

BAŞBAKANLIK HÜKÜMETİ Mİ?

Dr. Mustafa ERDOĞAN

A. GİRİŞ

Bilindiği gibi, Başbakanlık parlamenter rejimlere özgü bir kurumdur. Klâsik örneğini İngiliz siyasi sisteminde bulan ve Kabine Hükûmeti sistemi diye de adlandırılan bu modelde Başbakan yürütmenin köşe taşı olarak görülür. Parlamenter yürütme, bir yanda —hükûmdar veya cumhurbaşkanı olarak— devlet başkanı, öbür yanda kollektif bir organ olan bakanlar kurulu ve başbakandan meydana gelir; yani ikili (düalist) bir yapısı vardır. Başbakan, bakanlar kurulunun önde gelen üyesi ve başkanı olarak, hükûmetin genel siyasetinin belirlenmesi ve bakanlıklar düzeyinde uyum ve işbirliği içinde yürütülmesinde hakim bir rol oynar.

Başbakanın kabine içindeki bu üstünlük ve önceliği, büyük ölçüde, bakanlar kurulunun diğer üyelerini seçebilmesinden, yani hükûmeti kurmak yetkisine sahip olmasından ileri gelmektedir. O, Başbakan sıfatıyla, halkın ve yasama organının önünde hükûmeti temsil eder; lideri bulunduğu çoğunluk partisi sayesinde yasama sürecini yönlendirir. Özellikle kitle haberleşmesi araçları, kamu oyunun dikkatini Başbakanın kişiliği üstünde toplayarak, onun ülke çapında bilinen en önemli siyasi lider olarak algılanmasına katkıda bulunurlar. Bu etkenler, söz gelişi İngiliz siyasi sisteminde Başbakanı fiili devlet başkanı konumuna çıkarmıştır.¹

Parlamenter rejimde Başbakanın —çeşitli sebeplerle— gittikçe güçlenmesi, bazı yazarların bir “seçimli monarşi”den (elective monarchy)² veya bir “Başbakanlık Hükûmeti”nden (Prime Ministerial Government, Government by Prime Minister)³ söz etmelerine yol açmıştır. Yine bu çerçevede, parlamenter rejimde Başkanlık sistemi yönündeki eğilim-

¹ F.W.G. Benemy, *The Elected Monarch, The Development of the Power of the Prime Minister*, London, 1965, s. 34, 262.

² R.W.K. Hinton, “The Prime Minister As an Elected Monarch”, *Parliamentary Affairs*, Vol. XIII, n. 3 (Summer 1960), s. 297; Benemy, a.g.e., s. 197, 246; Maurice Duverger, *Seçimle Gelen Krallar*, Çev. Necati Erkurt, İstanbul, 1986, s. 12,80.

³ R.H.S. Crossman, *Introduction* (to Walter Bagehot's *The English Constitution*, Fontana Library, London, 1963), s. 51-57; Benemy, a.g.e., s. 11, 33; aynı yönde John Mackintosh, *The British Cabinet*, third edition, London, 1977, s. 341. Ayrı-

lerin fiilen güçlenmiş bulunduğu belirtilmektedir⁴. Başbakanın, hükümet sisteminin özelliğini değiştirecek ölçüde güçlenmekte olduğu yolunda yaklaşık otuz yıldır yapılan yayınlar azımsanamyacak boyuttadır⁵.

Bir yazar, parlamentarizm uygulamasında Başbakanın bu yeni konuyla ilgili tezin bellibaşlı iddialarını dört maddede özetlemektedir⁶:

1. Başbakan istediği kişileri hükümete almakta tamamen serbesttir,
2. Başbakan yine hükümet mekanizması sayesinde bakanları tamamen denetimi altında tutabildiğinden, bunlar onun eşit arkadaşları değil, yardımcıları (memurları) durumundadırlar,
3. Hükümetin temel politikalarıyla ilgili kararlar ya bizzat Başbakanca ya da onun hakimiyetinde alınır,
4. Bu etkenler Başbakanın hükümet içindeki gücünde büyük bir artışa yol açtıklarından, sistem ancak "Başbakanlık hükümeti" gibi yeni bir deyimle tanımlanabilir.

Buna benzer şekilde Crossman da, kabinenin kolektif sorumluluğunun artık bir efsane (myth) olduğunu ve bunun Başbakana "kollektif itaat" anlamına geldiğini belirtmektedir. Yazar daha da ileri giderek, değişikliğin sadece yürütmenin iç yapısında ortaya çıkmadığını ve Başbakanın bütün sistemin odak noktası haline geldiğini, sistemi karakterize ettiğini iddia etmektedir. Ona göre, Başbakan bu konuma, parti makinasını kişisel yönetiminde merkezileştirmek suretiyle yalnız başına yasama ve yürütme arasında birliği sağlayabilmesi sayesinde gelmiştir⁷.

Öte yandan, Başbakanlık hükümeti görüşüne karşı çıkan yazarlar da parlamenter hükümet sisteminde Başbakanın gitgide güçlendiğini reddetmemekte ve onun kabine içinde "eşitler arasında birinci" (primus inter pares) şeklinde ifade edilemeyecek kadar güçlü olduğunu kabul etmektedirler⁸. Bu durumda Başbakanlık hükümeti tanımının sağlıklı olarak de-

ca, L.J. Heasman da Başbakanın pratikte "en üstün saltanatı sürmesi"nin (to reign supreme) mümkün olduğunu belirtiyor: "The Prime Minister and the Cabinet", *Parliamentary Affairs*, Vol. XV, n. 4, (1962), s. 481.

⁴ Benemy, a.g.e., s. 17, 251.

⁵ Bkz. (2) ve (3) numaralı dipnotlarında zikredilen kaynaklar.

Bunlara Carter'ın değerli monografisini de eklemeliyiz: Byrum E. Carter, *The Office of Prime Minister*, London, 1956.

⁶ A.H. Brown, "Prime Ministerial Power", *Public Law* (1968), s. 116.

⁷ Crossman, a.g.e., s. 51-55.

⁸ Bkz. Graeme C. Moodie, *The Government of Great Britain*, London, 1964, s. 82-87; G.W. Jones, "Prime Minister's Power", *Parliamentary Affairs*, Spring 1935, s. 185. Ayrıca R.M. Punnet da, Başbakanlık hükümetinden açık bir biçimde söz etmemekle beraber, Başbakanın durumunun "primus inter pares"ten daha ileri olduğunu belirtmektedir: *British Government and the Politics*, 4. edition, Cambridge, 1930, s. 222.

ğerlendirilebilmesi için, Başbakanın gücünü, bu gücün kaynaklarını ve sınırlarını gözden geçirmeliyiz.

B. BAŞBAKANIN GÜCÜNÜN KAYNAKLARI

Başbakanın parlamenter rejim içindeki konumu üç düzeyde ele alınabilir. O önce, bakanlar kurulunun bir üyesi ve başkanıdır; bu sıfatla hükümetin en güçlü adamıdır. Onun bu üstünlüğü, bir yandan bakanları seçmek, görev yerlerini değiştirmek ve görevden almak yetkisinden; diğer yandan, kabinenin başkanı olması itibarıyla, hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi ve bu siyasetin koordineli bir biçimde yürütülmesindeki nüfuzundan doğmaktadır. Bu işlevin bir parçası olarak Başbakan, bakanlıklar arasındaki siyaset (policy) uyumsuzluklarını çözer, kendisine bağlı bürokrasi mekanizması aracılığıyla kabine işlerinde girişimi elinde tutar. Ayrıca, bir kısım yüksek bürokratin atanması onun onayına (resmî veya gayri resmî) bağlı olduğundan, bakanlıklar üzerindeki nüfuzu daha da artmaktadır.

Başbakan ikinci olarak, parlamento karşısında da üstün bir konumdadır. Başbakan, lideri bulunduğu çoğunluk partisi sayesinde iktidarını belli bir süre için garanti eder. Yine bu sayede, yasama organının faaliyetlerini büyük ölçüde denetimi altında bulundurur; hükümet politikasının uygulanabilmesi için gerekli olan hukukî araçları (kanunları, bütçe) rahatlıkla meclisten geçirir, politikasına uygun düzenlemeleri yapmak için yetki alabilir (delegation).⁹

Nihayet Başbakan ülkenin lideri, devletin fiilen başkanıdır; milletlerarası ilişkilerde milleti temsil eder, içte de çok defa millet adına konuşur, hükümetin görüşlerini kamuoyuna o açıklar. Ayrıca Başbakan ülkenin en büyük partilerinden birinin (belki birincisinin) lideridir.

Başbakanın toplam gücü bu üç düzeydeki imajlarının bir birleşimidir. Bu güce ayrıca ilâvede bulunmak, her Başbakanın kişiliğine kalmıştır.

1. Anayasal-Hukukî Etkenler

a) Bakanları seçmek ve görevlerine son vermek,

Parlamenter hükümet sistemlerinde Başbakanın en önemli yetkisi, yürütme yetkisini kendisiyle birlikte kullanacak (paylaşacak) olan bakanlar kurulu üyelerini tespit etmek, kısaca hükümeti kurmaktır. Gerçi ba-

⁹ Bir yazar bu durumu "Parlamento egemenliği Başbakanın egemenliği demektir." cümlesiyle ifade etmektedir. Bkz. Jones, a.g.m., s. 170.

kanları resmen atayan devlet başkanıdır, ama kimlerin bakan olacağına karar vermek Başbakanın yetkisinde olup devlet başkanının onayı şeklidir¹⁰. Bunun içindir ki, hükümetler başbakanların adlarıyla anılırlar. Başbakanın elindeki bu temel kayırma (patronaj) yetkisi, bakanların görev yerlerini değiştirmek ve görevlerine son vermek yetkisiyle birleşince daha da önem kazanır. Bakanlar kurulunun kaderi Başbakana bağlıdır; o istifa ederse hükümet düşer. Başbakan yasama meclisinden güven isteyerek (mes. bkz. T.C. Anayasası, m. 111) bakan arkadaşlarının siyasi kaderini tehlikeye sokabilir. Ayrıca, bakanlar kurulunun büyüklüğünü Başbakanın belirleyecek olması da¹¹, onun bakan olmayı düşünen veya isteyenler üzerindeki etkisini arttırır. Çünkü bakan olmak veya bakanlık görevinde kalmak isteyenler, Başbakana karşı “uyumlu” olmak zorundadırlar¹².

b) Feshe karar vermek

Yasama meclisini fesih yetkisi, kaynağında hükümdara ait bir yetki olması bakımından bir yürütme yetkisidir. Ne var ki, yeni parlamentarizmde feshe fiilen Başbakan karar vermektedir; çünkü, Başbakanın bu yoldaki isteğinin hükümdarca geri çevrilmesi (İngiltere’de) teamüle aykırı sayılmaktadır. Başbakanın feshe karar vermeden önce bakan arkadaşlarına danışması gerekmele beraber, son sözü söyleyen kendisidir¹³. Bundan dolayı, fesih yetkisi, partisine mensup milletvekillerine karşı Başbakanın elindeki bir “silah”, onları disipline etmenin bir aracı olarak görülmektedir¹⁴. Bu yetki aynı zamanda, Başbakanın partisi için en uygun seçim zamanını gözetmesine imkân vermesi açısından, muhalefete karşı da bir araçtır.

Fesih yetkisiyle ilgili olarak Başbakanın Federal Almanya’daki güçlü konumu, 1949 Temel Kanununun öngördüğü “yapıcı güvensizlik oyu” ve fesih mekanizmasından ileri gelmektedir¹⁵. Türkiye’de ise durum tamamen farklı olup, hem tam bir fesih yetkisi tanınmamıştır, hem de mevcut haliyle bile bu yetkinin kullanılmasında Başbakana yer verilmemiştir¹⁶.

¹⁰ Bu konuda bkz. Mustafa Erdoğan, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Dektora tezi (çoğaltma), Ankara 1987, s. 107-108.

¹¹ Carter, a.g.e., s. 171; Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3. edition, Cambridge 1961, s. 72.

¹² Jones, a.g.m., s. 170.

¹³ Carter, a.g.e., s. 293; Punnet, a.g.e., s. 222.

¹⁴ Carter, a.g.e., s. 273-275.

¹⁵ Temel Kanun, m. 63. Bu konuda ayrıca bkz. Kurt Sontheimer, *The Government and Politics of West Germany*, trans. by Fleur Donecker, London, 1972, s. 140-141.

¹⁶ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Erdoğan, a.g.e., s. 88-94.

c) Hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi

Hükümetin genel siyasetini, büyük ölçüde Başbakan tespit eder; bakanların bu konudaki rolü ikinci planda kalır. Aynı şekilde, Başbakan bu siyasetin yürütülmesini de gözetmek durumundadır; bu amaçla bakanlıklar arasında işbirliği ve uyumu sağlayıcı tedbirleri alır, bu konularda gerekli talimatları verir, doğabilecek anlaşmazlıkları çözer¹⁷. Başbakanın hükümet siyaseti üzerindeki nüfuzu, özellikle bütçe ve maliye ile ilgili konularda belirgindir. Çünkü iktisat ve maliye politikası her hükümetin programını gerçekleştirmekte başvurmak zorunda olduğu temel araç olduğu için, Başbakan bu konularla doğrudan doğruya ilgilenmelidir¹⁸. Bu alanda izlenecek siyaset, çok defa Başbakanla ilgili bakan veya bakanlar arasındaki görüşmelerle (yani bakanlar kurulunun dışında) tespit edilir.

Millî güvenlik ve dış politika alanlarında da durum buna benzemektedir. Başbakan çok defa dış ilişkilerde bizzat girişimde bulunmak, faal olmak zorunda kalır; milletlerarası forumlarda ülkeyi temsil etmek gereği de bu durumu takviye etmektedir. Ayrıca bu alanda zaman zaman seri hareket etme ihtiyacı ortaya çıktığından, Başbakan ancak girişimde bulduktan sonra kabineye bilgi vermek durumunda kalabilir¹⁹.

2. Pratik İhtiyaçlar ve Teknik Düzenlemeler

Yönetme işi, bir yönüyle de koordinasyon (işbirliği ve uyum) sağlama sorunudur. Devlet faaliyetlerine belli bir yön vermek, daha özel olarak da hükümeti oluşturan birimler arasında çalışma birliği ve uyum sağlamak, ister istemez iktidarın toplanması (temerküzü) eğilimini güçlendirir. Birinci anlamda, yani millî düzeyde koordinasyon, yasama ve yürütmenin faaliyetleri arasında uyumu sağlamakla ilgilidir. Parlamenter rejimde bu uyum, —parti sayesinde— fiilen Başbakan tarafından sağlanmaktadır²⁰.

Hükümet düzeyinde de durum bunun gibidir. Yürütmeyi oluşturan, başta bakanlıklar olmak üzere, çeşitli faaliyet birimlerinin çalışmalarının da uyumlu bir şekilde yürütülmesi gerekir; bunu sağlayacak bir makam

¹⁷ 1982 T.C. Anayasası da aynı espride uygun olarak düzenlenmiştir.

¹⁸ Brown, a.g.m., s. 110; Punnet, a.g.e., s. 225.

¹⁹ Brown, a.g.m., s. 101-102; Punnet, a.g.e., s. 225. Aynı yönde S.E. Finer, *Comparative Government*, London, 1970, s. 172.

²⁰ Crossman, a.g.e., s. 51-52. Vile de, Başbakanın gücünün diğer bakanlara nispetle artmasını, XX. yüzyılda yönetimde hiyerarşi ilkesinin yeniden önem kazanmasına bağlayarak; hiyerarşi ihtiyacının da bir yandan siyasi sistemin işlevlerinden olan koordinasyonun diğer yandan tek adamın seri ve etkili yönetimi yolundaki isteğin bir sonucu olduğunu belirtmektedir: M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967, s. 340-341, 333-335.

ve mekanizma olmazsa, verimli bir işleyişten söz edilemez.^{20a} Kaldı ki, temel siyasetlerin oluşturulduğu karar alma süreci, önemli kararların tek bir merkezden alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu merkez Başbakan'dır. Gerçi bu türden her kararı Başbakan bizzat almaz ve alması da mümkün değildir; ama onun bilgisi, telkini ve yön göstermesinden tamamen bağımsız bir temel siyaset oluşturma süreci de söz konusu olamaz. Nitekim bu ihtiyaç İngiltere'de Kabine Sekreteryasının ve Kabine Komitelerinin kurulmasına yol açmış; Kamu Hizmetinin bir Daire şeklinde merkezleştirilerek yüksek kamu görevlilerinin (özellikle daimi sekreterlerin) atanmasının Başbakanın onayına bağlanmasıyla birlikte, bu güç toplanması kurumlaşmıştır²¹.

Bu güç toplanmasının önemi, genel olarak devletin faaliyet alanının gitgide genişlemesiyle daha da artmaktadır. Çünkü, hükümet faaliyetinin genişlemesi, Başbakanın da artan yetkiden pay almasına yol açmaktadır²². Buna karşılık, son derece karmaşık-tekniik görevlerle uğraşmak zorunda kalan bakanlar, mesailerinin çoğunu bu işlere ayırmak zorunda kaldıklarından, genel siyasetin oluşturulmasına katılma imkânları azalmaktadır²³.

Gücün Başbakanda toplanması eğiliminin kaçınılmaz olduğunu ileri süren bir yazar, bunu, modern devletin komplike yapısına bağlamakta²⁴; bir başka yazar da, modern sosyal düzenin zorunluluklarının, devletin baş görevlisinin (Başbakanın) eskisinden daha büyük sorumluluklar yüklenmesini gerektirdiğini belirtmektedir²⁵.

3. Siyasi Etkenler

Başbakanın fiili gücü, sadece hukuki yetkilerinden doğmamaktadır; ülkenin içinde bulunduğu siyasi şartlar ve hatta uluslararası konjonktür de bunda etkilidir. Meselâ savaş zamanında veya acil bir durumda (exigency) Başbakan fiilen daha fazla yetki kullanabilir²⁶, ülkenin kaderini eline ala-

^{20a} Aynı yönde Moodie, a.g.e., s. 84.

²¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Crossman, a.g.e., s. 49-51; Jones, a.g.m., s. 172-173; Mackintosh, a.g.e., s. 450-452; Punnet, s. 223-225.

²² Brown, a.g.m., s. 34; Robert Blake, *The Office of Prime Minister*, Oxford University Press, 1975, s. 47, 63.

²³ Carter, a.g.e., s. 338. Bunun için, bugün kabinenin oynadığı rol, büyük ölçüde başka yerlerde kararlaştırılan siyasetlerin otomatik olarak onaylanması işlevine dönüşmüştür: Punnet, a.g.e., s. 224. Bakanlar şimdi, Başbakanın kararlarıyla mutabık değilseler, ya istifa etmek ya da ona uymak zorundadırlar; ortak sorumluluk, Başbakanın kabine içindeki muhaliflerini susturma aracı haline (Jones, a.g.m., s. 172), veya Crossman'ın iddiasına göre Başbakanın iradesine kolektif itaat anlamına gelmektedir (Crossman, a.g.e., s. 53).

²⁴ Benemy, a.g.e., s. 20-21.

²⁵ Carter, a.g.e., s. 343.

²⁶ Brown, a.g.m., s. 113.

bilir²⁷. Ayrıca, parti sisteminin ve parti politikasının özellikleri de Başbakanın anayasal konumunu güçlendirmektedir.

İki büyük siyasî partinin siyasete hakim olduğu İngiltere gibi ülkelerde, seçmenler siyasî yarışmayı bu iki partinin liderleri arasındaki bir mücadele olarak algulamaktadırlar²⁸. İngiliz seçimlerinde halkın önüne iki alternatif Başbakan çıkar; alternatif ilkeleri olan iki parti söz konusudur. Seçmenler tercihlerini bunlar arasında yaparlar. Dolayısıyla, seçimler esas olarak birer plebisit niteliğindedir²⁹. Bu durum, iktidardaki partinin lideri olan Başbakanın popülaritesini (kamusal imajını), bunun sonucu olarak da gücünü artırdaktadır. Öte yandan, bu ülkede iktidarın bir "sarkaç devresi"³⁰ şeklinde iki parti arasında gidip gelmesi, seçmenlerin partileri hemen hemen tamamen, değişen liderlerine bakarak değerlendirmelerine yol açmaktadır. Bir partinin popülaritesi, liderinin popülaritesine göre değişmektedir. Partinin bütün güçleri, tabiatıyla, partinin başarısıyla en fazla özdeşleşmiş olan kişiyi destekler; bu durum, parti iktidarda olduğu zaman çok daha belirgindir³¹.

Başbakan bu sayede partisine de daha kolay hakim olabilmektedir. Başbakanın partisine kolayca hükmedebilmesi, sadece, popülarite bakımından rakipsiz olmasından ileri gelmez; parti disiplininin kuvvetli olması da bunu kolaylaştıran bir etkidir. Böylece, partinin parlamento grubu ve tek tek milletvekilleri de, büyük ölçüde, Başbakanın kişisel politikasını otomatik olarak destekleyen birer araç haline gelmekte, bağımsız bir güç odağı oluşturma imkânları azalmaktadır^{31a}. Onun, partisi içindeki bu üstün konumu, parti aracılığıyla parlamentonun denetimini de eline almasına imkân vermektedir³². Sorumlu parti hükümeti anlayışının gelişmesi sayesinde, hükümetin yasama meclisinde yenilgiye düşmesi ihtimali hemen hemen ortadan kalkmıştır; parlamentonun hükümeti (dolayısıyla Başbakanı) denetlemesi fiilen söz konusu değildir³³.

²⁷ Bir yazar, kriz zamanlarında Başbakanın bir tür geçici diktatör olduğunu belirtmektedir: T.K. Derry, *The United Kingdom*, New York University Press, 1963, s. 60-61.

²⁸ Jones, a.g.m., s. 167-168.

²⁹ Carter, a.g.e., s. 128. Aynı konuda Jennings de şöyle diyor: (a.g.e., s. 209): Genel seçim öncelikle bir Başbakan seçimidir. Seçimlerde kararsız seçmenler ne bir partiye ne de bir siyasete oy verirler; onlar bir lider seçerler.

³⁰ swing of pendulum. Bkz. Mackintosh, a.g.e., s. 590.

³¹ Mackintosh, a.g.e., s. 428.

^{31a} Crossman, a.g.e., s. 43. Aynı yönde Hinton, a.g.m., s. 298-299.

³² Crossman, a.g.e., s. 43; Benemy, a.g.e., s. 223, 227.

³³ A.H. Birch, *Representative and Responsible Government*, 4. ed., London 1962, s. 150. "Parti sorumluluğu" kuralının başka bazı işlevleri hakkında bkz. Geoffrey Marshall-Graeme C. Moodie, *Some Problems of the Constitution*, 5. ed., London, 1971, s. 48.

4. Sosyal Psikolojik Etkenler

Lider imajına dayanan çağdaş demokrasi süreci, başarılı bir liderin kendi partisini denetimi altında tutabilmesine imkân vermekte ve onun, partisinin seçim şansının ve parti bağlılığının odak noktası haline gelmesine yol açmaktadır³⁴. Öte yandan, oy hakkının genişlemesi, ülke çapında örgütlenmiş kitle partilerinin ve kitle haberleşmesi araçlarının gelişmesi, genel seçimin niteliğini değiştirerek onu parti liderleri arasında bir mücadeleye dönüştürmüştür. Partilerin propagandalarıyla basın, radyo ve televizyonun yayınları dikkatleri liderler üzerinde toplamaktadır. Seçmenlerin çoğuna da, politikalar üstündeki çatışmalar yerine kişilerin çatışması daha kolay anlaşılır gelmektedir. Bunun için seçim kampanyalarında ilgi rakip liderler üstünde toplanmakta ve adaylar ancak bağlı oldukları liderlere göre seçmenlerin desteğini kazanabilmektedirler³⁵. Seçmenler milletvekillerine, liderlerini desteklemeleri için vekâlet verirler.

Günümüzde kitle haberleşmesi araçları, Başbakanın yanılmaz ve herşeyi bilir olduğu imajının yerleşmesinde hayati bir rol oynamaktadır³⁶. Bunda, toplumun fikirleri ve örgütleri kişileştirme eğiliminin katkısı büyüktür; kitle demokrasisi büyük ölçüde lider imajına dayanmaktadır. Gerçekten, çoğu kimse için Başbakan hem partidir, hem de hükümettir; hatta bazan siyasi toplumun (milletin) mücessem bir ifadesidir³⁷.

Keza, hükümetlerin Başbakanlara izafe edilmeleri, yani her hükümetin bir Başbakanın hükümeti sayılması da Başbakanın halkın gözündeki imajını güçlendirir. Ayrıca, görevi gereği Başbakanın seremonik işlevleri herkesin önündedir; milletin birliğini temsil etmek bakımından devlet başkanıyla yarışır³⁸. Gerçekten, Başbakan iç ve dış milli meseleler dolayısıyla sık sık milletin huzuruna çıkar; kitle haberleşmesi araçlarında hükümet ve devlet adına konuşur. Onun bu tür faaliyetleri, şüphe yok ki, devlet başkanından daha çoktur; gerçek devlet başkanı odur.

Ayrıca, Başbakanın halk gözündeki imajı, muhalefet liderininkinden daha olumludur. Çünkü, Başbakanın yapıcı rolüne karşılık, muhalefet li-

³⁴ Punnet, a.g.e., s. 225-226.

³⁵ Hinton bu konuda şöyle diyor: "Mahalli aday hakkında, adı dışında bir şey bilmeden oy verilmesi fiilen mümkün olup birçok insan böyle de yapmaktadır. Adayın kişiliği ve fikirleri önemli değildir, önemli olan Başbakan adaylarının fikirleri ve kişilikleridir; bir Başbakan seçtiğimizde, gelecek seçimlere kadar bizi o yönetir (s. 298).

³⁶ Benemy, a.g.e., s. 15.

³⁷ Modie, a.g.e., s. 84-85.

³⁸ Harry Eckstein, "The British Political System", *Patterns of Government*, ed. by Samuel H. Beer - Adam B. Ulom, second edition, New York 1962, s. 117-118.

deri sürekli olarak hata bulmakla, eleştirmekle görevlidir. Bu da, yapıcı bir izlenim vermeyen ve dezavantaj oluşturan bir iştir³⁹.

5. Kişisel Etkenler

Başbakanlık kurumunu, bu görevi yapanların kişilikleri açısından ele alan bir yazar, Başbakanın gücünün esas itibariyle, onun kişiliğine bağlı olduğunu ileri sürmüştür. Ona göre, "Başbakanlığın tarihi, gerçek anlamda, bu görevi yapmış olan kişilerin tarihidir"⁴⁰.

Bu, abartmalı bir görüş olmakla beraber, büyük bir doğruluk payı taşımaktadır. Gerçekten, bir Başbakanın hükümet sisteminin işleyişi üzerindeki etkisinde, onun kişiliğinden gelen özelliklerin rolü inkâr edilemez. Başbakan olan kişinin karakter yapısı, entellektüel özellikleri, siyasî yetenek ve tecrübesi onun gücünü belirleyen etkenler arasında önemli bir yer tutar. Esasen, demokratik süreç içinde "... idare mekanizmasına kişiliğinin damgasını vuramayacak hiç bir kimsenin Başbakan olma ihtimali yoktur"⁴¹.

Gerçekten, kişisel yetenekleri, bilgi ve tecrübesiyle temayüz etmiş olan Başbakanlar, hem hükümet içinde hem de genel olarak siyasî sistem içinde resmî yetkilerinden daha fazlasını kullanabilmiş; bakanlar kurulu-na, hatta parlamentoya hakim olarak belli bir döneme damgasını vurmuşlardır. Nitekim, İngiltere için, meselâ Lloyd George (1916-1922) ve Neville Chamberlain (1937-1940), "otokrat" olarak nitelenmelerine yol açacak ölçüde güçlü Başbakanlar olmuşlardır⁴². Aynı şekilde Federal Almanya'da da, Bonn Anayasası döneminin ilk Başbakanı Adenauer'ın otoriter bir kişiliğe sahip ve sistem üzerinde etkili olmuş bir devlet adamı olduğu belirtilmektedir. Gerçi 1949 Temel Kanunu güçlü bir Başbakana imkân vermektedir. Ne var ki, bu otomatik olarak gerçekleşecek bir şey değildir⁴³. Nitekim, aynı Anayasal konuma rağmen, diğer Başbakanlar bu ölçüde temayüz etmemişlerdir.

C. BAŞBAKANIN GÜCÜNÜN SINIRLARI

Bir önceki başlık altında sunduğumuz görünüm, konuyu sadece Başbakanın gücü açısından ortaya koymaya yönelik olup, bir ölçüde hipotetik bir modeli yansıtmaktaydı. Halbuki, gerçek hayatta bir devlet adamı-

³⁹ Mackintosh, a.g.e., s. 589.

⁴⁰ Blake, a.g.e., s. 59, 67.

⁴¹ Benemy, a.g.e., s. 166.

⁴² Brown, a.g.m., s. 44.

⁴³ Sontheimer, a.g.e., s. 139-140. Aynı yönde Alex N. Dragnich, *Major European Governments*, third edition, Homewood, Illinois, 1970, s. 263.

nın yetkilerini kullanmasını sınırlayan çok çeşitli faktörler vardır. Hatta, Başbakan için güç kaynağı sayılan bazı noktalar, bazan onun zaafının da kaynakları haline gelebilirler. Başbakanın gücünü sınırlayan birçok objektif ve subjektif etkenler, siyasî ve teknik şartlar söz konusu olabilir.

Bu konuda akla gelebilecek belli başlı etkenleri şu şekilde sunabiliriz:

1. Hukukî Yetkilerin Sınırlı Oluşu

a) Atama yetkileri (patronaj)

Başbakanın bakanları seçmek ve yüksek kamu görevlilerinin atamalarını onaylamak yetkileri, sınırsız değildir. Gerçi kimlerin bakan olacağına ve dolayısıyla kimlerin kabine dışında kalacağına karar vermek yetkisinin Başbakana ait olması, ona büyük bir güç verir. Ne var ki, bu gücü sınırlayan bazı siyasî etkenler ve teknik-yapısal zorunluluklar vardır.

Gerçekten, hiç bir Başbakan partisinin önde gelen şahsiyetlerini veya parti içindeki farklı görüş ve çıkar temsilcilerini tamamen gözardı ederek kabinesini oluşturamaz. Hatta bazı milletvekilleri parti ve ülke düzeyinde o kadar etkili ve itibarlı olabilirler ki, Başbakandan kendi istedikleri görevi "koparabilirler". Ayrıca, Başbakan kendisiyle yarışan bazı bakanlara karşı, diğer bakan ve milletvekillerinin desteğini elde etmek ihtiyacında olabilir. Bu da, onun kendi bağımsız iradesiyle hareket etme imkânını kısıtlar. Bunun için, bakanlık bekleyen milletvekillerinin Başbakanın iradesine râm olmak zorunda oldukları düşüncesi yanlıştır⁴⁴.

Aynı şekilde, Başbakanın bakanları görevden alma yetkisi de sınırsız değildir. Başbakan bakanları tamamen kendi isteğine göre azledemez; bu, söz konusu olan bakana ve içinde bulunulan şartlara bağlıdır. Başbakanlar normal olarak, bir bakanı, kendi politikasına ters düştüğü için değil, idari hataları veya bakanlığın kötü izlenim bırakmış olması yüzünden görevden alırlar. Politika ayrılığı yüzünden istifada, girişim daha çok bakanın kendisinden gelir⁴⁵.

Alderman, Başbakanla bakan olacaklar arasındaki ilişkinin emir-itaat ilişkisi yerine "pazarlık" ilişkisi olduğu tezini ileri sürdüğü makalesinde; Başbakanın bu konudaki seçme hürriyetinin, —saydıklarımızdan başka— ülkenin farklı bölgelerinin temsili gereği, adayların idarecilik yetenekleri, siyasî tecrübeleri (daha özel olarak da parlamentoda kazanılmış tecrübe) ve geçmişteki bağlılıkları gibi etkenlerle uygulamada sınırlı olduğunu belirtmektedir⁴⁶. Yazara göre, Başbakanın bu konudaki seçme esr-

⁴⁴ Jones, a.g.m., s. 178-179.

⁴⁵ Brown, a.g.m., s. 39-40.

⁴⁶ R.K. Alderman, "The Prime Minister and the Appointment of Ministers: An Exercise in Political Bargaining", *Parliamentary Affairs*, Vol. XXIX, n. 2 (Spring 1976), s. 101.

bestisinin sınırları bakımından durum, saf tekelden çok, iki yanlı tekel modeline çok daha yakındır. Onun bir anlaşmaya varma ihtiyacı ve bu yüzden taviz verme eğilimi, muhtemel bakanınkine eşit, hatta ondan daha fazla olabilir. Böyle durumlarda, bakanlık teklif edilen kişinin görevi kabul etmeme ihtimali önemli bir tehdit teşkil eder⁴⁷. Ayrıca, bu atama yetkisi dolayısıyla diğer politikacıların Başbakana boyun eğmeleri ihtimali, bunların bakanlık elde etmekten daha değerli saydıkları başka düşüncelerinin ve kabul edilebilir alternatif kariyer fırsatlarının varlığı ölçüsünde azalır⁴⁸.

Başbakanın bakanları seçmek yetkisini sınırlayan başka etkenler arasında, uyumlu bir kabine kurmak ihtiyacı, bazı bakanlıkların kabinede yer alması zorunluluğu, bazı bakanlıkların özel vasıfları olan kişilere ihtiyaç göstermesi ve kabinenin makul bir büyüklüğün fazlacı üstünde veya altında olmaması gereği gibi noktalar sayılabilir. Gerçekten, bakan olacak kişileri tespit ederek, bunların uyumlu bir ekip halinde çalışabilecek kişiler olmalarına da dikkat edilmesi gerekir; aksi halde verimli, sonuç alıcı bir hükümet icraatından söz edilemez. Keza, her ne kadar bakanların sayısını tespit etmek Başbakana ait bir yetki ise de, kabinenin makul bir büyüklükte olması ve her halükarda bazı bakanlıkları içine alması (meselâ Maliye, Dışişleri ve İçişleri), ayrıca bölgesel temsilin gözetilmesi (İngiltere'de Galler'den sorumlu Devlet Bakanları) zorunludur⁴⁹. Başbakanın hükümetini kurarken gözeteceği mülâhazalardan biri de, atama yapılacak bakanlıkların özellikleridir. Yani, bazan "işe göre adam" (horses for courses) bulmak gerekir; belli bir göreve getirilecek kişinin, o görevin gerektirdiği özel vasıflara sahip olmasına özen göstermek zorunluluğu vardır⁵⁰.

Nihayet, koalisyon hükümeti kurulmasının zorunlu olduğu durumlarda da Başbakanın takdir yetkisi önemli ölçüde sınırlıdır. Koalisyon hükümeti birden fazla parti arasında yapılacak bir uzlaşmaya dayandığından; uzlaşmaya giden pazarlık sürecinde, Başbakanın bakanlıkların sayısını belirleme konusundaki seçme hürriyeti kısıtlı olduğu gibi, onun istediği kişilere görev verme ve istediklerini kabine dışında bırakma imkânı büyük ölçüde kısıtlıdır. Nitekim Türkiye'de, özellikle 1970'li yıllarda bunun örnekleri çokça görülmüştür. Aynı şekilde, koalisyon hükümetinin Başbakanı, koalisyonu oluşturan partiler arasındaki güç dengesini gözardı ederek, istediği bir bakanı görevden alamaz.

⁴⁷ Aaderman, a.g.m., s. 106-107.

⁴⁸ Alderman, a.g.m., s. 129.

⁴⁹ Bu konularda bkz. Carter, a.g.e., s. 172; Punnet, a.g.e., s. 205, 207-211.

⁵⁰ Punnet, a.g.e., s. 201.

Yüksek kamu görevlilerinin atanmasına gelince, Başbakanın bu konudaki iradesi her zaman, hatta çoğu zaman belirleyici değildir. Her şeyden önce, kamu görevlilerinin atanmasında girişim Başbakanda değil, ilgili birimlerde dir. Gerçi Başbakanın onayı (resmî veya gayri resmî olarak) gereklidir ama; o kendi adaylarını kabul ettirmek yerine, atamanın ilgili bulunduğu kamu hizmeti biriminin daimî başkanlarınca yapılan tercihi onaylamak durumundadır. Bir yazar, Başbakanın bu yetkisini, devlet başkanının bakanları onaylamasına benzetmektedir⁵¹.

b) Fesih yetkisi

İngiliz tipi parlamentarizmde, bugün parlamentonun feshine karar vermek Başbakanın takdirinde olmakla beraber, burada iki noktayı vurgulamak gerekiyor. Birincisi, fesih yetkisi hukuken hâlâ hükümdarın ayrıcalıklarındandır (prerogatives); bu bakımdan yetkinin kullanılması hükümdarın onayına bağlıdır. Fakat bu onay çok defa otomatik olduğu ve monark Başbakanı feshede zorlayamadığı için, Başbakanın önünde bu yönden bir engel olmadığı söylenebilir.

Bunun için, fesih yetkisiyle ilgili asıl sınırlama, kabineyle partiden gelebilir. Gerçi fesih konusundaki kararı Başbakan verir, ama bunu kabineyi tamamen dışlayarak yapamaz. Çünkü, esasen fesih hükümete ait bir yetkidir⁵². Fiilen bütün bakanların katılmasıyla değilse bile, kabineinn önde gelen bakanlarıyla görüşmeden Başbakanın feshede karar vermesi hemen hemen ihtimal dışıdır.

Öte yandan, parlamentonun feshedilmesi hemen bir genel seçimin yapılmasıyla sonuçlanacağından, fesih kararı tümüyle partiyi ilgilendirir. Bu sebeple, Başbakanın, parti grubunun ve örgütünün eğilimleri hakkında bir fikir sahibi olmadan, böyle bir kararı kolayca verebileceği düşünülemez. Kaldı ki, fesih kararı bir erken seçim kararı demek olduğundan, burada parti için de bir risk söz konusudur. Partinin yenilgisiyle sonuçlanma ihtimali olan bir kararı vermek konusunda dikkatli ve hesaplı davranmak ihtiyacı, Başbakan için önemli bir kısıtlamadır. Çünkü, seçimden yenik çıkılması halinde, bunun faturası ona çıkarılacaktır.

Fesih yetkisinin partili milletvekillerini disipline etmenin bir aracı olduğu iddiasına gelince, bu sanıldığı kadar doğru değildir. Çünkü, bir seçim kampanyasının asıl külfetine katlanmak, zorluklarına göğüs germek durumunda olan, milletvekillerinden çok, parti lideri olarak Başbakanıdır. Ayrıca, bir seçimde en çok kayba uğrama ihtimali olan da odur;

⁵¹ Brown, a.g.m., s. 100.

⁵² Carter, a.g.e., s. 273-274. Aynı yönde Arthur Berridale Keith, *The British Cabinet System*, 2. ed., London, 1952, s. 305.

Başbakanlığı, gücünü, itibarını ve yüksek ücretini kaybedebilir⁵³. Esasen fesih, iktidar partisine mensup milletvekillerinden çok, muhalefete yönelik bir araçtır. Çünkü, Başbakan kendi partisi için en uygun seçim tarihini belirlemek durumunda olduğundan, düşündüğü avantaj kendisi için olduğu kadar, partisi için de söz konusudur; onun kaderi, pek tabii partisinin kaderine bağlıdır⁵⁴.

2. Görevin Süreli Oluşu

Başbakanın gücü ne olursa olsun, onun görevi belli bir süreyle sınırlıdır, hiç bir Başbakan hayat boyu bu makamda kalamaz. Bu görevin zaman bakımından garantisinin bulunmayışı, Başbakanın diktatör olmasını engelleyen temel faktörlerden biridir. Benemy'nin belirttiği gibi, Başbakan bir süre sonra seçime gittiğinde veya buna mecbur kaldığında seçmenleri kendine oy vermeye zorlayamaz. Gerçi, özellikle kitle haberleşmesi araçları sayesinde, onları kendisini desteklemeye ikna etmek için çok şey yapabilir, ama nihai tercihi onlara bırakır. Seçmenler onu, anayasal veya siyasi açıdan hatalı buluyor yahut kendilerinin haklarına müdahale ettiğine kanaat getiriyorlarsa, muhalefet liderine oy vermek suretiyle onu cezalandıracaklardır.⁵⁵

İngiltere'de Başbakanların ortalama görev süresi beş yıldır; az sayıda Başbakan bu süreyi aşmıştır. Meselâ Asquith, Churcill ve Wilson toplam olarak yaklaşık dokuz yıl görev yapmışlardır⁵⁶.

Başbakanların görev sürelerini sınırlayan bir de psikolojik etken vardır. Daha önce sözünü ettiğimiz "sarkaç devresi" şeklinde iktidarın iki parti arasında el değiştirmesi, halkta makul bir süre sonra hükümetin değişmesi yolunda bir beklentiye yol açmaktadır. Halk psikolojisinin muhalefete yarayan bu özelliği, bir hükümetin (dolayısıyla Başbakanın) uzun süre görevde kalmasını güçleştirmektedir⁵⁷.

3. Hükümetin Genel Siyasetinin Belirlenmesinin Özellikleri

Başbakanın fiili gücünü artıran etkenleri incelerken, gerek günümüzde devletin faaliyet alanının artmış olmasının, gerekse hükümet mekanizmasında meydana gelen değişikliklerin güç toplanmasına yol açarak, siyasetin belirlenmesi sürecinde Başbakanın hakimiyeti ele almasına imkân verdiğini açıklamıştık. Yine, bakanların kendi bakanlıklarının işleriyle

⁵³ Jones, a.g.m., s. 175.

⁵⁴ Brown, a.g.m., s. 42.

⁵⁵ Benemy, a.g.e., s. 198.

⁵⁶ Punnet, a.g.c., s. 590.

⁵⁷ Mackintosh, a.g.e., s. 590.

meşgul olmaktan, çok defa genel politikanın tespitiyle ilgilenemediklerini belirtmiştik.

Ne var ki, aynı etkenler, başka yönleriyle de ters etki yaparlar. Her şeyden önce, hükûmet işlevlerinin artması, bir tek kişinin her yere ulaşmasını imkânsız hale getirmektedir. Bir bakanın bile kendi bakanlığında olup biten her şeyi bilmesine imkân yokken, tümüyle hükûmet mekanizması içinde olan her şey: bilmek Başbakan için daha da zordur. Bir yöne hakim olmak isterse, diğer yönleri ihmal edecektir.⁵⁸ Bu durumda, Başbakan, birçok kararın alınmasını ve yüksek kamu görevlilerinin atanmalarını ilgili birimlere bırakmak zorunda kalmakta; dolayısıyla ya hazırlanmış kararları ya da yapılmış atamaları onaylamaktadır. Bazı hallerde ise bakanlar Başbakandan bağımsız olarak kendi politikalarını takip edebilmektedirler⁵⁹.

Öte yandan, merkezde (Başbakanın çevresinde) güç toplanmasına yol açan hükûmet mekanizmasındaki değişiklikler, Başbakanı bakanlarla nispetle güçlü kılmakla beraber, merkezde toplanan gücün tamamı onun elinde değildir. Bu gücün bir kısmını "süper bürokratlar" lehine kaybettiği söylenebilir⁶⁰. Bu bakımdan, Başbakanın güç kazanması olarak görülen olgunun, önemli ölçüde merkez bürokrasisinin güçlenmesi demek olup olmadığı düşünölmeye değer.

Ayrıca, İngiltere'de Kabine Komiteleri sisteminin gelişmesinin, sandığı gibi her zaman Başbakanın rolünü artırmadığı ifade edilmiştir. Bu görüşe göre, söz konusu gelişme, daha ziyade kabinenin genişlemesi anlamına gelir.⁶¹ Keza, Kabine Ofisi de Başbakan tarafından kullanılmakla beraber, karar yetkisi olan bir kuruluş değildir; görevi, kabine görüşmeleriyle ilgili olarak bakanlıklara bilgi vermektir⁶².

4. Parti Politikasının Gerekleri

Başbakanın gücünü sınırlayan önemli etkenlerden biri de, kendi partisinden gelen istek ve baskıdır. Başbakan, normal olarak, partisinin en güçlü adamı olmakla beraber, aynı zamanda mevkiini de parti örgütüyle parlamento grubuna borçludur. Parti desteği olmadan Başbakanın görevde kalması elbette düşünölemez. Bu sebeple, Başbakan eğer bu görevde kalmak istiyorsa, kendisini desteklemesi için partisini ikna etmeli, partili milletvekilleriyle örgütün görüşlerini almalıdır. Gerek parlamento-

⁵⁸ Jones, a.g.m., s. 185.

⁵⁹ Punnet, a.g.e., s. 228.

⁶⁰ Blake, a.g.e., s. 47.

⁶¹ Brown, a.g.m., s. 96-97.

⁶² Brown, a.g.m., s. 99.

da gerekse parlamento dışında partisiyle sürekli olarak diyalog içinde olmak zorundadır.⁶³

Siyasî partilerin, yapı itibariyle yekpare olmayışları da, Başbakanın parti desteğini sürekli olarak arkasında bulmasını zorlaştıran bir unsurdur. Gerçekten, her parti, kısa ve uzun vadeli siyasî hedefleri olan, çeşitli çıkarılara, mahallî ve bölgesel sorunlara dayanan hiziplerin meydana getirdiği bir koalisyon durumundadır. Bu hizipler, ancak onları yatıştıracak uzlaşmalara varılabildiği, açıkçası onlara tavizler verildiği sürece idare edilebilirler⁶⁴. Uzlaşmanın bir pazarlık ve karşılıklı taviz verme sürecinin sonucu olduğu hatırlanırsa, uzlaşma ihtiyacının Başbakan için bir güç kaybına yol açacağı kolayca anlaşılır. Yine bu hizipler veya gruplaşmalar belli liderler etrafında oluştuklarından dolayı, Başbakanın konumunu tehdit ederler. Bu liderler de çok defa Başbakanın yakınında (kabinede veya parti üst kademelerinde) buldukları için, partinin tepesinde ve hükümet içinde sadakat yerine rekabet söz konusudur. Başbakan ancak, bu önde gelen rakipleri izin verdiği ölçüde güçlüdür.⁶⁵

5. Kamusal İmajın Zayıf Yönleri

Başbakanın kamusal imajının oluşmasında önemli bir yeri olduğu belirtilen televizyonun etkisi konusunda bazı şüpheli noktalar vardır. Gerçekten, televizyonun etkileri üzerinde yapılan araştırmalar, çoğu insanın onun yönlendirici etkisine karşı kuvvetle direndiklerini ortaya koymuştur. İnsanlar, bir televizyon programından, sadece kendi düşüncelerine uygun olan şeyleri almakta; önceden oluşmuş bulunan fikirleri yıkılmak bir yana kuvvetlenmektedir⁶⁶. Ayrıca, Başbakan söz konusu olduğunda, televizyonun ondan çok rakiplerine yaradığı ileri sürülmüştür. Buna göre, televizyonun gelişmesinin önemi, onun Başbakanı yüceltmiş olmasında değil, zayıflatmış olmasında aranmalıdır. Daha somut düzeyde ifade etmek geerkirse, bir Başbakan televizyonda zayıf bir performans gösterirse, bundan zararlı çıkacağı kesindir. Kaldı ki, usta bir mülâkatçı, onu aptal durumuna düşürebilir. Bundan dolayı, Başbakanın, televizyon sayesinde güçlenmiş olduğu iddiası kanıtlanmış değildir⁶⁷.

Öte yandan, Başbakanın halk önünde hükümeti temsil etmesi, bir güç kaynağı olduğu kadar, bir zaaf kaynağı da olabilir. Halk, hükümet ve idarenin (zaman zaman parlamentonun da) herhangi bir yerinde gördüğü yanlışlık veya başarısızlıktan onu sorumlu tutar. Bu tür kusurlar Başba-

⁶³ Jones, a.g.m., s. 177. Aynı yönde Finer, a.g.e., s. 171.

⁶⁴ Benemy, a.g.e., s. 263.

⁶⁵ Jones, a.g.m., s. 175-176.

⁶⁶ Jones, a.g.m., s. 171.

⁶⁷ Jones, a.g.m., s. 176-177.

kanın iradesi dışında meydana gelmiş olsa bile, halk onları tek bir kişiye, Başbakanı hamletmek eğilimindedir. Bu bakımdan, tıpkı Başbakanı yanılmaz ve her şeyi bilen devlet adamı olarak gösteren kitle haberleşmesi araçlarının bu imajı yıkmaya da güçleri yettiği gibi; Başbakanın “kamusallaşması” (publicity) da iki ucu keskin bir kılıca benzer; onu övgü ve ödülle yüceltebileceği gibi, yergi ve cezanın yüküyle çökertebilir de.

Nitekim, bu tür riskin bir örneğini, seçimlerde kişilik kültürünün etkisi konusunda görebiliriz. Bir Başbakanın halkın gözündeki “karizması”, her zaman seçimlerin sorucunu belirleyen bir etken olmamaktadır. Meselâ İngiltere’de İkinci Dünya Savaşı döneminin milli kahramanı Churchill 1945 genel seçimlerinde partisini kazandıramadı. Yine 1979’da seçimleri, popülaritesi James Callaghan’dan daha az olan Margaret Thatcher kazandı. Ayrıca, imaj liderin kişiliğine göre değişir; iyi imaj seçimde bir avantaj olabilir ama, kötü imaj geri teperek liderin parti içindeki desteğini bile ortadan kaldırabilir⁶⁸.

6. Siyasî Şartların Değişkenliği ve Muhalefetin Gücü

İç ve dış siyasî konjonktür ve gelişmeler bazan Başbakanın hem fiilen kullandığı gücü hem de halk gözündeki saygınlığını artırabilir. Ama bir kısım olaylar da vardır ki, dikkatle ele alınmayı ve seri kararlarla çözülmeyi gerektiren nazik sorunlar yaratırlar. Bu tür gelişmeler karşısında başarısızlığa uğramak, Başbakan için sonun başlangıcı olabilir. Hatta, soruna bulunan çözüm mümkün olan en uygun çözüm olsa bile, Başbakanın vaad ettiği politikanın çizgisinden bir ayrılma şeklinde ortaya çıkabilir. Bunun ise, Başbakan için bir dezavantaj olduğu açıktır. Görüldüğü gibi, bu tür gelişmeler, Başbakanın iradesi dışında ortaya çıkan, beklenmedik durumlar olmakla beraber, onun şansını olumsuz olarak etkileyebilirler.

Başbakanın gücünü etkileyen temel etkenlerden biri de muhalefetin başarısıdır. Gerçi, bazan iyi donanımlı ve hazırlıklı olmayan zayıf bir muhalefetin varlığı hükümet için bir avantaj oluşturabilir. Ama, muhalefet akıllıca ve sonuç alıcı bir siyaset takip ederek, gerek parlamentoda gerekse parlamento dışında Başbakanın politikasını eleştirip onun yanlış ve isabetsiz yönlerini ifşa ederek halk nezdindeki güvenilirliğini azaltabilir, desteğini zayıflatabilir. Tabiatıyla, muhalefetin bundaki başarısı, yaptığı için “yapıcı” ve “makul” olduğu izlenimini halkta bırakmasına; bunun için de sırf karşı çıkmış olmak için eleştirmedeğini gösteren, alternatif öneriler taşıyan “muhtevalı” bir programa dayanmasına bağlıdır. Bir İngiliz yazarının dediği gibi, muhalefet iddialarının sorumluluğunu yüklenmelidir⁶⁹. Muhalefete bu işlevinde televizyon ve basın da yardım eder.

⁶⁸ Punnet, a.g.e., s. 227.

⁶⁹ Jennings, a.g.e., s. 52.

Fakat eklemek gerekir ki, muhalefetin çabası, sağlam bir çoğunluğa sahip olan bir hükümeti ve Başbakanı yerinden edemez. Buna rağmen, koalisyon hükümetlerine karşı akıllı bir muhalefet çok daha etkili olabilir. Dolayısıyla, koalisyon hükümetlerinin Başbakanlarının birçok dezavantajı yanında, bu noktayı da hatırdta tutmak gerekiyor.

7. Kişilik Değişkeni

Güçlü kişilik nasıl bir Başbakan için avantaj oluşturursa bunun tersi de bir zaaf işaretidir. Önderlik vasfından yoksun, girişim ve intikal yeteneği zayıf, işiyle ilgili bilgi ve tecrübesi yetersiz, zayıf kişilikli bir Başbakan güçlü olamaz⁷⁰. Böyle bir kişinin ne kabinesine ne de belli bir siyasi döneme damgasını vurması, devlet yönetimi alanında iz bırakması mümkündür. Böyleleri için, Duverger'nin, De Gaulle'ün ilk Başbakanı hakkında söylediği söz anlamlı olabilir: "Debré diye biri var mı?"⁷¹ Nitekim İngiltere'de de, daha önce işaret ettiğimiz güçlü Başbakanlar olduğu kadar, Lord Salisbury (1886-1892, 1895-1902), Lord Rosebery (1894-1895) ve Stanly Baldwin (1923-1924, 1924-1929) gibi silik Başbakanlar da olmuştur⁷².

Ç. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Baştan beri yaptığımız açıklamalar gösterdi ki, İngiliz tipi parlamentarizmde Başbakanın fiili gücü, neredeyse bu sistemi karakterize edecek kadar belirgindir. Gerçi Başbakan hukuken sadece kolektif bir organ olan hükümetin bir üyesi ve başkanı olarak görünmektedir. Onun bu kurul içindeki durumu çoktandır "primus inter pares" (eşitler arasında birinci) olarak nitelenmekteydi, ama özellikle İkinci Dünya Savaşından sonraki literatürde artık bu tanımın da Başbakanın durumunu ifade etmekte yetersiz kaldığı ifade edilmektedir. Söz gelişi Jennings, Başbakanın, "yıldızların etrafında döndükleri bir güneş" konumunda olduğunu belirtiyor⁷³.

Fakat dikkat edilirse, bu deyimler Başbakanın genel olarak parlamentar sistem içindeki durumunu değil, onun kabine içindeki yerini anlatmaya yöneliktirler. Bu çerçevede Jennings'in önerdiği tanım doğru olmakla beraber, Carter'ın da işaret ettiği gibi⁷⁴, bu tür tanımlamalar onun

⁷⁰ Poincare şöyle demiş: "Gücsüze ve sezis yeteneği olmayanaya yetki verdiniz mi, bunun adı yetkili güçsüzlük olur." Zikreden Tunçer Karamustafaoglu, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara 1982, s. 53, dn. (100).

⁷¹ Zikreden, P.M. Williams-M. Harrison, *De Gaulle's Republic*, London, 1962, s. 130.

⁷² Carter, a.g.e., s. 200.

⁷³ Bkz. Jennings, a.g.e., s. 200.

⁷⁴ Bkz. Carter, a.g.e., s. 194.

parti lideri olarak konumunu ve parlamento karşısındaki durumunu belirtmekle ilgili değildirler. Bu bakımdan, "Başbakanlık Hükümeti" etrafındaki tartışmalar, konunun bu yönlerini de dikkate alarak bir sonuca ulaştırabilir sanıyoruz. Biz incelememizde bunu bir ölçüde yapmaya çalıştık.

Önceki başlıklardaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Birleşik Krallık'ın "yeni parlamentarizm"inde⁷⁵, Başbakan sadece hükümetin başı değildir, o aynı zamanda ülkenin en güçlü partisiyle parlamentonun lideridir ve devletin gerçek başıdır. Arkasındaki parti çoğunluğu sayesinde parlamentoya hakim olan, belli bir dönemde devletin temel politikalarını hemen hemen yalnız başına tespit eden veya bu politikaları yönlendiren rakipsiz konumuyla ülkenin en güçlü kişisidir. Ona "hayırhah bir diktatör" (benevolent dictator)⁷⁶ denmesi bundandır.

Fakat, bu yargının ve onu destekleyen kanıtların, esas itibarıyla İngiliz siyasi sistemiyle ilgili olduklarına tekrar dikkat çekmeliyiz. Bilindiği gibi, İngiliz parlamentarizmini karakterize eden unsurların başında, parti disipliniyle bir arada yürüyen iki parti sistemi gelir. Parti disiplininin kuvvetli oluşu, Başbakanın, arkasındaki parlamento desteğini garanti etmesine yaramakta; iki partili sistem ise, seçim mücadelesinin iki büyük parti ve bunların liderleri arasındaki bir yarış şeklinde algılanmasına yol açmaktadır. Ayrıca, kitle haberleşmesi araçları da bu izlenimi kuvvetlendirmektedir. Bu mücadelede, Başbakanın muhalefet liderine göre daha avantajlı olduğuna daha önce temas etmiştik.

O halde, çok partili veya parti disiplini zayıf (yahut her iki özelliğin bir arada) olduğu ülkelerde, Başbakanın İngiltere'deki kadar güçlü olmayacağı anlaşılmaktadır. Bu, hem seçmenlerin siyasi mücadeleyi algılamalarındaki ve hükümetin yapısındaki değişiklikler, hem de Başbakanların görev sürelerinin daha az garantili olması bakımından böyledir.

Öte yandan, İngiltere'de mevcut olmayan, kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetlenmesinin kabul edildiği siyasi sistemlerde (Federal Almanya, İtalya, Avusturya, Türkiye vb.), hükümet ve Başbakanın "her istediğini" kanun yapabilmesi mümkün değildir. Gerçi, bu denetim hükümetlerin siyaset tercihleriyle değil, Anayasa kurallarına uygunlukla ilgilidir. Ne var ki, uygulama her zaman bu kadar berrak olmamakta, Anayasa Mahkemeleri bazan parlamentoların (dolayısıyla hükümet ve Başbakanların) siyasi tercihlerini etkisiz kılabilirler⁷⁷.

⁷⁵ Deyim Duverger'ye aittir. Bkz. a.g.e., s. 105, 106.

⁷⁶ Benemy, a.g.e., s. 20-21.

⁷⁷ Meselâ Türk Anayasa Mahkemesinin 1968'de verdiği meşhur karar, parlamentonun seçim sistemiyle ilgili siyasi iradesini etkisiz bırakmıştır. Karar için bkz.

Son olarak parlamenter rejimde Başbakanın Amerikan sistemindeki Başkandan daha güçlü olduğu iddiası üstünde kısaca durmalıyız. Bu, başlıbaşına incelenmeye değer bir konu olmakla beraber, şu kadarını belirtmekte yarar vardır: İki sistem bütün yönleriyle karşılaştırıldığında, İngiliz parlamentarizmde iktidar toplanması, Amerikan sistemine göre çok daha belirgindir. Bunun sebebi, ilkinde devletin üniter yapıda olmasına ve yasamayla yürütmenin siyasî özdeşliğine karşılık; ikincisinin federal bir devlet olması, iktidar yapısının kuvvetlerin ayrılığı esasına dayanması ve parti disiplininin zayıf olmasıdır⁷⁸. Halbuki yürütmenin iç yapısı göz önüne alındığında, hükümetin kollektif yapı ve işleyişi tamamiyle ortadan kalkmış olmadığından, İngiliz Başbakanı tek başına yürütme iktidarını kullanan Amerikan Başkanından daha zayıf bir durumdadır.⁷⁹ Parlamenter rejimlerde durumu bu yönden Amerikan Başkanına benzeyen, Federal Alman Başbakanıdır. Nitekim 1949 tarihli Temel Kanun (m. 65) hükümetin genel politikasını tespit yetkisini ve bunun siyasî sorumluluğunu Başbakana vermiş olduğu için, bu Anayasal düzende bakanlar Başbakanın eşitleri değil astları durumundadırlar. Ne var ki, başka bazı hukukî ve siyasî faktörler yüzünden, bu sistemde de Başbakan İngiltere'deki kadar güçlü olamamaktadır.

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, sayı 6, s. 169-175, 3, 4 ve 6 Mayıs 1988 gün ve E. 1968/15, K. 1968/13. Anayasa Mahkemesinin geçen yıl verdiği bir kararı da, ülkenin siyasî gündemini, seçim tarihini değiştiren bir etki yapmıştır. Bkz. 9.10.1987 gün ve K. 1987/27 sayılı karar (14.10.1987 tarihli Resmi Gazete). Bu kararla ilgili bir eleştiri için bkz. Mustafa Erdoğan, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararına Bir Bakış", *Yeni Forum*, n. 196 (1.11.1987), s. 40-42.

⁷⁸ Punnet, a.g.e., s. 229.

⁷⁹ Moodie, a.g.e., s. 87. Aynı yönde Ockstein, a.g.e., s. 116.