

Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık

Dr. İlknur TÜRE^(*)

GİRİŞ

Günümüzde parlamenter demokrasinin en önemli ve en temel kurumlarından biri olan Başbakanlık, ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu bakımdan İngiltere’nin tüm siyasal kurumları gibi Başbakanlık kurumu da, siyasal gelişim sürecinin kendiliğinden bir ürünü niteliğindedir. Başka bir deyişle Başbakanlık, önceden planlanmış bir düşüncenin değil, parlamenter sistemin pratik gereksinmelerinin bir sonucudur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan teknik ve bilimsel gelişmeler, ekonomik nedenler sonucunda hızlı şekilde karar alınması gereği ileri sürülerek, yürütmenin güçlendirilmesi yönünde çeşitli değişiklikler yapılagelmektedir. Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi ve iktidarın kişileştirilmesi dolayısıyla parlamenter sistemde yetki tek kişide, yani, Başbakan’da toplanmıştır. İki başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadı devlet başkanı ise etkili yürütme yetkilerine sahip olmadığı için sembolik nitelik taşımaktadır. Fiili yürütme gücü Başbakanın başkanı olduğu Bakanlar Kurulu’nundur. Başbakan eşitler arasında birinci konumundan çıkmış, bakanların kendisine karşı sorumlu olduğu üstün konuma yükselmiştir. İngiltere gibi iki parti sisteminin mevcut olduğu bir parlamenter sistemde çoğunluk partisinin lideri olarak Başbakan, hem yasamaya hem de yürütmeye hakim olan kişidir.

(*) Muğla Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

Bazı sınırlamalar olsa da bakanları ve yüksek bürokratları görevlerine atamak ve görevlerinden almak fiili yetkisi, parlamentoyu fesih fiili gücü, hükümet politikasını belirleme gibi güç kaynaklarına sahiptir.

Yarı - başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa ise "melez" bir sistem olarak istisna teşkil etmektedir. Devlet başkanının da halkın oyları ile seçildiği Fransa'da Başbakan, günlük rutin işlerle ilgilenmekte ve gerçek anlamda bir Başbakan'ın yetki ve gücüne sahip bulunmamaktadır. Devlet başkanı ise yürütmenin fiili başı durumundadır. Başbakanlık, politikacıların devlet başkanlığına gelebilmek için basamak olarak kullandıkları mevki özelliğini taşımaktadır.

Türkiye'de ise özellikle 1982 Anayasası ile dünyadaki gelişmelere uygun olarak yürütmenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu olan ve yürütme yetkisini kullanan kanadı Bakanlar Kurulu'dur. 1982 Anayasası Başbakan'ın durumunu önemli ölçüde güçlendirmiştir. Anayasaya göre Başbakan, bakanlar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bundan başka bakanların Başbakan'a karşı sorumlu olmaları, gerektiğinde Başbakan'ın bakanların görevleriyle ilgili düzeltici önlem alabilmesi, bakanları ve yüksek bürokratları atama ve görevden alma yetkisinin olması Başbakan'ı güçlü kılan yetkililerdir.

Bakanlar Kurulu'na daha önce - 1971'de 1961 Anayasası üzerinde yapılmış olan düzeltme ile - verilmiş olan Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisinin genişletilmesi ile ilk elden düzenleme yapabilmesi mümkün olmuştur. Yine Anayasa'ya göre Başbakanlığın idareye ilişkin olarak yönetmelik çıkarma yetkisi vardır; üstelik yönetmeliği **Resmi Gazete**'de yayınlama zorunluluğu da yoktur.

Başbakanlığı güçlendirme Anayasa ile sınırlı kalmamış, 1984 yılında 3056 sayılı kanun ile Başbakanlık, bakanlıkların üstünde bir hiyerarşik makam haline getirilmiştir. Bu kanun ile Başbakan, devlet teşkilatının doğrudan, mahalli idareler ile kamu iktisadi teşebbüslerinin de dolaylı olarak gerçek ve etkili başı durumuna gelmiştir. Bundan başka kamu yönetimini siyasal iktidarın kontrolüne daha fazla almak amacıyla çeşitli formüller geliştirilmiştir. Özellikle iktisadi - mali kararların doğrudan Başbakan'a bağlı, bürokrasiden

koparılmış birimlerce alınması, bütçe dışı fon uygulaması ve fonlar arasında aktarma yapma yetkisinin doğrudan Başbakan'a verilmesi bu formüllerden en önemlileridir.

Tüm bunlardan Başbakan'ın ve Başbakanlık kurumunun tüm kamu yönetimi üzerinde tek söz sahibi olduğu izlenimi çıkmaktadır. Ancak gerçekte durum böyle değildir. Genel olarak parlamenter hükümet sisteminde başbakanın gücünün kaynağı olan ve gücü belirleyen çeşitli faktörler de mevcuttur. Başbakanın fiili gücü, ülkenin içinde bulunduğu siyasal şartlardan ve uluslararası konjonktürden etkilenmektedir. Başbakanın kişisel yetenekleri, bilgi ve tecrübesi, hükümet içinde ve genel olarak siyasal sistemde resmi yetkilerinden daha fazlasını kullanabilmesine imkan tanımaktadır. Bunların yanında parti disiplininin kuvvetli olup olmaması, medyanın başbakanı destekleyip desteklememesi gibi başbakanı güçlü ya da güçsüz kılan etmenler de vardır. Başbakanın anayasadan kaynaklanan yetkileri yanında bu güç kaynakları, etkin ve güçlü bir başbakanın sahip olması gereken temel unsurlarıdır.

Sahip olduğu güç kaynaklarını sonuna kadar kullanan bir başbakan, Duverger'nin deyiimiyle "seçimle gelmiş kral" olabilmektedir. Ancak başbakanın çok güçlü olduğu İngiltere'de bile birçok sınırlamalar mevcut iken, Türkiye açısından sınırlamaların çok daha fazla olacağı açıktır. Türkiye'de kamu yönetimi üzerinde büyük sermaye güçlerinin ve medyanın etkisi, askeri müdahalelerin idareyi sıkça yönlendirmesi ve sadece günlük politik sorunları çözmekle uğraşan koalisyon hükümetlerinin varlığı, başbakanın etkin olmasını engellemekte ve güç kaynaklarını istediği gibi kullanmasına müsaade etmemektedir. İşte genel seçimler sonucunda hiçbir partinin tek başına iktidar olacak çoğunluğu elde edememesi sonucu ortaya çıkan koalisyon hükümetlerinin özellikleri ve başbakana getirdiği sınırlamalar aşağıda ele alınacaktır.

BAŞBAKANLIK KURUMU ÜZERİNDE KOALİSYON HÜKÜMETLERİNİN SINIRLAYICI ETKİLERİ

Parlamenter hükümet gerçekte parti hükümetidir. Çünkü parlamento üyeleri olan milletvekilleri, partilerin temsilcileri olarak seçilmektedirler ve yapılan genel seçim sonucunda meclis çoğunluğu tek bir partinin eline geçerse, Başbakan da bu partinin lideri olacaktır. Seçim sonucu hiçbir parti çoğun-

luğu sağlayamamışsa, Başbakan, partiler arasındaki zımni ya da açık koalis-yona göre belirlenecektir.

Avrupa parlamenter sistemlerinin çoğunluğu, ülkedeki büyük partilerden çok küçük partilerin lehine olan nispi temsil sisteminin durumuna göre bir çeşit koalisyon ile idare edilmektedirler.⁽¹⁾ Bu koalisyonlarda Başbakan, parti-ler arasındaki en düşük ortak paydayı temsil eden kişidir. Bir lider olmak ye-rine, koalisyonu oluşturan glerin bir bileşkesi durumundadır. Başbakan'ın işi, teşebbüslerde bulunmak yerine uzlaşımı sağlamak, koalisyonu dağıtacak ve sonuçta maliyeti kendisine çıkacak olan konuları Kabine gündemine getir-mekten kaçınmaktır.

Koalisyon hükümetlerinde, tek partinin iktidar olabildiği hükümetlerde bulunan g yoğunlaşması yerine, bir çeşit güç paylaşımı mevcuttur. Parla-mentodaki sandalyelerin yarısından fazlasına sahip olan bir parti, yüzde yüz hükümet gücüne de sahip olmaktadır. Böyle bir partinin lideri olarak Başba-kan da, hükümet idaresi üzerinde istediği lde etkide bulunma şansına sa-hip olabilmektedir. Koalisyon hükümetlerinde ise, Başbakan'ın koalisyonu oluşturan partilerden yalnızca bir tanesinden çıkmasına rağmen, diğer parti-ler de iktidarda olmanın faydalarını paylaşmak istediği ve bunun için çaba gösterdiği için Başbakan, diğer partilerin izin verdiği lde etkili olabilmek-tedir.

Koalisyon hükümetlerinin kaçınılmaz olduğu bir ülkede tüm partilerin, Başbakanlığın zayıf olmasında çıkarları vardır. Çünkü bir partinin diğerlerin-den daha güçlü olması çıkarlarına ters düşmektedir. Bundan başka koalisyon partilerinin herbirinin ilgilendiği alan farklı olabileceğinden, her parti kendi ilgi alanını oluşturan bakanlık ya da birimleri ele geçirmeye çalışmaktadır. Örneğin ifti partileri tarım, dini partiler de sosyal refah ya da eğitim gibi alanlarda söz sahibi olmak amacıyla bu bakanlıkları almak istemektedirler. Koalisyon hükümetlerinde bir Başbakan'ın öncelikli konusunu ise, koalisyo-nu oluşturan partilerin desteğini kazanmaya çalışmak oluşturmaktadır. Bunun

(1) Richard ROSE, "Prime Ministers in Parliamentary Democracies", **West European Prime Ministers**, edit. G.W.JONES, 1991,s.16.

için de kimin hangi bakanlığı alacağı ve uygulanacak politikalar hakkında uzun ya da kısa bir pazarlık süreci yaşanmaktadır.⁽²⁾

Yine koalisyonlarda, hangi partinin hangi bakanlığı aldığına karar verildiğinde, bir Başbakan için diğer bir partiye ait olan bakanlık işlerine karışmak oldukça zor olmaktadır. Başbakan'ın müdahale alanı, kendi partisine ait bakanlıklar ne kadar az ise o derece sınırlıdır. Dolayısıyla bakanlıklar arasında ortaya çıkan bir sorun karşısında, ülke için en yararlı olacak kararı almaktansa, koalisyonun devamını sağlayacak bir kararın alınma ihtimali daha yüksektir.

Koalisyon hükümetlerinde, bakanlık paylaşımından sonra Başbakan'ın öncelik vereceği ikinci konu, parlamentoda ve Kabine'de mevcut olan partiler arasındaki koalisyonun devamını sağlamaktır. Eğer bir azınlık hükümeti varsa, bu hükümet, parlamentodaki çoğunluk desteğini yok edecek herhangi bir işlevden kaçınmak durumundadır. Yine koalisyonu oluşturan partiler Başbakan'dan memnun değilse ve bir genel seçime gerek duyulmaksızın yeni bir koalisyon oluşturabileceklerse, seçim riskine girmeden bunu gerçekleştireceklerdir. Aynı şekilde, İtalya'da sık sık olduğu gibi, koalisyonu güçlendirmek için kompozisyonu değiştirmek riskine girmeyeceklerdir. Eğer Başbakan'ın parlamentoyu fesih yetkisi varsa, mevcut koalisyonu oluşturan partiler koalisyonu bozma tehdidinde bulunmayacaklardır; en azından böyle bir tehdit ihtimali azalacaktır.

Koalisyonların büyük çoğunluğu seçim koalisyonları değildir. Bu yüzden koalisyondaki her parti, mevcut ya da olması mümkün alternatif koalisyonlardaki durumunu kuvvetlendirmek ve seçimlerdeki oylarını yükseltmek isteyecektir. Tek bir partinin iktidar olma şansının yüksek olduğu İngiltere gibi ülkelerin haricinde, her seçim sonucunda koalisyon kurmanın mecbur olduğu parlamenter sistemler çoğunlukta ve seçime giren koalisyon partilerinin bazılarının oyları yükselirken bazılarının da düşecektir.⁽³⁾

(2) Rose, a.g.m., s.17.

(3) Richard ROSE-A.H.THOMAS, "Coalition Formation in Scandinavia", **Coalition Government in Westrn Europe**, edit. V. Bogdanor, London Heinemann 1983, s.72.

Koalisyon hükümetlerinde Başbakan'ın sahip olması gereken özellik, iyi bir lider olmaktan öte uzlaştırıcı bir kişiliktir. Başbakanlık makamında olmak, Başbakan'ın bir yıldız oyuncu olmasını değil, bir takım oyuncusu ya da oynamayan bir kaptan olmasını gerektirmektedir. Keza "uzlaştırıcı olma", tek bir partinin iktidar olduğu hükümetler için de geçerlidir. Çünkü birçok görüşü içinde barındıran ve homojen bir yapıda olmayan bir grubun lideri olmak bunu zorunlu kılmaktadır.

KOALİSYON KURAMI VE KOALİSYON HÜKÜMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Parlamente rejimlerde çok partili siyasal hayatın ilk ve en önemli sonucu, tek parti çoğunluk hükümetlerinin her zaman sağlanamamasıdır. Hükümet kurmanın tek bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle güçleşmesi ve hükümet kuracak birden fazla ihtimalin bulunması dolayısıyla çok partili siyasal hayat, birçok anayasal soruna neden olmaktadır. Yine çok partili parlamentolarda belirli bir koalisyon çoğunluğunun olmaması, Kabinelerin sık sık düşürülmesine de neden olmaktadır. Örneğin Fransa'da III. ve IV.Cumhuriyetler'de, Alman Weimar Cumhuriyeti'nde ve Türkiye'de 1961 Anayasası döneminde hükümet istikrarsızlığı sürekli bir hal almıştır.⁽⁴⁾

Çok partili sistemin hangi koşullarda hükümet istikrarsızlığına yol açabileceği, koalisyon kuramı ile açıklanabilir. Ancak bundan önce, çok partili sistemde bir partinin hükümet kurarken beklentilerini açıklamak yararlı olacaktır.⁽⁵⁾

Buna göre ilk olarak, hükümeti kurmakla görevlendirilmiş parti, mümkün olduğu kadar az sayıda partiyle koalisyon kurmak isteyecektir. Böylece bakanlıkları, hükümet olmanın verdiği faydaları ve koalisyondaki etkinliğini o kadar az sayıda partiyle paylaşmış olacaktır. Yani partiler, herşeyin eşit olması şartıyla, en az büyüklükte bir koalisyonu tercih etmektedirler.

(4) Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yay., Diyarbakır 1989, s.56.

(5) G.Bingham POWELL, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Harvard Un. Press, 1982, s.134-139,

İkinci olarak siyasi partiler, kendi görüş ve siyasi tercihlerine en yakın olan partilerle koalisyon oluşturmak isteyeceklerdir. Ancak böyle kurulan koalisyonlar sonucunda partiler programlarını gerçekleştirme olanağına sahip olabilirler. Aynı zamanda parti, kendini destekleyenlerin ve potansiyel seçmenlerin gözünde amaçlarından çok fazla sapmamış olacaktır.

Üçüncü nokta, siyasi partilerin, hükümeti kurmaya yetecek ve aynı zamanda programlarını gerçekleştirebilecek büyüklükte koalisyon kurmak istemeleridir. Diğer bir deyişle "kazanan koalisyonlar" tercih edilecektir. Bu büyüklük, gerçekleştirilmek istenen programın niteliğine ve yasama organını düzenleyen Anayasa kurallarına bağlıdır. Saf koalisyon kuramına göre, koalisyonların "en az kazanan koalisyonlar" olması gerekir. Eğer bir parti koalisyondan ayrıldığında o koalisyon parlamentoda hükümet kurmak için gerekli olan çoğunluğu kaybediyorsa, en az kazanan koalisyon var demektir. Buna karşılık koalisyonu oluşturan partilerden biri koalisyonu terk ettiğinde, o koalisyon parlamentoda hükümet kurmak için gerekli çoğunluğa hala sahipse, bu durumda gereğinden büyük bir koalisyon var demektir. Partiler iktidarı paylaşmak istemediklerinden, gereğinden büyük koalisyonlara normalde pek rastlanmamaktadır.

Bu kuramdan çıkan sonuca göre, hükümeti kuran parti, meclisin çoğunluğunu oluşturmuyorsa, yani bir azınlık hükümeti mevcut ise; veya koalisyon hükümeti olması gerekenden daha büyük ise, yani bir partinin koalisyondan ayrılmasına rağmen koalisyon meclisten güvenoyu alabiliyorsa; ya da siyasi görüş ve programları bakımından birbiriyle bağlantılı olmayan partiler koalisyonu oluşturuyorsa, bu tür hükümetlerin hepsinin de istikrarsız olacağı söylenebilir. Buna göre en istikrarlı hükümet tipi, tek bir partinin kurduğu çoğunluk hükümeti, ikincisi de en az kazanan ve birbirine benzer partilerin kurduğu koalisyon hükümetleridir.⁽⁶⁾

Hiçbir partinin tek başına hükümet kuracak çoğunluğa sahip olmadığı çok partili parlamenter rejimlerin diğer bir sorunu, hükümeti kurmak için kimin görevlendirileceği konusudur. Tabii ki bu sorun, hükümeti kurmakla görevlendirilebilecek birden çok alternatifin olması durumunda ortaya çıkmak-

(6) Powell, s.144-147.

tadır. Devlet Başkanı'na Başbakan'ı seçme yetkisinin verildiği Anayasalar'da karşılaşılan sorun, Devlet Başkanı'nın tarafsızlığı korunarak bu durumun çözümlenmesidir. Aksi takdirde Devlet Başkanı, hükümeti kurmakla görevlendireceği tarafa bir üstünlük veriyor izlenimi uyandıracaktır ve bu durum da, kendinden beklenen tarafsızlığı zedeleyecektir.⁽⁷⁾

Konuya Türkiye açısından bakıldığında, Başbakan Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanmakta ve Bakanlar Kurulu da Başbakan tarafından kurulmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın Başbakan'ı atama yetkisini sınırlayan -TBMM üyesi olması dışında- herhangi bir Anayasal kural bulunmamaktadır. Ancak parlamenter rejimin gerektirdiği şekilde hareket edip, parlamento'nun güvenini alabilecek bir kişinin atanması gerekmektedir. Yoksa Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında sürtüşme olacak ve bu da Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ile bağdaşmayacaktır. Eğer siyasal partilerin tüzüklerinde, "Başbakan olarak atanacak kişi genel başkandır" biçiminde bir hüküm varsa, bu durumda Cumhurbaşkanı o partinin genel başkanını Başbakan olarak atamak durumundadır.⁽⁸⁾

Türkiye'de Cumhurbaşkanları'nın bunu her zaman gerçekleştirip gerçekleştirmediklerine bakıldığında farklı uygulamalar görülmektedir. Örneğin 5 Haziran 1977'de Senato'nun üçte birinin yenilenmesi ve milletvekili genel seçimlerinin yapılmasından sonra, CHP 213, AP ise 189 milletvekilliği kazanmıştı. CHP liderinin hükümeti kurmakla görevlendirilmesi, AP, MSP ve MHP tarafından, güvenoyu alabilmek için 13 oya daha ihtiyacı olması nedeniyle eleştirilmiş ve kendilerinin kuracağı koalisyon hükümetinin güvenoyu alacağını belli olduğu belirtilmişti. 21 Haziran 1977'de Cumhurbaşkanınca atanan Bakanlar Kurulu, 3 Temmuz'da güvenoyu alamayınca çekilmiş ve yerine bir ay sonra AP-MSP-MHP'den oluşan "İkinci Milliyetçi Cephe" hükümeti kurulmuştu. 1961 seçimlerinden sonra da hiçbir parti parlamentoda güvenoyu alacak çoğunluğu sağlayamamıştı. CHP 173, AP ise 158 milletvekilliği kazanmış, Cumhurbaşkanı da hükümeti kurmak için en çok milletvekiline sahip olan CHP lideri İnönü'yü Başbakan olarak atamıştı. 12 Mart 1971

(7) Vernon BOGDANOR, *Multi-Party Politics and the Constitution*, Cambridge Un. Press, London 1983, s.120.

(8) Turhan, a.g.e., s.72.

muhtırasından sonra da mecliste AP çoğunlukta olmasına karşın, hükümeti kurmak görevi AP'li olmayan Nihat Erım, Suat Hayri Ürgüplü ve Ferit Melen'e verilmişti. Buna gerekçe olarak da, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü durum gösterilmiş ve "partilerüstü hükümet" kurulmasının faydaları belirtilmişti.⁽⁹⁾

Mevcut hükümetin görevden çekilmesi ya da düşürülmüş olması ve yerine yenisinin kurulamadığı durumlarda, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun durumunun ne olacağı ve bu tür bir hükümetin yetkilerinin nelerden ibaret bulunduğu ise ayrı bir konudur. Yine 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanınca Bakanlar Kurulu'nu kurmakla görevlendirilmiş bulunan Başbakan'ın, Bakanlar kurulu'nu kuramadığı veya uzun bir süre sonra kurabildiği durumlar olmuş ve bu yüzden de devlet idaresi, güvenoyu alamamış hükümetler eliyle yürütülmüştür.

Anayasa hukukunda bu tür hükümetlere "işgüder hükümetler" denilmektedir. Parlamenter sisteme sahip birçok ülkede bu tür hükümetlerin, siyasal

(9) Partilerüstü hükümeti savunanlara göre, bu bir koalisyon değildir; partiler arasında bir anlaşma ürünü olarak ortaya çıkmamıştır; icraatından partiler sorumlu değildir ve bakanlar da partileri temsil etmemektedir. Bu anlayış, parlamenter sistemin bütün kurallarına aykırıdır. Çünkü parlamenter rejimlerde hükümetler meclis çoğunluğuna dayanmaktadırlar ve çoğunluğun politikasının hükümet politikası olması gerekmektedir. Halbuki partilerüstü hükümetin uygulandığı dönemde partiler, hükümetin politikalarından sorumlu olmadıklarını, kanun taslaklarını serbestçe inceleyeceklerini söylüyorlardı ve bu da parlamenter rejimde hükümetle meclis arasında bulunması gereken zinciri yok ediyordu. Üstelik Bakanlar Kurulu parlamentodan güvenoyu alıyordu, ancak hükümet programının gereği olarak çıkaracakları kanunlar konusunda partiler herhangi bir söz vermiyorlardı. Buna göre, meclis çoğunluğunun istediği kanun taslakları kabul edilecek, istemedikleri reddedilecekti ve gerçekte de durum böyle olmuştu. İlginç olan taraf ise partilerin hükümetten sorumlu olmadıklarını söylemeleriydi. Oysa ki bu durum parlamenter rejimin gereklerine uymamaktadır. Çünkü parlamenter rejimde hükümetler meclis önünde sorumludurlar ve meclisteki partiler yapılanları beğenmediklerinde bunu değiştirirler. Bakanların partileri temsil etmemeleri de parlamenter rejimde mümkün değildir; çünkü bu bakanlar da seçimlere girecektir. Bu yüzden meclisteki çoğunluğun istekleri dışında partilerüstü hükümet kurulması, bu rejimin özüne uymamaktadır. Nitekim bu dönemde kurulan hükümetler meclis çoğunluğunun istekleri doğrultusunda hareket etmiş ve koalisyon hükümeti niteliğinde olmuşlardır (Turhan, a.g.e., s.73)

değil ancak idari ve acil nitelikte olan işleri yerine getirebileceği benimsenmiştir. Hukuksal olarak ise, işgüder hükümetler de bir hükümet niteliğindedir. Çünkü bu hükümetler de Başbakan ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşmaktadır ve güvenoyu almak, Bakanlar Kurulu'nun hukuksal açıdan kurulması ile ilgili değildir. Ancak güvenoyu almamış bir hükümetin yetkilerini sadece idari işlerde kullanması ve önemli siyasal sorunlarda kullanmaması ortak bir görüşü oluşturmaktadır.⁽¹⁰⁾

Parlamente sistemine sahip ülkelerde üç tür koalisyon hükümeti uygulandığı söylenebilir. Bunlar, meclisteki tüm partilerin katıldığı milli koalisyonlar; meclisteki bir partinin bir kanadının bir başka partiyle birleşmek amacıyla kurduğu koalisyonlar; iki veya daha çok partinin, mecliste tek başlarına hükümeti kurmaya yetecek çoğunluk sağlayamamaları durumunda oluşturdukları koalisyonlardır. İlk iki tür koalisyona genelde bir bunalım nedeniyle başvurulmaktadır. Bir partinin bir kanadının bir başka partiyle birleşmek amacıyla kurduğu koalisyon, bir süre sonra o partiyle birleşerek tek parti hükümetine dönüşecektir. Ancak toplum tarafından önemli sayılan ve çözüm yollarında anlaşmazlık olmayan sorunların çözülmesi amacıyla olağanüstü durumlarda kurulan milli koalisyonlar, normal durumlarda pek görülmemektedir. Çünkü partilerin hepsinin geniş bir program üzerinde tavizler vererek birleşmeleri, normal hallerde pek mümkün değildir. Bu tür koalisyonlara, özellikle savaş zamanlarında rastlanmaktadır.⁽¹¹⁾ Nispi temsil seçim sistemini uygulayan ülkelerde iki veya daha çok partinin tek başlarına hükümet kurabilecek çoğunluğu sağlayamamaları durumunda kurulan koalisyon türü ise, çok partili sistemde normal bir yöntem olarak görülmektedir.

Koalisyon hükümetlerinde meydana gelebilecek durumlar ise kısaca şunlardır: Koalisyonu oluşturan partilerin kendi kimliklerini koruyarak ortak politikalar gerektiren Kabine dayanışmasını ve birliğini gerçekleştirebilmeleri ve bunu koruyabilmeleri temel sorundur. Koalisyonda yer alan küçük partiler, Bakanlar Kurulu'nda yapılan tartışmalarda dışlanabilmektedirler ve bu

(10) Claude CLEIN, "The Power of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?", *Israel Law Review*, Wly 1977, s.278-282.

(11) Bogdanor, a.g.e., s.179.

küçük partiler bundan rahatsızlık duymaktadırlar. Dolayısıyla her türlü koalisyon, çeşitli şekillerde gerilim içinde olabilmektedir. Tüm bu bahsedilen konular, Başbakan'ın durumunu zayıflatmaktadır. Çünkü Başbakan, Kabinе meslekdaşlarının seçiminde özgürce davranmamaktadır; her partinin önem verdiği konu farklı olabildiğinden bakanlıklar da ona göre paylaşılmaktadır ve bu konuda Başbakan'ın rolü azalmıştır. Başbakan, bakan adaylarından istediklerini/istemediklerini veto edebilirse de, kendi partisi dışındaki partiden kimlerin bakan olacağına/olamayacağına karışmamaktadır. Başbakan'ın, Kabinесini istediği gibi değiştirebilme imkanı da büyük ölçüde sınırlı olmaktadır.⁽¹²⁾

Bunun yanında Bakanlar Kurulu'nun Başbakan karşısındaki yetkileri artmaktadır. Tabii ki bu durum, gerçekte Bakanlar Kurulu'nun değil, Bakanlar Kurulu'nu oluşturan partilerin kuvvetinin çoğalması biçiminde olmaktadır. Bu sebeple koalisyon hükümetlerinde bakanların kollektif sorumluluğu kuralı, anlamını değiştirmek durumundadır. Bakanlar Kurulu kararlarının oybirliği ile alınması kuralı da, koalisyon hükümetlerinde bozulabilmektedir. Bu hükümetlerde ortak sorumluluk, her zaman oybirliği anlamına gelmemektedir ve bazen bu kuraldan sapma, koalisyonun ömrü açısından faydalı olabilmektedir. Böylece farklı davranabilme serbestisi dolayısıyla çok fazla anlaşmazlık olmayacaktır.⁽¹³⁾

Ancak ortak sorumluluk ilkesinin koalisyonlarda gevşetilmesinin sınırsız olmadığına da belirtilmesi gerekmektedir. Eğer koalisyon hükümeti hükümet mevcudiyetini sürdürmek istiyorsa, bazı konularda hemfikir olması gerekir. Çünkü parlamenter sistemin işlemesini sağlayan temel kurallardan birisi ortak sorumluluk kuralıdır. Soysal bu konuda, "gizlilik, oybirliği ve ortak sorumluluk kurallarına uymadan parlamenter sistemi savunmak, farzları eda etmeden müslümanlık taslamaya benzer" demektedir.⁽¹⁴⁾

Bakanlar, kendi yetkilerine giren işlerden ve emirleri altında çalışanların işlem ve eylemlerinden ayrı ayrı sorumludurlar. Ancak bir karar "hükümet

(12) Turhan, a.g.e., s.76.

(13) Bogdanor, s.185-193.

(14) Aktaran Turhan, a.g.e., s.77

kararı" olarak alınmışsa, bu, bakanların hepsini birden ortak biçimde bağlamaktadır. Ancak bu kuralı katı bir biçimde uygulamak, koalisyonların küçük sebepler yüzünden çökmesine neden olabilmektedir. Bu yüzden koalisyonlarda partiler, aralarındaki ayrılıkları, sistemin kurallarını mümkün olduğu kadar çığnemenen çözmek durumundadırlar.

TÜRKİYE'DE KOALİSYON HÜKÜMETLERİ VE BAŞBAKANLIK KURUMU

Türkiye, koalisyon hükümetleri ile ilk kez 1961 sonrasında tanışmıştır. Aradan geçen 38 yılın yarısından fazlası ise koalisyon, azınlık ve partilerüstü hükümetlere tanık olmuş; bu dönemde kurulan 31 hükümetin ancak 8'i tek bir partinin çoğunluk iktidarına, 1'i de demokrasi kesintisine yol açan 12 Eylül askeri cuntasının atamasına dayanmıştır (bkz.Tablo-1).

Koalisyon hükümetlerinin bu kadar yıla damgasını vurduğu Türkiye'de ciddi sorunlar çözülememekte, tavizcilik süregelmekte, hiçbir program tam olarak uygulamaya konulamamakta ve hedefler belirlemek mümkün olamamaktadır. Koalisyon protokollerinde bazı hedefler gösterilmekteyse de, bunun bir formalite olduğu kısa zamanda ortaya çıkmakta ve sadece günlük sıradan işler yapılabilmektedir. Keza gösterilen çabalar, bir icraat hükümeti kurmaya yönelik olmaktan ziyade, adeta seçmene karşı özveride bulunulduğu havası verilerek "ülkeyi hükümeteşiz bırakmadık" sloganı ve esasen onun da arkasına gizlenmiş olan bürokrasinin paylaşılması doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu paylaşım sonucunda koalisyonu oluşturmada kilit parti konumuna gelmiş bulunan küçük bir parti, büyük pazarlık gücü elde etmekte ve kesinlikle karlı çıkmaktadır.⁽¹⁵⁾

(15) Burhan KUZU, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", AİD, cilt 29, sayı 3, Haziran 1996, s.64.

TABLO 1 :
Türkiye Cumhuriyeti'nin Koalisyon, Azınlık ve Partilerüstü Hükümetleri

HÜKÜMETLER	HÜKÜMET BİÇİMİ	GÖREV SÜRESİ
26 - VIII. İnönü Hükümeti	CHP - AP	20.11.1961 - 25.06.1962
27 - IX. İnönü Hükümeti	CHP - YTP - CKMP - Bağımsız.	25.06.1962 - 25.12.1963
28 - X. İnönü Hükümeti	Azınlık (CHP)	25.12.1963 - 20.02.1965
29 - Ürgüplü Hükümeti	AP - YTP - CKMP - MP	20.02.1965 - 27.10.1965
33 - I. Erim Hükümeti	Partilerüstü	26.03.1971 - 11.12.1971
34 - II. Erim Hükümeti	Partilerüstü	11.12.1971 - 22.05.1972
35 - Melen Hükümeti	AP - CHP - MGP	22.05.1972 - 15.04.1973
36 - Talu Hükümeti	AP - CGP - Bağımsız.	15.04.1973 - 26.01.1974
37 - I. Ecevit Hükümeti	CHP - MSP	26.01.1974 - 17.11.1974
38 - Irmak Hükümeti	Azınlık (CGP)	17.11.1974 - 31.03.1975
39 - IV. Demirel Hükümeti	AP - MSP - MHP - CGP	31.03.1975 - 21.06.1977
40 - II. Ecevit Hükümeti	Azınlık (CHP)	21.06.1977 - 21.07.1977
41 - V. Demirel Hükümeti	AP - MSP - MHP	21.07.1977 - 05.01.1978
43 - VI. Demirel Hükümeti	Azınlık (AP)	12.11.1979 - 12.09.1980
49 - VII. Demirel Hükümeti	DYP - SHP	21.11.1991 - 25.06.1993
50 - I. Çiller Hükümeti	DYP - SHP	25.06.1993 - 05.10.1995
51 - II. Çiller Hükümeti	Azınlık (DYP)	05.10.1995 - 30.10.1995
52 - III. Çiller Hükümeti	DYP - CHP	30.10.1995 - 06.03.1996
53 - II. Yılmaz Hükümeti	ANAP - DYP	06.03.1996 - 28.06.1996
54 - Erbakan Hükümeti	RP - DYP	28.06.1996 - 30.06.1997
55 - III. Yılmaz Hükümeti	ANAP - DSP - DTP	30.06.1997 - 11.01.1999
56 - IV. Ecevit Hükümeti	Azınlık (DSP)	11.01.1999 - 11.06.1999
57 - V. Ecevit Hükümeti	DSP - MHP - ANAP	11.06.1999 -

Bu sorunların yanında koalisyon hükümetlerinin asıl sıkıntısı, sorumlu ve genel yetkilinin kim olduğunun belirlenmesi konusudur. Türkiye'deki uygulamada gerek koalisyonların gerekse bakanların görev sürelerinin uzun sürmemesi nedeniyle gerçekleştirilemeyen hizmetlerin sorumluluğunun kime ait olduğu bilinmemektedir. Bu belirsizlik ortamı içerisinde seçmen, söz konusu olumsuzlukların hesabını kimden soracağını tam olarak kavrayamamakta ve oylarını da "deneme-yanılma" hesabı içinde kullanmaktadır. Hatta seçim neticesinde hiçbir şeyin değişmeyeceği inancına kapılan seçmen, sandığa gitme ya da gitmeme arasında kararsız da kalabilmektedir. Siyaset bilminde bu olgu "siyasal yabancılaşma" olarak adlandırılmaktadır.

Söz konusu tablo 1991 seçimlerinden sonra Türkiye'de yaşanmıştır ve halen de devam etmektedir. 20 Ekim 1991 seçimleri sonucu kurulan DYP - SHP koalisyonu ve 24 Aralık 1995 seçimleri sonucu ortaya çıkan bölünmüş siyasal yaşam bunu kanıtlamaktadır. 1991 seçimlerinden sonra farklı siyasal görüşe sahip iki partinin kurduğu koalisyon iki ayrı hükümet gibi çalışmış, birbirlerinin bakanlıklarına giremediklerini itiraf edenler olmuştur. Ayrıca CHP - SHP birleşme çalışmaları ve genel başkan değişiklikleri hükümete yansımış ve işler beklemeye alınmıştır. 1995 seçimleri sonucu da hiçbir parti tek başına iktidar olabilecek oyu alamamış ve yeni koalisyon pazarlıkları başlamıştır. Oldukça uzun süren koalisyon turları ve denemeleri sonucunda günlük gazetelerde "ordunun zorlamasıyla kurulduğu" iddia edilen ve merkez sağ partilerin kurduğu hükümette uygulanacak olan "dönüşümlü Başbakanlık" formülü ortaya çıkmıştır. Bu ise, parlamenter rejimde kabul edilmemesi gereken bir usuldür; çünkü İsrail gibi bazı ülkelerde olağanüstü dönemlerde başvurulan bir çözümdür ve Başbakan'ın sahip olması gereken ağırlığını azaltmaktadır. Bunun anlamı, Türkiye'de bir dört ya da beş yıl cesaretili icraat ve bütün bir programın uygulanamayacağıdır.⁽¹⁶⁾

1995 seçimlerinden sonraki dönemde Türkiye'de, üçü koalisyon sonucusu da azınlık hükümeti olarak dört hükümet kurulmuştur. Bir türlü çözülemeyen ve koalisyondan koalisyona aktarılan iç ve dış sorunlar karşısında partiler sorumluluk almaktan kaçınmışlardır. Örneğin CHP, iktidar sorumluluğu altına girmemiş ve III.Yılmaz Hükümeti'ne dışarıdan destek vermiştir.

18 Nisan 1999 seçimleri sonrasında Türkiye yine aynı tablo ile karşı karşıya kalmıştır. Seçimlerde DSP, %22.19 oy oranı ile 136 milletvekili; MHP, %17.98 oy oranı ile 129 milletvekili; FP, %15.41 oy oranı ile 111 milletvekili; ANAP, %13.22 oy oranı ile 86 milletvekili; DYP, %12.01 oy oranı ile 85 milletvekili; bağımsızlar da %0.87 oy oranı ile 3 milletvekili elde etmiş, CHP ise %8.71 oy oranı ile ülke barajını aşamayarak parlamentoya girememiştir.

Hiçbir partinin tek başına iktidar olacak oyu alamaması, yine koalisyon hükümeti oluşturma çabalarını gündeme getirmiştir. Seçim sonrası MHP li-

(16) Burhan Kuzu, Türkiye İçin Başbakanlık Hükümeti, AİD, Cilt 29, sayı 3, Eylül 1996, s.65.

deri Devlet Bahçeli'nin "FP ve DYP bir müddet dinlenmelidir" sözleri, ilk etapta bu iki parti ile bir koalisyon düşünülmediğini ancak tüm çareler tükenince başvurulabilecek bir formül olduğunu ortaya koymuştur. Medya, sermaye ve ordu gibi güçlü unsurların istediği ve desteklediği üç parti –DSP, MHP ve ANAP- koalisyon kurma çalışmalarına başlamışlardır. Bir ara DSP ile MHP arasında ortaya çıkan gerginlik, Cumhurbaşkanı'nın –ki o da çeşitli basın açıklamaları ile bu koalisyonu istediğini belli etmiştir- araya girmesiyle çözülmüş, en azından çözülmüş gibi gösterilmiş ve sonuçta Ecevit'in Başbakanlığında DSP-MHP-ANAP hükümeti kurulmuştur.

Koalisyon kuramına göre programları birbirine yakın olmayan partilerin kurduğu koalisyon hükümetleri istikrarlı olamaz. 57.hükümet bu açıdan değerlendirildiğinde, programları birbirine benzemeyen hatta neredeyse birbirinin zıddı olan partilerin kurduğu bu koalisyon hükümeti, dışarıdan yapılan etkinin büyüklüğü de hesaba katılacak olursa, bizi koalisyon kuramının Türkiye açısından geçerliliğini zamana bırakmanın daha doğru olacağı kanısına ulaştırmaktadır.

57.hükümeti oluşturan partiler, koalisyonu kurabilmek için program ve ideolojilerinden taviz vermek zorunda kalmışlardır. Ancak bunda iyiniyet aramak çok da doğru olmamaktadır. Yıllar sonra iktidar olma fırsatını ele geçiren MHP, salt bu amaçla şimdiye kadar muhalif olduğu herşeye "evet" demekte ve iktidarın nimetlerinden faydalanmak istemektedir. Hükümet kurulurken yapılan bakanlık paylaşımı pazarlıkları, koalisyonu oluşturan partilerin gerçek niyetlerini göstermesi bakımından önemlidir.

Bunlardan başka, belki de ilk kez bir bakanlık eline geçirmiş olanlar bunu fırsat bilmekte ve olası bir seçim için yatırım yapmaktadırlar. Kendi bölgelerini kollamaları, bakanlıklarına bağlı kuruluşlarda iş imkanları aramaları bu stratejilerden bazılarıdır. Bu durum, aynı zamanda gizli işsizlik oranını da arttırmaktadır. Yine olası bir erken seçim ya da ara seçim düşüncesi ile bakanlıklarda, uzun vadeli değil kısa vadeli yatırımlara öncelik verilmektedir.

SONUÇ

Koalisyon hükümetleri, Başbakanlık kurumunun yapısını temelden etkilemektedir. Başbakan, -kaçınılmaz olarak- mevzuatın gözden geçirilmesi ve yenilenmesi taleplerine cevap vermekte ve kısa dönem sorunların çözümü ve koalisyonda ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi konularına ağırlık vermektedir. Başbakan, koalisyon hükümetinde kendi parti politikasını uygulamak ve zamanını uzun dönem siyasal çözümlere ayırmak için çok az şansa sahiptir. Bu durumda olup da, yüksek liderlik rolü oynayabilen, hükümetin temel sorunlarını çözebilen ve Kabine'deki meslekdaşları üzerinde kendi parti politikasını empoze edebilen Başbakan sayısı oldukça azdır. Genelde yapılan ise, koalisyon ortakları ya da birimler arasında ortaya çıkan sorunları pazarlık ve razı etme yöntemleri ile çözmeye çalışmaktır.

Başbakan'ın elinde, hükümeti kendi istediği gibi idare edebilmesi için çok az sayıda siyasal kaynak vardır. Bunun yanında yakın gelecekte Başbakan'ın değişme ihtimalinin yüksekliği de, onun mevcut durumundaki prestijinin kaçınılmaz olarak azalmasına yol açmaktadır. Koalisyon hükümeti içerisinde veya parlamentoda, siyasi hayatını Başbakan olarak sürdürmek isteyen ve bunun için sığındığı limanda büyük bir sabırsızlıkla bekleyen "tecrübeli" milletvekilleri de bulunmaktadır. Öyle ki bunlardan bazıları, mevcut koalisyon hükümeti Başbakan'ı ile Kabine'de birlikte oturmakta ve çalışmaktadır. Bu şartlar altında bir Başbakan'ın, meslekdaşlarının üzerinde ve seçmen kitlesinin gözünde kişisel üstünlüğünü kurması ve bunu sürdürmesi çok zor olmaktadır.