki faaliyetlerinde müstakil bir güç ve yetkiye sahip midir?

Bu kriterler dikkate alındığında hükümet sistemlerinin belli başlı özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

Başkanlık Sistemi: Yürütme tek merkezlidir. Başkan tek merkezden oluşan yürütmenin başıdır. Parlamento ve hükümet için ayrı ayrı seçimler yapılmakta ve her iki organ birbirinden bağımsız şekilde teşekkül etmektedir. Başkanın yasama organını feshetme yetkisi bulunmadığı gibi, yasama organının da başkanın hükümetini düşürme veya kendisini görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrımının daha belirgin olmasının sonucu olarak, başkanın kendi partisine mensup milletvekillerinin meclisteki çoğunluğu kanalıyla dahi olsa yasama organı üzerinde kontrol sağlaması zordur. Yine başkanlık sistemindeki keskin kuvvetler ayrımının bu sefer ters yöndeki bir tezahürü olarak, teorik olarak da olsa yasama organının yürütmeyi sistemli ve kapsamlı şekilde denetleyip kontrol etmesi söz konusu değildir.

Parlamenter Sistem: Parlamenter sistemin devletin ve milletin birliğini temsil eden sembolik bir cumhurbaşkanı ve icrai yetki bakımından çok daha güçlü bir başbakan/kabineden oluşan iki merkezli bir yapısı bulunmaktadır. Parlamento ve hükümet için tek seçim yapılmaktadır. Yapılan seçimlerle önce parlamento yapısı oluşmakta, daha sonra partilerin parlamentodaki milletvekili sayısına göre, genellikle milletvekillerinden meydana gelen hükümet teşekkül etmektedir.

Teorik olarak hükümet parlamentoya karşı sorumludur. Dolayısıyla meclis anayasada yer alan bazı enstrümanlarla hükümeti denetlemekte, yine bu siyasi denetimin bir tezahürü olarak güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilmektedir. Kuvvetler arasındaki dengenin bir sonucu olarak yürütme de belli şartlarda yasama organını feshedebilmekte ve yeni seçimlere götürebilmektedir. Dolayısıyla bu sistemde yasama organı güvensizlik oyuyla hükümetin belirlenen süreden önce yenilenmesini sağlayabildiği gibi, yürütmede feshetmek suretiyle yasama organının belirlenen yasama döneminin bitiminden önce yenilenmesini sağlayabilmektedir. Parlamenter sistemde kuvvetler arasında yumuşak bir ayırım vardır ve hükümet mecliste çoğunluğu elinde tuttuğu için yasama faaliyetini özellikle parti disiplini aracılığıyla yönlendirebilmekte ve kontrol edebilmektedir. Diğer taraftan, anayasal çerçeve bakımından yürütme yasamaya karşı sorumlu olduğundan, pek sık olmasa da yasama organı yürütme üzerindeki bu denetim yetkisini bazı enstrümanlarla kullanabilmektedir.

Yarı başkanlık sistemi: Bu sistemde yürütmenin yapısı parlamenter sistemde olduğu gibi iki merkezden oluşmaktadır. Fakat parlamenter sistemin aksine devletin başı konumundaki cumhurbaşkanının sembolik konum ve yetkilerin ötesinde, sistemde ağırlığı olan kapsamlı icrai yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının bu güçlü konumu, doğrudan seçimlerle seçilmesinden kaynaklanan meşruiyete dayanmaktadır. Cumhurbaşkanı eğer kabineyle ve parlamento çoğunluğuyla aynı partiye mensupsa, gerek yasama faaliyeti ve gerekse iç ve dış siyaset üzerinde geniş bir kontrole sahip olmakta, eğer farklı ve muhalif partilere veya bloklara mensupsa, başbakanla gireceği uzlaşmaya da bağlı olarak genellikle anayasal yetkileriyle yetinmektedir.

Kuşkusuz ki bu üç hükümet sistemi birçok bakımdan birbirinin alternatifi durumundadır ve birinde eksik veya problemlili görülen bir noktanın alternatif çözüm yolu diğerinde bulunabilir. Bu itibarla siyasi çıkmazlarla karşılaşan bazı demokratik ülkelerde zaman zaman hükümet sistemini değiştirme hususunda tartışmalar, siyasi gündemde yer bulabilmektedir. Fakat kuşkusuz ki hükümet sistemini tümünden değiştirmenin, bunun için gerekli mutabakatı sağlayabilmek, yeni sistemi yerleştirebilmek gibi birçok problemlili noktası olduğu gibi, her bir hükümet sisteminin artlarına karşılık bazı eksileri de söz konusu olmaktadır.

Bu sebeple, her bir hükümet sisteminin içerisinde, farklı uygulamaları içeren değişik versiyonların (alt-sistemlerin) bulunması siyasi toplumların önüne çok daha çeşitli alternatifler koyarak, radikal değişikliklere gitmeden tıkanma noktalarını aşma imkânı sağlayacaktır. Bu noktada zaten, müstakil siyasi kimliği ve yerleşmiş siyasi geleneği olan güçlü yönetimlerin uyguladıkları hükümet sistemini kendi sosyal yapısına, kültürel dokusuna ve tarihi geleneğine adapte etmek için gerekli değişiklikleri yapmaktan kaçınmadıklarını görebilmekteyiz. Bu çalışmada dünyadaki yerleşik demokratik geleneği olan çeşitli ülkelerin, uyguladıkları hükümet sistemi içerisinde denedikleri farklı uygulamalar, alternatif çözüm yolları olarak sunulmaya çalışılacaktır.

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TIKANMA NOKTALARI VE ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARI

1. Başkanlık Sisteminde Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları

1.1. Yürütmenin Gerekli Yasaları Çıkarmakta Zorlanması

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde yasama ve yürütme arasında kuvvetler ayrımı keskindir. Bu sebeple, başkanın veya bakanların istediği yasaları çıkarabilmesi için milletvekillerini ikna etmesi gerekir. Bu durum daha çok hükümet ile meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda söz konusu olmaktadır. ABD’de, çok sık olmasa da bazen hükümet kendi partisinin milletvekillerini bile belli bir yönde oy kullanmaları için ikna etmek durumunda kalmaktadır.

Fakat bu durum daha çok bu ülkedeki siyasi parti kültür ve geleneği ile ilgili bir meseledir. Kitle partisi görünümündeki partilerin yer aldığı ABD sisteminde, gerek milletvekillerinin adaylık ve seçim sürecinde ve gerekse seçilen milletvekillerinin yasama faaliyeti döneminde, parti merkezinin milletvekilleri üzerindeki kontrolü zayıf kalmaktadır. Milletvekillerinin adaylıkları yerel seçim komiteleri tarafından belirlenmekte, seçim kampanyalarını ise adaylar büyük ölçüde kendi imkânlarıyla ve kurdukları bağlantılarla yürütmek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla hükümet partisine mensup milletvekillerinin parti başkanı konumundaki başkana sadakat ve bağlılıkları tamamen daha çok iradelerine bağlı bir durumdur (Roskin, 2013: 229).

Fakat başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde, yürütmenin yasamayı yönlendirmekte zorlanması noktasında daha yaygın olan durum, başkan ile meclis çoğunluğunun farklı partilerden olmasıdır. Dolayısıyla problem şu olmaktadır:

1.1.1. Problem

Başkanlık Sisteminde hükümet ile parlamento çoğunluğu farklı/muhafiz partilerden olursa, hükümet, mecliste gerekli yasaları çıkarmakta zorlanabilir ve meclis, aşırı güçlenerek siyasi dengeyi bozabilir.

1.1.2. Alternatif Çözüm Yolları:

1.1.2.1. ABD sisteminde ve bu sistemi model olarak oluşturulan diğer başkanlık sistemlerinin çoğunda, başkana yasama işlemleri üzerinde “veto” hakkı tanımıştır. Bu yetki yasama organının yasama faaliyeti üzerindeki münhasır yetkisini dengeleyebilecek bir unsurdur. Dolayısıyla yasama, yürütmenin talep ettiği yasaları çıkarıp çıkarmama noktasındaki tavrını belirlerken, başkanın elindeki bu etkili enstrümanı dikkate almak durumunda kalmaktadır. Yine başkanlık sistemiyle yönetilen hemen bütün ülkelerde meclisten çıkan kanunlar başkan tarafından imzalanarak yürürlüğe konmaktadır ki bu da veto edebilme veya yeniden incelenmek üzere geri gönderebilme yetkisiyle bağlantılı olarak, başkana çıkan kanunlar üzerinde bir denetim imkânı sağlamaktadır.

1.1.2.2. Bazı ülkelerde başkanlara belli şartlarla kayıtlı veya daha geniş bir çerçevede düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilmektedir. Bazen bu düzenleyici yetkiler kanun hükmünde kararname yapma yetkisine kadar gitmektedir ki bu şekilde söz konusu yetkiler, başkanın yasama organından çıkarmakta zorlandığı bazı acil düzenlemeleri kararname veya tüzük adı altında çıkararak tıkanmayı aşmasına imkân vermektedir. Mesela Brezilya Başkanı konu kararnameleri ve geçici tedbirler yayımlayabilmektedir (Kürüm ve Özkurt, 2015: 575). Bu tür düzenleyici işlemlerin yetki çerçevesi belirlenirken elbette bir taraftan kuvvetler arasındaki dengenin bozulmasına dikkat edilmeli, diğer taraftan, sistemin krize ve istikrarsızlığa yol açabilecek bir tıkanmayı aşabilme kabiliyetinin geliştirilmesine çalışılmalıdır.

1.1.2.3. Bazı ülkelerde uygulanan “halkın vetosu” kavramı da yasama organının yürütme karşısında fazla güçlenmesi ihtimaline karşılık, yasamanın gücünü dengeleyebilecek başka bir enstrüman olabilir. Halkın vetosu, halkın meclisten çıkan bir kanunun yürürlüğe girip girmemesi konusundaki referandum isteğini ifade etmektedir. Bu formülde, yasama organında kabul edilmiş olan bir yasa, resmen yürürlüğe girmesine kadarki süre içerisinde belli sayıda seçmen tarafından verilen dilekçe ile referanduma tabi tutulmaktadır. Referandum sonucunda ilgili kanun kabul edilirse, resmen yürürlüğe girmekte, reddedilirse yasama sürecinden kaldırılmaktadır. ABD’nin bazı eyaletlerinde seçmenlerin %5 veya %10’u, kanunun ilgili eyalet meclisinde kabulünden başlayarak doksan gün içerisinde halkoylaması isteyebilmektedir. Bu formül sadece başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde değil, İtalya, İsviçre gibi farklı sistemlerle yönetilen ülkelerde de demokratik bir araç olarak kullanılmaktadır (Teziç, 2012: 289).

1.2. Başkanın Otoriterleşme Eğilimine Girmesi ve Milli Meclisin Yürütmenin Teşekkül ve İşleyişinde Etkisiz Kalması

Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarında da görüldüğü gibi, bazı yorumcular bu sistemde yürütmenin tek merkezli olmasının, başkanın otoriterleşmesine ve keyfi yönetimine yol açacağı endişesini taşımaktadır. Belirtmek gerekir ki başkanlık sisteminde başkanın gücü yürütmenin tamamına yayılıyorsa, parlamenter sistemde de başbakanın etkisi yürütmenin yarısı ile fiili olarak yasamanın yarısı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çünkü kuvvetler arasındaki yumuşak geçiş sebebiyle başbakan çoğunluğunu elinde tuttuğu parlamentoyu rahatlıkla kontrolü altında tutabilmektedir. Hatta başbakanın gerek seçim dönemindeki ve gerekse hükümet sürecindeki bu güçlü konumunu ifade etmek için siyaset bilimi literatürüne ‘başkanlaşma’ kavramı getirilmiştir. (Poguntke ve Webb, 2007: 5). Dolayısıyla aslında yürütme erkinin başındaki insanların ototerleşme eğilimini, hükümet sisteminden daha çok, ülkedeki siyasi kültüre ve demokratik kurumların gelişme ve pekişme seviyesine bağlı bir durum olarak görmek gerekir.

1.2.1. Problem

Başkan yürütme üzerindeki münhasır kontrolünü ve yasama organına karşı sorumlu olmama durumunu kullanarak otoriterleşebilir ve keyfi bir yönetim politikasına girişebilir.

1.2.2. Alternatif Çözüm Yolları:

1.2.2.1. Birçok ülkede başkanın görev süresi sınırlandırılmıştır. Mesela ABD’de başkanın görev süresi 4+4 ile sınırlıdır. Başkan birinci dört yılın sonunda ekonomik, uluslararası, idari vb. alanlardaki performansının yanında, demokratik tavır ve politikası için de seçmen karşısına çıkmak durumundadır. Projelerini devam ettirmesi için kendisine verilen ikinci dönem görev imkânını, ancak halkın önceki döneme ait demokratik performansı tasvip etmesi şartı ile kullanabilir. İki dönem sonunda ise her halde görev süresi bir daha seçilememek üzere sona ermektedir.

Hatta başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerden biri olan ve son otuz yılda demokratik kurumsallaşmada önemli mesafeler kateden Güney Kore’de başkan beş yıllık tek dönem için seçilebilmektedir (Park, 2006: 748).

Buna karşılık parlamenter sistemde, birçok bakımdan etkisini artırarak ve konumunu güçlendirerek “başkanlaşan” ve seçimlerde halk tarafından denetlenme dışında fiili olarak hiçbir kontrol mekanizmasına tabi bulunmayan başbakanların, çoğu zaman herhangi bir dönem sınırlaması bulunmamaktadır (Roskin vd., 2013, 291). İtalyan’ın eski başbakanlarından Silvio Berlusconi, Türkiye’nin eski başbakanlarından Süleyman Demirel, Almanya’nın eski başbakanlarından Helmut Kohl gibi başbakanlar defalarca iktidara geçerek siyasi yapıyı kontrol etmişlerdir. Bu başbakanlardan mesela Demirel’in iktidarını, demokratik bir denge unsuru değil, ancak, askeri vesayet ve bölünmüş siyasi yapı gibi, demokratik yapının dışındaki bazı faktörler frenlemiş ve zayıflatmıştır.

1.2.2.2. Federatif Yapılanma: Başkanlık sistemlerinde başkanın gücünü dengeleyebilecek en önemli unsurlardan biri, önemli siyasi yetkiler üstlenmiş bulunan bölgesel yapılar (eyaletler) olabilir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD, Arjantin, Brezilya gibi ülkelerde siyasi yetkinin belli bir kısmının bölgesel birimlere dağıtılmış olması, merkezi yürütmenin gücünün yatay biçimde parlamento tarafından frenlenmesinin dışında, dikey olarak da bölgesel yönetimler tarafından dengelenmesi anlamına gelmektedir. Fakat belirtmek gerekir ki mevcut örnekler baktığımız zaman federatif yapıların oluşumunda merkezi otoriteyi dengeleme amacı, çok belirleyici bir amaç olarak görünmemektedir. Yine de şunu söylemek mümkündür ki bölgesel yapıların önemli siyasi yetkilere sahip olduğu ülkelerde, başkanın otoriterleşme eğilimini frenleyebilecek önemli bir karşı denge unsuru mevcut demektir.

1.2.2.3. Kabine Başkanı (Chief of Cabinet): Arjantin Anayasasında 1994’te yapılan bir değişiklik, başkana bağlı, ama siyasi olarak Kongreye karşı sorumlu olan ve güvensizlik oyuyla görevden alınabilen bir Kabine Başkanlığı pozisyonu ihdas

edilmiştir. Kabine başkanı ülkenin genel idaresini üstlenmekte, devlet memurlarını atamakta, başkanın yokluğunda kabine toplantılarını düzenleyip koordine etmekte ve toplantılara başkanlık etmektedir; bunun dışında kanun tasarılarını Kongreye iletmekte ve Kongrenin bilgi taleplerini cevaplandırmaktadır. Kabine başkanı ayda en az bir defa Kongrenin karşısına çıkarak hükümet karar ve icraatları hakkında bilgilendirme yapmaktadır (Korzeniewicz ve Vacs, 2006: 37).

Başkanlık sistemi için bir yenilik anlamına gelen bu yapı, sistemin işleyişinde farklı bir rol üstlenmiştir: Bu yapının Fransız sistemindeki başbakanından en önemli farkı, milletvekili olmaması ve meclisteki çoğunluğun desteğini elinde tutan bir parti lideri olmamasıdır. Başkanlık sistemindeki diğer bakanlar gibi tamamen başkan tarafından atanmakta, ama güvensizlik oyu vasıtasıyla meclis tarafından denetlenmekte ve siyaseten meclise karşı sorumlu olmaktadır. Dolayısıyla Fransız sistemindeki başbakan gibi bağımsız bir siyasi lider değildir. Başkanın kurduğu ve yönettiği kabine teşkilatının düzenleyici bir ajanı olarak, yürütmenin belli ölçülerde ve başkanın bağımsızlığını zayıflatmadan, yasamanın denetimine açık olmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan başkanın ve hükümetin meclisle olan ilişkilerini bir bütünlük içerisinde yürütmekte ve iki organ arasındaki kopukluğu gidermektedir.

Geleneksel doğu monarşilerindeki sadrazam makamına oldukça benzeyen bu uygulama, hem başkanlık sisteminde yasama ile yargı arasındaki keskin ayrımı, kopukluğu ve gerilimi yumuşatabilir, hem de yarı başkanlık sisteminde “kohabitasyon” durumunun getirebileceği gerilimleri ortadan kaldırabilir. Çünkü burada kabine başkanının arkasında meclis çoğunluğunun bulunması söz konusu değildir. Ayrıca göreve getirilme ve görevden alınma yönüyle başkana bağlı bir bakan konumundadır. Diğer bir avantajı da bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve hükümetin ikinci derecede işlerini planlayıp yürütmek suretiyle başkanın yükünü hafifletmesidir.

1.2.2.4. Ombudsmanlık: Türkiye’de 2012 tarihli bir kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında yürürlüğe giren bu uygulamayı şu şekilde tanımlamak mümkündür:

“Kamu Denetçisi, şikayet üzerine veya re’sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerrindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin, geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 2000: 160).

İlk kez İsveç’te uygulanmaya başlayan ve Osmanlı’daki şeyhülislamlık kurumundan mülhem olduğu söylenen ombudsmanlık, “aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, İsrail, Hindistan, Nijerya ve Portekiz’in de bulunduğu 40’ın üstündeki ülkede ulus, bölge, şehir ve belediye bazında uygulanmaktadır” (Kalabalık, 2013: 350-351).

Ombudsmanlık kurumunun Peru, Nijerya gibi başkanlık sistemine model oluşturmak bakımından ikinci derecede önemli olan ülkelerde de uygulanmakla birlikte, çoğunlukla Avrupa'nın parlamenter sistemle yönetilen ülkelerinde uygulandığı gözlemlenmektedir. Aslında bu kurumun, yürütmenin tek merkezde toplandığı ve parlamentoya karşı sorumlu olmadığı başkanlık sistemlerinde, özellikle de federal yetki dağılımının bulunmadığı ve sivil toplumun yeterince gelişmediği durumlarda, yürütmenin işlemlerinin denetlenmesi açısından oldukça faydalı olacağı söylenebilir.

1.3. Başkanın Büyük Siyasi ve Hukuki Hatalar Yapması Durumunda Sistemin Kendini Yenileyememesi

Gelişmiş demokratik bir sistem dinamik bir yapıyı içermektedir. Bu sebeple özgür medyanın, sivil toplum kuruluşlarının ve serbest kamuoyunun işlediği bir toplumda bir başkanın peş peşe ve kasıtlı siyasi ve hukuki yanlışlar yaparak ülkesini telafisi olmayan zararlara uğratması pek mümkün görünmemektedir. Böyle durumda demokratik aktörler hükümet üzerinde ağır bir baskı oluşturarak onu etkisiz hale getirecektir.

Nitekim mesela İngiltere'de kral/kraliçe, bütün sivil ve askeri bürokratları atama ve görevden alma, bütün yasalar üzerinde mutlak bir veto uygulama, dış politika ve savunma politikası geliştirme ve bunları hayata geçirme, meclisi feshetme ve yeni seçimlere karar verme gibi oldukça kapsamlı yetkilere sahip olmasına rağmen, demokratik toplum yapısının dinamik unsurlarının denetim ve yönlendirmesiyle, sembolik çerçevenin bir adım dahi dışına çıkmamaktadır (Andrews, 2006: 1411). Hâlbuki monarkın görev süresiyle ilgili hiçbir bir sınırlama, tabi olduğu hiçbir siyasi sorumluluk ve bağlı kalması gereken hiçbir yazılı anayasal çerçeve de bulunmamaktadır.

1.3.1. Problem

Başkanın yasamanın denetimine tabi olmaması sebebiyle, siyaseten ve hukuki olarak büyük hatalar yapması durumunda, sistemin kendini yenilemesi mümkün olmayabilir.

1.3.2. Alternatif Çözüm Yolları:

1.3.2.1. Meclis Soruşturması (Impeachment): Başta ABD olmak üzere birçok ülke anayasasında başkan, bakanlar, milletvekilleri, yüksek mahkeme başkanı gibi üst düzey görevlilerin meclis tarafından suçlanması, yargılanması ve eğer suçlu bulunursa görevden uzaklaştırılması öngörülmektedir. İlk kez ABD Anayasası ile getirilen bu uygulamada mesela bir başkanın anayasayı ve yasaları çiğneyerek vatana ihanet, rüşvet gibi ağır suçlardan birini işlediği düşünülüyorsa, temsilciler meclisinde yapılan bir oylamayla başkan suçlanmakta (impeachment), daha sonra Senato yargı makamı rolüyle suçlanan başkanı üçte ikilik bir oyla mahkum ederse, başkanın görevi sona erdirilmiş olmaktadır (Yon, 2011: 768).

Türkiye'nin 1982 Anayasasındaki meclis soruşturmasında, soruşturma konusu olan bakan veya başbakanın görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılması amacıyla meclis genel kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararıyla Yüce Divana sevk edilmesi öngörülmektedir. Yüce Divana sevk edilen başbakanın hükümeti, bakanın da görevi düşmektedir (Özbudun, 1995: 274). ABD sistemindeki meclis soruşturmasının (impeachment), Türkiye'deki uygulamayla kıyaslandığında, daha zor şartlara dayandırıldığı ve aynı zamanda daha derin yansımaları olacağı söylenebilir.

Soruşturmaya konu olan yürütme yetkilisinin meclisçe mahkum edilebilmesi için Türkiye'deki tek kanatlı meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu yeterliken, ABD'de Temsilciler Meclisinin, hazır üyelerin basit çoğunluğuyla ilgili şahsı suçlamasından sonra, Senato, hazır üyelerinin üçte ikilik çoğunluğuyla mahkumiyet kararı vermektedir. ABD'deki uygulamada Senato'nun soruşturma süreci adli bir boyut da taşımaktadır. Çünkü bu sürece Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık etmekte ve Senato soruşturulan başkanı sadece görevden almakla yetinebileceği gibi, kamu görevlerinden mahrum etme gibi cezai yaptırımlar da uygulayabilmektedir. Halbuki Türkiye'deki sistemde işlemin cezai ve hukuki boyutu Yüce Divana bırakılmakta, meclisin kararı sadece hükümeti düşürme, görevden alma gibi siyasi bir sonuç doğurmuş olmaktadır. Diğer taraftan başkanlık sisteminde kuvvetler kendi alanlarında bağımsızdır ve başkan parlamentoya karşı sorumlu değildir. Dolayısıyla başkanın sorumlu olmadığı bir organ tarafından görevden alınma durumuna düşmesi, daha ciddi yansımalar ifade etmektedir.

1.3.2.2. Anayasa ve Anayasa Mahkemesi: Ülkede rasyonel ve demokratik bir hukuk sistemi tesis edebilen bir anayasanın bulunması ve bu anayasanın siyasi sistemde aktif bir rol icra edebilmesi, başkanın keyfi otoritesini kontrol altında tutabilir. Çünkü anayasaların en birincil amaçlarından biri, belki birincisi 'sınırlı devleti' gerçekleştirmektir. Modern anayasacılık, başlangıçtan itibaren sınırlı devlet düşüncesiyle paralel şekilde seyretmiştir. "Anayasacılığın asli özelliği, keyfi yönetimin tersine, hukuki ve kuramsal mekanizmalar yoluyla sınırlanmış bir yönetim tesis etmektir. Buna bağlı olarak, anayasa yapmanın amacı, devleti sınırlamak ve yönetenlerin hukuka ve kurallara uymasını temin etmektir" (Erdoğan, 2012: 18).

Anayasacılık anlayışıyla bağlantılı olarak, demokratik ruha bağlı bir anayasa mahkemesinin siyasi sistemde etkili bir işlev icra etmesi, başkanın ve hükümetin anayasanın demokratik ruhuna aykırı kararlarını frenleyerek, otoriterleşme teşebbüslerini engelleyebilir.

2. Parlamenter Sistemde Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları

2.1. Yürütmeyi Oluşturan İki Merkez Arasında Anlaşmazlık ve Çatışma Olması

Klasik parlamenter sistemde yürütme yetkisi, halk tarafından seçilmiş, meclis çoğunluğunu elinde tutan, meclise ve halka karşı sorumlu ve hükümetin icrai yetkisini üstlenmiş bulunan bir başbakan/kabine ile genellikle doğrudan seçimlerle seçilmiş olmayan ve meclise ve halka karşı sorumluluğu bulunmayan temsili/sembolik yetkilere sahip bir monark veya cumhurbaşkanı arasında paylaşılmaktadır. Dolayısıyla bu sistemde devlet başkanının konumu esasen devletin ve milletin birliğini temsil etmek, devlet kurumları arasında koordinasyon sağlamak gibi daha çok sembolik anlamı olan bir çerçeveye dayanmaktadır. Nitekim klasik parlamenter sistemin en önemli modelini oluşturan İngiltere’de devlet başkanı konumundaki kralın/kraliçenin kağıt üzerinde çok geniş yetkileri olmasına rağmen, uygulamada bu yetkiler yok gibidir. Bu sebeptendir ki monarşiyi sürdüren demokratik ülkelerin tamamı parlamenter sistemi uygulamaktadır. Çünkü halk iradesine dayanmayan ve halka karşı siyasi sorumluluğu olmayan bir makamın sembolik bir çerçevede kalması modern demokrasinin bir icabı olarak değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla klasik parlamenter sistemde yürütmeyi oluşturan iki merkez (devlet başkanı ve başbakan/kabine) arasındaki anlaşmazlık ve çatışma, arızı bir durumdur ve devlet başkanının sembolik konumunun dışına çıkmasından veya çıkarılmasından kaynaklanmaktadır. Demokratik sistemde sorumluluk yoksa yetki de yoktur ve olmamalıdır. Türkiye’de 1990’lı yıllarda Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Demirel hükümeti arasında şahsi uyuşmazlıktan, 2000’li yıllarda Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Erdoğan hükümeti arasında daha çok ideolojik farklılıktan dolayı ortaya çıkan anlaşmazlıklar, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının konumunu sembolik olmaktan çıkarmasından kaynaklanmıştır. 2001 yılında aynı siyasi yelpazeye mensup ve aralarında şahsi bir rekabet beklenmeyen Cumhurbaşkanı Sezer ile Başbakan Bülent Ecevit arasında yaşanan MGK tartışmaları ve bunun ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarı için sarsıcı etkilere yol açması, meselenin, klasik parlamenter sistemin çerçevesinin bozulmasından kaynaklandığı gerçeğine, daha çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır.

2.1.1. Problem

Parlamenter sistemde yürütmenin iki merkezi arasında şahsi rekabetten veya ideolojik zıtlaşmadan doğabilecek anlaşmazlık ve sürtüşmeler siyasi ve ekonomik istikrara zarar verebilir.

2.1.2. Alternatif Çözüm Yolları:

2.1.2.1. Parlamenter sistem, hem siyasi sorumluluğun ve hem de esaslı icra yetkisinin başbakanda bulunmasını gerektirmektedir. Türkiye’nin 1982 Anayasasının siyasi partilerden ve meclisten kaynaklanan istikrarsızlığı telafi etmek için yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını güçlendirmesi, parlamenter sistemin tabiatına aykırı bir du-

rumdur. Parlamenter sistemin omurgası başbakan ve kabinedir. Dolayısıyla herhangi bir ülkede hangi sebeple olursa olsun, başbakana ve kabineye güvenilmiyorsa ve onun yetersizliğini telafi etmek için doğrudan seçilmemiş bir devlet başkanı veya seçime dayanmayan bazı kurumlar ön plana çıkarılıyorsa, sistemde ciddi bir arıza ortaya çıkmış demektir. Mesela halka güvenmeyen bir demokrasi ne kadar anormalse, başbakana ve seçilmiş hükümete güvenmeyen bir parlamenter sistem de o kadar arızalıdır.

Dolayısıyla parlamenter sistemde yürütme erkini paylaşan iki merkez arasındaki anlaşmazlık ve gerilimleri çözenin en birincil ve zorunlu yolu, icrai yetkilerini tamamen başbakana bırakmak ve devlet başkanını sembolik bir konuma indirgemektir. Cumhurbaşkanının bu sistemdeki rolü daha çok kriz durumlarında ve sistemin geçiş dönemlerinde kolaylaştırıcı, uzlaştırıcı ve koordinasyon sağlayıcı bir rolden ibarettir. Devletin ve milletin birliğini temsil etme rolü ise aslında daha çok, farklı kimlikler ve gruplar arasında birlik sağlamakta zorlanan ülkeler için geçerli olan bir algı ve imaj meselesidir ve bu imajın tesirli olabilmesi için de devlet başkanının siyasi etkisi ve yansıması olan bütün olaylardan uzak durması gerekmektedir.

2.2. Uyumsuz Koalisyonların Siyasi İstikrarı Bozması

Koalisyonlar parlamenter sistemin en zayıf noktalarından biridir. Mecliste çoğunluğun tek parti tarafından sağlanamaması sebebiyle, birden çok partinin ortak hükümet kurması anlamına gelen bu yapılar, gerek hükümetin kurulma sürecinde ve gerekse hükümetin icrası esnasında birçok problem, gerilim ve anlaşmazlık doğurma potansiyeli taşımaktadır. Seçim esnasında seçmenler hangi hükümet kompozisyonuna oy verdiğini bilememektedir. Nasıl bir hükümet programı ile karşılaşacakları belli değildir. Çünkü bu hususlar seçimden sonraki koalisyon görüşmeleri sonucunda belirlenecektir. Birçok ülkede koalisyon dönemlerinde hükümetlerin sık sık değişmesi, kapsamlı ve uzun vadeli plan ve projelerin uygulanmasını, yatırımcı ve vatandaşların önlerini görebilme hareket etmesini imkânsız hale getirmektedir. Koalisyon tarafları arasında her an çıkabilecek tartışma ve sürtüşmeler ülkedeki sosyal, siyasi ve ekonomik istikrara zarar verebilmektedir. Başbakanlar hükümet dengesini koruma adına riskli ama gerekli siyasi adımları atmaktan kaçınmaktadır. Koalisyona taraf olan partiler her meseleyi kendi siyasi çıkar ve avantajlarına kullanmak istediklerinden, ülkenin ve milletin ortak yararına yönelik karar ve icraatlar ikinci planda kalmaktadır. Son olarak, uzlaşma kültürü olmayan ülkelerde koalisyonlardan kaynaklanan çekişmeler, sosyal tabandaki ayrılıkları daha da derinleştirebilmektedir.

2.2.1. Problem

Çok sayıda siyasi tarafın yer aldığı koalisyon yapıları, özellikle siyasi uzlaşma kültürü gelişmemiş olan ülkelerde, gerek hükümetin kurulma sürecinde ve gerekse hükümet etme döneminde birçok anlaşmazlık ve sürtüşmelere yol açarak, ülkenin sosyal, siyasi ve ekonomik istikrarına zarar verebilmektedir.

2.2.2. Alternatif Çözüm Yolları:

2.2.2.1. İtalyan Başbakanı Matteo Renzi 5 Mayıs 2015'te tartışmalı bir seçim yasasını Temsilciler Meclisinden geçirmeyi başardı. İkinci Dünya Savaşından bu yana çoğu koalisyon hükümeti olmak üzere 63 hükümetin görev yaptığı İtalya'da, hükümet istikrarsızlıklarının ekonomik ve siyasi yapıyı zayıflattığı kabul edilmektedir. Yeni seçim yasasına göre liste usulü nisbi temsil seçim sistemiyle yapılacak seçimlerde %40'lık bir oy oranına ulaşan parti, mecliste sandalyelerin %55'ini elde ederek tek başına hükümet kuracaktır. Eğer hiçbir parti %40'lık oy eşliğine ulaşamazsa, en çok oyu alan iki parti arasında ikinci tur seçim yapılacaktır ve bu şekilde tek parti hükümeti temin edilmiş olacaktır (The Wall Street Journal, 4 Mayıs 2015).

Avrupa'nın birçok ülkesinde başbakanların konumu güçlenirken, İtalya'da parlamentonun zayıflığına paralel olarak hükümetin konumu da zayıflamaktadır. Hükümetler koalisyon siyasetinin değişken yapısına dayandığından, başbakanlar dikkat ve mesaisini her şeyden önce hükümetin siyasi zeminini bir arada tutmaya hasretmektedir. İtalya'da İkinci Dünya Savaşından bu yana altmış üç hükümet değişmiştir. Yeni hükümetlerin kurulma süresi yaklaşık altı hafta sürmekte ve önceki hükümetin nezaret ettiği bu altı hafta zarfında ciddi hiçbir icraat yapılmamaktadır. Hükümet kurma sürecinden marjinal partiler devre dışı bırakılıp merkezdeki partiler bu sürece dahili edildiğinden, bu partiler de aslında aynı seçmen kesimine hitap ettiğinden, koalisyonda yer alan partiler arasında ciddi bir rekabet ve bu rekabete bağlı hassas bir hareketsizlik durumu söz konusu olmaktadır. Bu ateşkes de özellikle küçük partilerin her an, siyasi gelişmeleri kendi avantajlarına kullanma girişimlerine bağlı olarak bozulma riski taşımaktadır (Spotts ve Wieser, 2008; 115-116).

Dünya gündeminde de dikkat çeken bu yasanın farklı yönü, belli oranda oy alan bir partiye meclis çoğunluğunu garanti etmesidir. Kuşkusuz tek kişilik çoğunluk seçim sistemi, ülke sathındaki oy oranı bakımından çoğunluğu sağlayamayan partilere, meclis kompozisyonu bakımından çoğunluk temin edebilmektedir. Fakat normal şartlarda, nisbi temsil sistemiyle bunu sağlamak mümkün değildir. Bu uygulama bağlamında şunu belirtmek gerekir ki demokratik ve siyasi anlamda ciddi istikrarsızlığa ve ülkenin gerilemesine yol açan bir sistemin, sırf daha demokratik olduğu için, devamında ısrar etmenin rasyonel bir tavır olup olmadığı tartışmaya açık bir konudur.

2.3. Parlamentonun Dağınık Olması veya Yürütme Üzerindeki Denetimini Siyasi İstikrarı Bozucu Şekilde Kullanması

Parlamente sistem ile yönetilen ülkelerde bazı dönemlerde, aralarında uzlaşma bulunmayan çok sayıda parti parlamentoda yer alabilmektedir. Partilerden birinin meclis çoğunluğunu sağlayamadığı böyle bir durumda, yasama organının yürütme karşısında güçlü olması, yasama faaliyetini yürütme, ortak kararlar alma ve istikrarlı hükümetler kurma noktasında ciddi sıkıntılara, telafisi zor krizlere yol açabilmektedir. Böyle bir yapıda ülkedeki siyasi kutuplaşma fazlaysa ve siyasi uzlaşma kültürü

zayıf, tarafların bütün adımları, rakip durumdaki diğer tarafları engelleme ve zayıflatma stratejisine yönelik olmaktadır. Bu da hem yasama, hem de yürütme anlamında ülkenin istikrarında ciddi hasarlara yol açabilmektedir.

Fransa'nın Dördüncü Cumhuriyet olarak adlandırılan 1946-1958 dönemi, yasama organının yetki bakımından güçlü, ama siyasi kompozisyon olarak dağınık olduğu bir dönemdir. Meclisin bu kadar güçlü olması, parlamentoda güçlü bir parti olduğunda, işlevsel bir anlam kazanacakken, mecliste çok sayıda partinin yer alması sebebiyle, bu partiler hükümetleri düşürme yarışı içinde olmuş ve sıklıkla gözlenen, milletvekillerinin bakan olma hevesi gibi kısır siyasi amaçlar yüzünden sistem istikrarsızlığa sürüklenmiştir (Korkmaz, 2015:102). Gerek o dönemin Fransa örneği ve gerekse İtalya, İsrail ve 1970'lerdeki Türkiye örneği göstermiştir ki siyasi eğilimlerin dağınık şekilde yer aldığı parlamentolar, yetki bakımından ne kadar güçlü olursa, yürütme o kadar zayıf ve etkisiz olmaktadır.

2.3.1. Problem

Parlamenter sistemle yönetilen bir ülkede bazen meclis içerisinde birbiriyle uzlaşmayan çok sayıda parti yer almakta ve bu durum yasama ve yürütme süreçlerinde istikrarsızlıklara yol açabilmektedir.

2.3.2. Alternatif Çözüm Yolları:

2.3.2.1. Tek İsimli Tek Turlu Çoğunluk Sistemi (Dar Bölge Seçim Sistemi): Bu sistemde her bir milletvekilliği için bir seçim çevresi belirlenmekte ve bu seçim çevresinde oyların basit çoğunluğunu alan aday tek tur sonucunda milletvekili seçilmektedir. Bu sistemde önemli olan belli seçim bölgelerinde ezici çoğunluğa sahip olmak değil, rakiplerin her birinden daha çok oy almaktır. Bu sistem genellikle belli bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlamasını kolaylaştırmaktadır. Partilerin mücadelesi kararsız seçmen üzerinde yoğunlaşmakta, seçmen ise tek turlu seçimde oyunun boşa gitmemesi için en yüksek oyu alması muhtemel olan adaylara ve dolayısıyla partilere yönelmektedir. Bu durumda ülke genelinde en yüksek oyu alabilen birinci ve ikinci partiler aldıkları oy oranının çok üzerinde sandalyeye sahip olabilmektedir. Genellikle birinci partinin lehine işleyen bu sistem, hem tek parti hükümetlerinin kurulmasına, hem de iki partili istikrarlı bir siyasi yapının teşekkül etmesine zemin hazırlamaktadır (Teziç, 2012: 333-335).

Bu sistemin en belirgin örneklerinden biri İngiltere'dir. Bu ülkede parlamenter sistem uygulanmasına rağmen, istisnalar dışında, (mesela 2010 yılında İşçi ve Muhafazakar Partilerden biri mecliste çoğunluğu sağlayamamış ve üçüncü parti durumundaki Liberal Demokrat Parti hükümete ortak olmuştur) iki büyük partiden biri çoğunluğu sağlayarak tek başına hükümet kurabilmiştir.

Belirtmek gerekir ki çoğunluk sisteminin, seçmenlerin siyasi eğilimlerindeki dağınıklığı gidererek sisteme bir istikrar kazandırabilmesi için, partilerin ülke sathındaki oy dağılımının az çok homojen olması gerekir. Eğer etnik, dini, kültürel, ekonomik vb. sebeplerle, farklı bölgelerde farklı partilerin oylarında bir yoğunlaşma varsa, o zaman Tek İsimli Tek Turlu Çoğunluk Sistemi beklenen bu etkiyi göstermeyebilir. Nitekim birçok noktada İngiltere'deki siyasi modeli izlemekte olan Kanada'da bu sistem uygulanmasına rağmen, 1993'e kadar iki parti sistemi hâkimken, bu tarihten sonra, beş büyük federal parti sistemde hâkim duruma gelmiştir (Eryücel, 2015: 645).

2.3.2.2. Seçim Barajı: Parlamentodaki dağınıklığı önleyerek daha düzenli ve verimli bir kompozisyon elde etmenin diğer bir yolu da seçim barajı konulmasıdır. Bu yolla ülke genelindeki oyların belli bir yüzdesini alamayan partiler meclis dışında kalmakta ve bunların alabileceği sandalyeleri büyük partilerin almasıyla, mecliste daha derli toplu bir kompozisyon ortaya çıkmaktadır.

Türk siyasi sistemi 1980 ihtilalinden ve 1982 Anayasasından sonra birçok noktada yeniden yapılandırılmıştır. 1970'lerdeki krizlerin tekrarlanmaması amacıyla, yasadaki dağınıklığı gidermeye yönelik adımlardan biri de seçim sisteminde yapılan değişikliktir. Bu çerçevede yeni seçim kanunuyla 1960'lar öncesine dönülerek 'dar bölge seçim sistemi'ni geri getirmek yerine, d'Hondt sistemine dayalı nisbi temsil sistemine % 10 seçim barajı eklenmiştir. Bu baraj genellikle %5 civarında veya bunun altında seyreden dünyadaki ortalamanın epey üzerinde olması bakımından, 'temsilde adalet' yönüyle tartışılabilir da özellikle 1980'li ve 2000'li yıllarda Türkiye'nin yasama ve yürütme faaliyetlerindeki istikrarına katkıda bulunduğu söylenebilir.

2.3.2.3. Yapıcı Güvensizlik: 1949 Almanya Anayasasının getirdiği bu uygulama, parlamentodaki grupların, alternatif bir hükümet oluşturup ona güvenoyu için gerekli çoğunluk desteğini sağlayamadığı müddetçe, mevcut hükümeti düşürememesini öngören ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çerçevesinde değerlendirilen bir sistemi ifade etmektedir. Almanya'nın 1920 ve 1930'lu yıllardaki Weimar Cumhuriyetinin son dönemlerinde, mecliste parlamenter demokratik sisteme karşı olan radikal gruplar yer almış ve bu gruplar mevcut demokratik hükümete karşı olma noktasında birleşirken, alternatif hükümet oluşturma konusunda birlikte hareket edememişlerdir. Bu durumda yıkmada birleşen ama yapmada birleşemeyen bu güçler, Almanya parlamentosundaki bu tavırlarıyla demokratik sistemin zayıflamasına yol açmış ve Nazi diktatörlüğünün yükselmesine zemin hazırlamıştır.

1949 Almanya Anayasasının Yapıcı Güvensizlik uygulamasını düzenleyen maddesi şu şekildedir: "Madde 67. (1) Federal Meclis, Federal Başbakana güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı ondan görevden azlını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uyar ve seçileni atar" (Almanya Anayasası, 67. Madde).

Yapıcı güvensizlik uygulaması Alman hükümetlerinin istikrarına katkıda bulunmuştur. Bir hükümetin yerine başka bir hükümet koymak, bir hükümeti düşürmekten daha zor olduğundan, yapıcı güvensizlik oyu Almanya tarihinde sadece bir defa uygulanmıştır. 1982’de Hür Demokrat Partili milletvekillerinin Sosyal Demokrat Partinin öncülüğündeki koalisyonundan ayrılarak Hristiyan Demokrat Parti öncülüğünde bir koalisyona girmeye karar verdikleri zaman yapıcı güvensizlik oyu ile hükümet düşürülmüş ve yeni hükümet teşkil edilmiştir (Roskin vd., 2013: 289).

2.3.2.4. Fesih Tehdidi Altında Güvenoyu: Almanya Anayasasının bu uygulama ile ilgili hükmü şu şekildedir: “Madde 68: (1) Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclisin, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakanı seçtiği durumda, fesih hakkı düşer” (Almanya Anayasası, 68. Madde).

Burada başbakan gördüğü lüzum üzerine meclisten güvenoyu istemektedir. Bu durumda eğer meclis başbakana ve hükümetine güvenoyu vermez ve gereken çoğunlukla alternatif bir hükümet de çıkaramazsa, cumhurbaşkanı, başbakanın önerisi üzerine meclisi feshedebilmektedir. Dolayısıyla meclisteki milletvekilleri hükümete güvenoyu vermediği ve alternatif bir hükümet de çıkaramadığı takdirde milletvekilliği görevlerinin sona erebileceğini bilerek daha dikkatle ve sorumlu hareket etmektedir (Gözler, 2000: 34). Almanya Anayasasındaki ‘Yapıcı Güvensizlik’ uygulamasını tamamlayan bu enstrümanın, rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir başka tezahürü olduğunu belirtmek gerekir.

2.3.2.5. Yasamaya Karşılık Yürütmenin Güçlendirilmesi: Yasama karşısında yürütmenin güçlendirilmesi iki şekilde olabilir: Bunlardan birincisi parlamenter sistem çerçevesi içerisinde kalınarak, yürütmenin hükümet kanadının hareket alanının genişletilmesi ve pozisyonunun güçlendirilmesidir. Alman sisteminde yukarıda açıklanan ‘Yapıcı Güvensizlik’ ve ‘Fesih Tehdidi Altında Güvenoyu’ bu amaca yönelik enstrümanlardan bazılarıdır. Burada yapılması gereken, öncelikle hükümetin kurulmasının kolaylaştırılması ve düşürülmesinin zorlaştırılmasıdır. Diğer taraftan hükümetin, ihtiyaç duyduğu yasaları çıkarmasını kolaylaştıracak bazı enstrümanlar devreye sokulabilir ve bu noktada tıkanma olması ihtimaline karşılık, acil durumlarda başvurulabilecek bir alternatif olmak üzere, hükümete kanun hükmünde kararname gibi düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilebilir.

Türk siyasi sisteminde 1964 Anayasasına 1971 tarihinde yapılan değişiklikle giren bu uygulama, 1982 Anayasasında da devam ettirilmiştir. Bilindiği gibi 1971 değişiklikleri ve 1982 Anayasası siyasi sistemdeki zaafiyet ve tıkanmalara tepki olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla her iki düzenleme, dağınık ve uzlaşmasız yapısıyla yürütme üzerinde olumsuz etki yapan yasamaya karşılık yürütmeyi güçlendirme amacıyla gerçekleştirilmiştir.

1982 Anayasasının da büyük ölçüde devam ettirdiği 1971 tarihli düzenlemeye göre, Anayasa “çıkartılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, il-kelerini, kullanma süresini ve süresi içerisinde birden çok kararname çıkarılıp çıkarı-lamayacağını” gösteren bir “yetki kanunu” çerçevesinde, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir (Özbudun, 1995: 203-204).

İkinci bir alternatif de yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını güçlendirmektir ki bu durumda demokratik yetki/sorumluluk dengesinin sağlanması için cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Bu takdirde de ortaya çıkan yapı zaten yarı başkanlık sistemi olacaktır.

Almanya 1920 ve 1930’lu yıllardaki kutuplaşmış parlamento yapısının siyasi sistemi zayıflatan etkilerine 1949 Anayasasında yürütmenin hükümet kanadını güç-lendirerek cevap vermiştir. Fransa ise Dördüncü Cumhuriyet dönemindeki dağınık meclis yapısının istikrarsızlaştırıcı tesirlerine, 1958 Anayasasında popüler oyla seçilen ve siyasi pozisyonu kuvvetlendirilmiş bir cumhurbaşkanı ile karşılık vermiştir. Her iki ülkenin söz konusu değişikliklerin uygulamaya geçtiği tarihlerden bugüne kadar ger-çekleştirdiği siyasi istikrar ve ekonomik performans, atılan adımların doğru olduğunu göstermektedir.

3. Yarı Başkanlık Sisteminde Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları

3.1. Cumhurbaşkanını ile Başbakanın/Kabinenin Farklı Partilerden Olması Sebebiyle Aralarında Yetki Çatışması Olması

Dünyada yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ülke sayısı sınırlıdır. Bu sistemin parlamenter sistemden temel farkı cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından se-çilmesi ve sembolik değil geniş fiili yetkilerinin bulunmasıdır. Fransa, Romanya, Po-lonya, Portekiz, Rusya ve Finlandiya yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerden bazılarıdır. Bu sistemin en belirgin örneğini oluşturan Fransa’da yarı başkanlık siste-mi, 1958 Anayasası ile gelmiştir.

Bugünkü Fransız sisteminde dış işleri, milli savunma gibi alanlarda cumhurbaşkanına münhasır yetkiler verilirken, iç politikanın belirlenmesi ve uygulanması cum-hurbaşkanı ile başbakan/kabine arasında müştereken gerçekleştirilmektedir.

Fransa’da 1958’den 1986’ya kadar cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu (dolayı-sıyla başbakan ve hükümet) aynı siyasi bloktan gelmiştir. Bu durumda cumhurbaşkanı anayasanın kendisine verdiği yetkilerin dışında, iç politikaların da ana istikametini be-lirlemiş ve parlamento ve hükümet üzerinde kaydadeğer bir kontrol uygulayabilmiş-tir. Fakat 1986’da devletin başında sosyalist kökenli François Mitterand varken, meclis çoğunluğunu Jacques Chirac’ın liderliğindeki muhafazakar cephe kazanmıştır. Bunun sonucunda Mitterand Chirac’ı başbakan olarak atamak zorunda kalmıştır. Fransa’da yürütmenin iki ayrı siyasi blok arasında paylaşılması durumu 1988-1993 döneminin dı-şında, 1993-1995 ve 1997-2002 dönemlerinde de yaşanmıştır (Andrews, 2006: 447).

3.1.1. Problem

Yarı başkanlık sisteminde halk oyuyla seçilen ve geniş yetkilere sahip bulunan cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunu elinde tutan başbakan farklı siyasi eğilimlere mensup olursa, yürütmede icrai yetkileri ve fiili güçleri bulunan bu iki merkez arasında yetki uyumsuzluğu ve siyasi çatışma meydana gelebilir.

3.1.2. Alternatif Çözüm Yolları:

3.1.2.1. Kohabitasyon: Fransa'da 1986'dan sonra cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun ve dolayısıyla hükümetin farklı siyasi eğilimlerden gelme ihtimali ortaya çıkınca, Fransızlar iki farklı siyasi eğilimin uzlaşarak ve yetki paylaşımına giderek hükümeti müştereken yürütmesi anlamında 'kohabitasyon' kavramını kullanmaya başlamışlardır. Bu durumda cumhurbaşkanı daha çok dış ilişkiler, milli savunma gibi yetkilerle yetinmiş, dâhili politika ve uygulamalar ise başbakana ve hükümete bırakılmıştır. Finlandiya'da anayasal biçimde belirlenmiş olan bu yetki ayrımı, Fransa'da fiili bir uzlaşmaya ve teamüle dayanmaktadır.

Aslında Fransa'daki kohabitasyon durumu farklı siyasi eğilimlerin zorunlu uzlaşması anlamına gelmektedir ve her halde gerilim riski taşımaktadır. Dolayısıyla Finlandiya'daki gibi yürütmenin iki merkezi arasındaki yetkilerin önceden ve anayasal biçimde paylaşılması çatışmayı ve gerilimi çözme noktasında daha garantili bir formülasyon olarak görünmektedir. Çünkü Fransız sisteminin bu yetki belirsizliğini fiili bir uzlaşma biçiminde çözmesi Fransız siyasi kültürü adına bir başarı olmakla birlikte, uzlaşma kültürünün daha zayıf olduğu ülkelerde durumun belirsiz bırakılması, siyasi çatışma risk ve potansiyeli taşımaktadır.

Sonuç

Dünyada şu halen mevcut olan demokratik devletlerin üç hükümet sistemiyle yönetildiği kabul edilmektedir: Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi. Bu sistemler birçok noktada birbirinin alternatifi konumundadır. Her bir sistemin artıları ve eksileri vardır.

Her ülkenin geçirdiği tarihi sürece bağlı olarak kendine ait bir siyasi geleneği, sosyal ve kültürel bir karakteri vardır. Dolayısıyla aynı demokratik hedef ve hassasiyetleri paylaşsalar bile, aynı hükümet sistemlerini farklı ülkelere aynen uygulamak doğru bir yaklaşım değildir. İşte bu yüzden ki dünyadaki gelişmiş ve demokrasisi kurumsallaşmış ülkeler, uyguladıkları siyasi sistemlere birçok yeni boyut ve uygulama katarak, bu sistemleri kendilerine uyarlamaya çalışmışlardır. Mesela İngiltere'nin uyguladığı parlamenter sistem Almanya'nınkinden, Almanya'nınki İtalya'nınkinden farklı unsurlar barındırmaktadır. Başarılı sonuçlar doğuran bu tür uygulamalar, hükümet sistemleri için değişik varyasyonlar meydana getirerek, ülkeler için daha çeşitli yönetim seçenekleri oluşturacaktır. Ülkelerin hükümet sistemlerine kazandırdığı yeni unsur ve uygulamalar aynı zamanda bu sistemlerin tıkanma noktaları için bir çözüm yolu da olabilmektedir.

Başkanlık sisteminde, yürütmenin istediği yasaları çıkaramaması problemini çözmek üzere, başkana verilen veto yetkisi parlamentoya karşı yürütme lehinde bir denge unsuru olacaktır. Başkana verilen düzenleyici işlemler yapabilme yetkisi de acil durumlarda yasa çıkaramama problemine geçici bir çözüm oluşturarak krizlerin etkisini hafifletebilir. Üçüncü olarak, meclisin çıkardığı yasaların referandumla götürülmesi için belli sayıdaki seçmenin talebinin işleme konulması anlamındaki 'halkın vetosu' uygulaması, yürütmenin halkın desteğini aldığı bir konuda, yasama engeli aşmasını sağlayacak bir formül olabilir.

Başkanın görev süresinin bir veya iki dönemle sınırlandırılması, federe birimlere siyasi yetki devriyle merkezin siyasi gücünün dengelenmesi, kabine başkanı uygulamasıyla, başkanın bağımsızlığını bozmadan, hükümetin belli çerçevede meclisin denetimine tabi kılınması, ombudsmanlık uygulaması ile idareden bağımsız bir denetleme kurumunun devreye sokulması, başkanın otoriterleşme eğilimine girmesi ve meclisin yürütmeyi denetlemede etkisiz kalması problemine çözüm yolları olarak önerilebilir. Yine başkanın büyük hukuki ve siyasi hatalar yapmasına karşılık, meclis soruşturması (impeachment), anayasanın sınırlayıcı çerçevesi ve anayasa mahkemesinin frenleyici rolü etkili olabilir.

Parlamentar sistemde yürütmenin iki merkezi arasında anlaşmazlık ve çatışma olması problemini çözmek için en etkili yol, siyasi sorumluluğu bulunmayan devlet başkanı tarafının tamamen sembolik bir makama dönüştürülmesidir.

Parlamentar sistemde meclis kompozisyonun dağınık olması sebebiyle yasama ve yürütme süreçlerinde istikrarsızlıkların ve krizlerin yaşanması problemine ise şu çözüm yolları önerilebilir: İtalya'da Mayıs 2015'te geçirilen bir yasa, seçmen oyu dağınık olsa da bunun meclis çoğunluğunu ve tek parti hükümetini sağlayacak biçimde yansıtılmasını amaçlamaktadır. Tek turlu dar bölge seçim sistemi hem siyasi istikrara daha elverişli olan iki parti sistemini desteklemekte, hem de tek parti hükümetlerine zemin hazırlamaktadır. Şu an Türkiye'de de uygulanmakta olan seçim barajı uygulaması, küçük partileri meclis dışında tutarak, yasama ve yürütme sürecinin daha derli toplu olmasını temin etmektedir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çerçevesinde uygulamaya konan yapıcı güvensizlik ve fesih tehdidi altında güvenoyu uygulamaları, meclisin alternatif oluşturmadan mevcut hükümeti düşürmesini zorlaştırmaktadır. Yine düzenleyici işlemler yapma yetkisi gibi yollarla yürütmenin hükümet kanadının yasama karşısında güçlendirilmesi, siyasi yapının istikrar kazanmasına katkıda bulunacaktır.

Yarı başkanlık sistemindeki en belirgin tıkanma noktası, yürütmenin icrai yetkisi bulunan iki merkezinin muhalif partilerden veya siyasi eğilimlerden oluşmasıdır. Bu durumda Fransa iki tarafın uzlaşarak fiili yetki paylaşımına gitmesi anlamında 'kohabitasyon'u başarmış olsa da daha risksiz bir çözüm, her iki kanadın yetki paylaşımının daha önceden, anayasal bir düzenleme ile yapılmasıdır.

Kaynakça

- Andrews, W.G. (2006). Republic of France. Neil Schlager and Jayne Weisblatt (ed.), Political Systems and Parties. New York: Facts on File.
- Andrews, W.G. (2006). United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Neil Schlager and Jayne Weisblatt (ed.), Political Systems and Parties. New York: Facts on File.
- Erdoğan, M. (2012). Anayasal Demokrasi. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü? Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49 (1-4), 155-180.
- Eryücel, E. (2015). Kanada. Burhan Aykaç ve Şenol Durgun (ed.), Çağdaş Siyasal Sistemler. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Gözler, K. (2000). Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? Türkiye Günlüğü, 62, 25-47.
- Kalabalık, H. (2013). İnsan Hakları Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Korkmaz, T. (2015). Fransa Cumhuriyeti. Burhan Aykaç ve Şenol Durgun (ed.), Çağdaş Siyasal Sistemler. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Korzeniewicz, R.P. ve A. Vacs (2006). Republic of Argentina. Neil Schlager and Jayne Weisblatt (ed.), Political Systems and Parties. New York: Facts on File.
- Kürüm, R.S. ve F.Z. Özkurt (2015). Brezilya Federal Cumhuriyeti. Burhan Aykaç ve Şenol Durgun (ed.), Çağdaş Siyasal Sistemler. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Park, H.J. (2006). Republic of Korea. Neil Schlager and Jayne Weisblatt (ed.), Political Systems and Parties. New York: Facts on File.
- Poguntke, T. ve P. Webb (2007). The Presidentialization of Politics in Democratic Societies. Thomas Poguntke and Paul Webb (ed.), The Presidentialization of Politics. New York: Oxford University Press.
- Roskin, M.G., R.L. Cord, J.A.Mederiros ve W.S. Jones (2013). Siyaset Bilimi, Atilla Yayla (çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Spotts, F & T. Wieser (2008). Italy – A Difficult Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teziç, E. (2012). Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları.
- Özbudun, E (1995). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yon, R.M. (2011). Impeachment. George T. Kurian (ed.), The Encyclopedia of Political Science. Washington Dc: CQ Press.
- Zampano, G. (2015). “Italy’s Parliament Approves Electoral Law Overhaul”, The Wall Street Journal, 4 May 2015. <http://www.wsj.com/articles/italys-parliament-approves-new-electoral-law-1430758903>, (erişim tarihi: 19 Ağustos 2015).

