

## “BAŞKANLIK” MI “BAŞKANLI SİSTEM” Mİ ? YA DA KAŞ YAPAYIM DERKEN ...

İl Han ÖZAY \*

*Profesör Dr. İsmet GİRİTLİ, sağlam bir teknik İdare Hukuku temeli üzerine, çok uzun süreden beri İdare İlimleri alanındaki araştırma ve incelemelerini de oturtmuş, böylece en güncel konuları ele alan bir siyaset bilimcisi olma niteliğine bürünmüştür. Bu nedenle ben de İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi' nin Armağan sayısında, aslında İdare Hukukundan daha çok siyaset bilimine yakın “Başkanlık sistemi” gibi bir konuda yüksek sesle düşünmeyi yeğledim.*

Üstesinden o an için gelemedikleri sorunlar ortaya çıkınca Anayasa ve düzen değişikliği konusunu gündeme getirerek kamuoyunu oyalamada mahir siyaset adamlarının en sık kullandıkları malzemelerden biri de “**Başkanlık sistemi**” önerileridir. Tabii bununla beraber “**Yarı Başkanlık**” da kendiliğinden gündeme gelir. İşte bu konudaki tartışmaların 1982 Anayasasının yürürlüğe girişinden neredeyse hemen sonra başlamış ya da başlatılmış olmasının asıl sebebi hikmeti de budur.

Siyaset adamlarının amacı ne olursa olsun, bazı bilimsel çevreler, kamuoyu ve siyasal partiler içinde yabana atılamıyacak bir taraftar topluluğu bulan bu iki “**sistem**” konusunu ele alıp irdelemekte de herhalde yarar vardır.

Sistem konusundaki tartışmaları başlatan siyaset adamının gönlünde yatan aslan, hepsi de tam anlamıyla doğru sayılamıyacak bazı bilgilere<sup>(1)</sup> dayalı ola-

(\*) Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesi..

(1) Sayın Özal, örneğin yargı denetimi konusunda bazı rahatsızlıklar duyduğundan bunu en aza indirgeyecek yöntemin Amerikadaki gibi çok kısa (!) bir metinle Anayasa Mahkemesine ulaşım yollarının da kısıtlanması olduğunu sanıyordu. Bu konuda bilmediği ise Amerikan Anayasasının hem sadece Birleşik Devletler

arak, Amerikan Anayasası ve dolayısıyla “**Başkanlık**” idi. Bu bakımdan önce bu hususlar üzerinde durmakta yarar vardır.

Özellikle henüz Meclis’te temsil edilmeyen bir siyasal partinin mensup ve taraftarları<sup>2</sup> milletvekilini parti liderlerinin seçmesi ve “**lider terörü ile sağlanan feodal disiplin**”den<sup>3</sup> söz ederek “Başkanlık sistemi”ni “sıkıntıların sonu” olarak nitelemekte ve derde deva olabileceğini düşünmektedirler. Buna karşılık, “**Başkanlık sisteminin Türkiye rejimi açısından yararlı sonuçlar doğuracağını savunanlar(ın) bile (bunun) tam olarak uygulanamayacağı ... görüşünde**” olduklarını<sup>4</sup> söyleyenler bulunduğu gibi “**bize önce yetkili ve etkili başkanlar değil, demokrat liderler ve demokrasiye inanmış aydınlar(ın) gerek(tiğini)**”<sup>5</sup> kanımca doğru ve yerinde olarak, iddia edenler de vardır. Siyaset adamlarından bazıları, “**Osmanlı’dan kalan bir ‘tek adam’lık özentisi**”<sup>6</sup> olgusunu vurgulamakta, kimileri de “**bu rejimde liderliğin çok önemli bir yerinin olması(nın) da tehlike yarat(acağına)**” dikkat çekerek “**Türkiye(nin) merkeziliğin yerleşmiş bulunduğu bir ülke**” olması<sup>7</sup> nedeniyle böyle bir sistemi çok sakıncalı görmekteyiz.

Buna karşılık, “**Başkanlık sisteminin kötü örnekleri(nin) sadece az gelişmiş ülkelerde ... parlamenter sistemin zararları(nın ise) gelişmiş batı ülkelerinde de görül(düğü)**”<sup>8</sup> de yanlış bir değerlendirme değildir.<sup>9</sup>

Türkiye için “**Başkanlık sistemi**” önerilerine karşı çıkanlar, genel olarak bunun Amerika Birleşik Devletleri dışında hiç de iyi sonuçlar vermemiş olduğu-

---

arasındaki ilişkileri düzenlediği için göreceli bir kısalıkta, hem de federal “Günüşiği Yasası” gibi, Avrupa kamu hukuku terimleriyle “anayasal” bazı kanunlar da eklenirse bizdekilere taş çıkaracak bir uzunlukta olduğu idi. Öte yandan Federasyonu oluşturan her bir Devletin ayrı ayrı anayasalarının bulunduğunu da hiç mi hiç hatırlamıyordu. Amerikada kural işlemlerin Anayasaya uygunluğunun denetimi de o denli yaygındır ki bunları herhangi bir Devletteki federal yargıç, tek başına aykırı bularak iptal etme yetkisine sahiptir. Öğreti sadece Supreme Court’un süzgecinden geçmiş kararlarla ilgilendiğinden bu nokta da bilinmemekte veya gözardı edilmektedir.

- 2 BATUR Naim (Liberal Demokrat Parti Başkanlık Divanı Koordinatörü), Başkanlık sistemi: Sıkıntıların sonu, in Radikal, 4 mart 1997, s. 9.
- 3 AKTAN Serdar (LDP Genel Başkan Yardımcısı), Başkanlık sistemi Türkiye’ye zarar verir mi ?, in Yeni Yüzyıl, 15 temmuz 1996.
- 4 AKSOY Şebnem (Hazırlayan), Yeniden başkanlık sistemi, in Radikal 6 mart 1997.
- 5 DÜZGÖREN Koray, Bize yetkili başkan değil demokrat lider lazım . . ., aynı yerde.
- 6 ÇAPOĞLU Gökhan, Latin Amerika’ya baksınlar, aynı yerde. “**Tek adam**”lık aksi görüşü savunmak için de kullanılan bir gerekçedir. Nitekim, Başgil, Vatan gazetesinin 22 haziran 1949 tarihli sayısında yayınlanan “Kuvvetler Muvazenesinde Devlet Reisliği” başlıklı bir yazısında “**(b)iz üstümüzde bir baş görmek isteyen bir milletiz. Bu başı, kendi içimizden, kendimiz seçelim. Fakat ona baş olmanın evsaf ve icaplarını tanıyalım.**” Diye yazmaktadır. Kanımca bu saptama doğru olduğu içindir ki, doğrudan seçimle iş başına gelen bir “Başkan”, kendini **kadiri mutlak** sanarak kolayca despotluğa kayabilir. Zaten, bugün milletvikelleri de **sırf seçilmiş oldukları için herşeyi yapabilecekleri** sanısı ya da sayrısından mustarip değil midirler ?
- 7 AKARCALI Bülent, Türkiye hazır değil, aynı yerde.
- 8 AKTAN S., a.g. y.
- 9 Ancak bu noktada kendimizi “**az gelişmiş**” mi yoksa “**gelişmiş bir Batı ülkesi**” olarak mı nitelemenin daha doğru olduğu üzerinde de düşünmemiz gerekir.

nu vurguladıktan sonra o ülkede de neden çok iyi bir uygulaması bulunduğunu<sup>10</sup> dayandırdığı temellerle kanıtlayarak anlatmaktadırlar.

Bu gerekçelerden, üzerinde neredeyse görüş birliği vardır denebilecek olanı **Amerikada federal bir yapının bulunmasıdır.**<sup>11</sup> Sistemin çok iyi hesaplanmış bir güçler ayrılığı ve karşılıklı denetim ve dengeleme mekanizmaları üzerine kurulu” olduğunu belirten bazı siyaset bilimcileri, “(fe)deral yapının dahi bu dengenin bir parçası” sayılması gerektiğini düşünmektedirler. **Amerikan başkanlık sistemine özenen bir toplum, salt doğrudan seçimle göreve gelen bir başkanlık ihdas etmekle yetinemez. Siyasal yapının tüm sistematığını de değiştirmek zorundadır.**<sup>12</sup>

Amerikan sisteminin iki partitiliği, demokrasi geleneği de çok güçlü bu “ülkenin siyasal yaşamına egemen olan her iki partinin de ideolojilerinin birbirine benzemesi” ve bana göre en önemlisi **parti disiplininin geçerli olmaması**<sup>13</sup> “Başkanlık düzeninin çok başarı kazanmasında rol oynayan en önemli faktörler arasındadır.

Partilerin disiplinsiz oluşları Kongre ile Başkan arasındaki mekanizmanın felce uğramasını engellemekte, . . . genellikle sorunlara göre değişen oynak çoğunluklara dayanılmakta “yönetmeyen parti modeli” adı da verilen böyle bir düzende uyuşmazlıklar doğrudan kamuoyunun hakemliğinde çözümlenmektedir.<sup>14</sup>

Buna karşılık, bazı sosyologlar **“Türkiye(nin),siyaset sınıfının özelliklerinden ya da toplumsal yapısının bir yansıması (yüzünden) namütenahi sayıda siyasî partinin zuhur ettiği bir ülke (olduğu ve dolayısıyla) güçlü bir yürütmeyi meydana getirmesi(nin de) mümkün (bulunmadığı)”**<sup>15</sup> kanısındadırlar.

**“Yasama”ya karşı herhangi bir sorumluluğu olmayan Başkanın halk tarafından seçilerek**<sup>16</sup> **“sekreter”** adı verilen **bakanlarını kendisinin ve Yasa-**

10 İşin asıl ilginç yanı Başkanlık rejiminin işleyişindeki aksaklıkları inceleyen bir çok Amerikan siyaset bilimcisi de onun yerine çoğunlukla parlömanter rejimi önermektedir. (TURHAN Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989,s. 40.)

11 Bu görüş Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından 1982 Anayasası yapıldığı sırada hazırlanan ve daha sonra yayınlanan **Gerekçeli Anayasa Önerisi**’nde de yer almıştır.

12 TURAN İlter, Başkanlık sistemi siyasi tıkanıklığı çözer mi ?, in Yeni Yüzyıl, 28 haziran 1996. Yazar, aynı yerde, **“(e)ğer bu sistemden salt başkanlı(ğı) . . . ödünç alacaksınız, ortaya diktatörlük boyutu ağır basan bir sistemin çıkması işten bile değildir”** diye yazmaktadır.

13 TURHAN Mehmet, a.g.e., s. 38-39.

14 ibid.,

15 VERGİN Nur, Toplum yönetebilme yeteneği ve siyaset, in Yeni Yüzyıl, Perspektif, 27 nisan 1997, s. 18.

16 Amerikada Başkanlık seçimi iki dereceli ve oldukça karmaşık gibi görünen bir yöntemle yapılmaktadır. Nitekim, önce partiler her federe Devlet içinde bazılarını herkesin bazılarını da, kayıtlı üye kavramı olmadığı için, sadece “yandaş” olarak nitelenebileceklerin katılabildiği ayrı ayrı yapılan bir kaç aşamalı kurtaylarla delegeleri belirleyen önseçimler yapmaktadır. Daha sonra da bu delegeler Başkanı seçmektedir. Delegelerin kendi partilerinin Başkan adayına oy verme zorunluluğu bulunduğundan hangi partinin

ma dışından belirlemesi, dolayısıyla organlar arasında yapısal bir bağın bulunmaması beğenenlerin de beğenmeyenlerin de enine boyuna tartıştıkları Amerikan sisteminin özünü, oluşturmaktadır.<sup>17</sup>

Amerika Birleşik Devletlerinde sistemin çok iyi işleminin asıl nedeni ise, kanımca, “Yargı”nın gücü ve etkisidir. Demokrasi geleneği, hukukun üstünlüğü ve ona saygı, karşılıklı denetim ve dengelerin asıl güvencesi **Supreme Court**’ta somutlaşan “Yargı”dır ve hiç kimse de organlar arasında bir ast üst ilişkisi yoktur, aralarındaki sadece bir işbölümüdür gibi felsefî olmaktan öte bir anlam taşımayan süslü sözlerle yatıp kalkmamaktadır. “Yargı”nın Amerikan toplumdaki yerini belirtmek için, Harvard Üniversitesi Öğretim Üyeleri Klübünde verdiğim bir konferansta, paraların arka yüzündeki “In God we trust/Tanrıya güveniyoruz” özlüsözünden hareketle bir benzetme yapmış ve “**First in God and then in the Supreme Court**” demiştim.<sup>18</sup> Sözün özü, “The Chicago History of American Civilization” adlı ünlü bir dizinin yönetmeni Daniel J. BORS-TIN’in dediği gibi “**Amerikan politik yaşamındaki tüm bunalımlar ergeç hukukla çözümlenir**”.

Böyle bir sistemin bizde uygulanıp uygulanamayacağı sorununa gelince. “**Tek adam**”lık özentisi ve **namütenahi sayıda siyasal parti** ile, değil kamu görevlilerinin çoğunluğunun seçimle işbaşına gelmesi, tam anlamıyla özerk bile olmayan yerel yönetimlerden kurulu bir düzende, üstelik yasalarda bulunmayan fakat sosyolojik bir olgu şeklinde karşımıza çıkan **parti disiplinini** de hesaba katarsak **doğrudan seçilecek başkanın** kim olabileceğini kestirmek için kâhin olmaya gerek yoktur : en cerbezeli ve muhtemelen demagog parti lideri kimse o. Buna bir de **seçilmişlerdeki, kendini millî iradenin tek temsilcisi sayma ve dolayısıyla ne isterse onu yapabileceğini sanma** yönündeki neredeyse dinler kadar köklü bir inancı da eklersek kamusal ve siyasal yaşamın neye benzeyeceğini kestirmek için de uzun uzun düşünmeye gerek yoktur. Nitekim, bütün bu nedenlerden ötürü “**Başkanlık sistemi**” yanlılarından birçoğu, tümünden değilse bari “**yarı**”sı olsun demektedirler.

“**Başkanlık**” ve bu konuda çok büyük bir direnişle karşılaşıldığı için de ehven-i şer olarak görülen Fransız tipi “**Yarı Başkanlık**” ya da bazılarının kullandığı bir terimle “**Başkanlı**” sistemi önerenlerin hareket noktası siyasette tıkanma sorunu ve bunu aşabilme çarelerinin araştırılmasıdır. Hatta bu tıkanma-

önseçmeni daha fazla ise Başkanın kim olacağı da bellidir. Bu nedenle ikinci aşama fazla önem taşımakta ve iki dereceli olmasına karşın Başkanın Amerikalılar tarafından seçildiği kabul edilmektedir.

17 Sistemi tanıtıcı bir inceleme, Burhan KUZU’nun, Halid Kemal Elbir’e Armağan, İstanbul 1996, s. 230-306’da yayınlanan **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi** başlıklı yazısıdır.

18 Bu konferansta söylediklerimin değişik bir şekli İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Aralık 1985 ,1-3, s. 199-206’da “Evvel Allah Sonra Yüksek Mahkeme” başlığıyla yayımlandı.

nın bizdeki boyutta olmadığı İtalya'da bile anayasal reformun genel ilkelerini hazırlama ile görevli **“La Bicamerale”** yani **Parlamento “Karma Komisyonu”** Fransız tipi bir yarı başkanlık önerisini benimsemiş ve bunu tartışmaya açmıştır.<sup>19</sup>

Sistemin sık sık arızaya geçtiğini bu nedenle parlamentarizmin **“rasyonelizasyonu”**, bunun için (de) **“Yürütme”**nin nispi olarak bağımsızlaştırılması, Cumhurbaşkanının parlamentodaki elitlerin değil<sup>20</sup> halkın genel oyuyla seçilmesini savunanlar bu yolun bizi **“yarı-başkanlık sistemi”**ne yakınlaştırdığını<sup>21</sup> düşünmektedirler.

**“Yarı-başkanlık”** sisteminin istikrarlı Türkiye yaratacağı, amacın yasama gücü ve bütçenin denetleyicisi olmaktan çıkıp siyasetin kendisi haline dönüşen bir parlamentodan kurtulmak ve **“hükümet etmek için varolan bir hükümeti”** kurabilmek<sup>22</sup> olduğu da bu tezin gerekçesi ve şık bir biçimde anlatımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda yapılan Avrupa anayasalarının değişmez özelliği, Devletin organları arasında ilk sırayı **“Yasama”**ya vermiş olmalarıydı. Bizde de 1921 ve 1924ü bir tarafa bıraksak bile, 1961 ve yürürlükteki 1982 Anayasaları organlardan hep önce **“Yasama”**, sonra da **“Yürütme”** ve **“Yargı”**yı öngören bir sıra izlemişlerdir. Bunun çok kesin bir siyasal nedeni vardı. İki Dünya savaşı arasındaki dönemde Yürütme'ye o denli büyük bir önem ve güç verilmişti ki, “Kurtuluş”dan sonra, Avrupa ülkelerinin bazılarında bu ifradın geri dönüşü olasılığı karşısında bir tepki olarak, gerçek bir güvence sayılan “Parlamento”yu tekrar üstün ve muteber hale getirmek çabası öne çıkıyordu.

Buna karşılık, Fransa'da **Parlamentonun üstün organ olarak umulan sonucu vermemesi 1958'de tersine bir eğilimi yani “Yürütme”yi güçlendirme sürecini başlattı.** Daha doğrusu 1958 Anayasasıyla Yürütme ile Yasama arasında kurulu 1946 dengesi bunlardan birincisi lehine değişti. Yürütme içinde Bakanlar Kurulu **“kollejiyal”** yani toplu bir organ olarak yeniden değer kazanırken, buna paralel olarak, tarihsel süreç içinde gittikçe daha güçsüzleştirilen Cumhurbaşkanını yeni ve daha çok yetkiyle donatmak da istendi. Morelli'nin

19 Komisyonun önerileri iki ay süreyle incelenerek değişiklik önerileri ile birlikte Genel Kurullar önüne gelecek, oralarda tartışılıp kabul edilen metin de daha sonra halkoyuna sunulacaktır. Ancak bilimsel çevreler konuyu şimdiden ıncığıyla cıncığıyla incelemeye başlamışlardır. Nitekim, halen Amerikanın Columbia Üniversitesi öğretim üyesi olan dünyaca ünlü İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori, politikacıların **“sistem”**i de kendilerine göre parsellediklerini ileri sürerek bu konudaki tartışmalarda aktif ve şiddetle muhalif bir tutum ve davranış içine girmiştir.

20 Bu **“elit”** nitelemesini bizde milletvekilleri duysa büyük bir olasılıkla sevinirler çünkü muhtemelen kendilerini öyle görüyorlardır, ama Amerikadaki ikinci seçmenler duysa ne derler acaba?

21 VERGİN Nur, Radikal gazetesinin 6 mart 1997 günlü sayısının 8inci sayfasında yer alan açıklama.

22 VERGİN N., Yarı-başkanlık sistemi ve istikrarlı Türkiye, in Yeni Yüzyıl, 4 Mayıs 1997, s. 16.

deyişiyile “Cumhurbaşkanı tüm Beşinci Cumhuriyet anayasal düzeninin anahtarı haline geldi ve kendisinde . . . Fransa anayasa tarihinde benzeri olmayan müthiş bir yetki yoğunlaşması gerçekleşti.”<sup>23</sup>

1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasası ile kurulan Fransız tipi “**Yarı başkanlık**” ya da “**Başkanlı**” sistemin özelliklerinden ikisi, Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi<sup>24</sup> ve bakanların parlamento üyeliklerinin son bulmasıdır. Cumhurbaşkanının doğrudan seçimine bağlı olarak Parlamento’yu fesih yetkisi de ayrı bir önem kazanmakta ve düzenin özellikleri arasında sayılmaktadır. Şimdi bu özellikleri birer birer ele alıp inceleyelim.

1958 Fransız Anayasasının ilk şekline göre Cumhurbaşkanının iki aşamalı olarak senatör, milletvekili, il genel ve belediye meclisi üyeleri, Denizaşırı topraklardaki yerel yönetimlerin meclis temsilcileri gibi yasa gereği seçmenlerle yine belediyeler ve Denizaşırı topraklardaki meclislerin bu iş için özel olarak belirleyecekleri temsilciler tarafından seçilmesi öngörülüyordu.<sup>25</sup> Ne var ki, belediyelerin temsilci ve seçmen sayısı nüfuslarına göre belirlendiğinden, bu sistemde oyların eşit sayılamıyacağı da bir gerçektir. Ayrıca bu sistemin Fransada sayıları daha çok olan kırsal kesimdeki küçük belediyeler lehine bir durum yaratmasının tutucu politik akımlara ağırlık sağlamakta<sup>26</sup> olduğu da ileri sürülüyordu. Bu sistemde de seçim iki turlu olup, birincisinde adayların hiç birisinin salt çoğunluğu elde edememesi halinde alınan oy bakımından ilk iki sırayı paylaşanlar<sup>27</sup> arasında ikinci tura geçilmekte ve bu aşamada öne geçen Cumhurbaşkanı seçilmekteydi.

Bu sistem sadece bir defa, De Gaulle’ün ilk adaylığında uygulanmış ve 28 ekim 1962 tarihinde yapılan bir değişiklikle Anayasanın 6ncı maddesi değiştirilerek Cumhurbaşkanının doğrudan ve genel oyla seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir.<sup>28</sup> De Gaulle’ün 1965’te ikinci defa seçilişinde bu yeni sistem uygulanmıştır.

23 LUCIFREDI Pier Giorgio, *Appunti di Diritto Costituzionale Comparato*, 1. Il sistema francese, Milano-Giuffrè 1986, p. 26.

24 General De Gaulle 16 haziran 1946 günü Bayeux’de yaptığı ünlü konuşmada Devlet başkanının içinde Parlatonun da bulunduğu fakat çok daha geniş bir topluluk tarafından seçilmesi ve böylece de Fransız Birliği ve Cumhuriyetinin Başkanı olabilmesi görüşünü savunmuştu.

25 Cumhurbaşkanının toplamı 81.500 kişiyi bulan böyle bir grup tarafından seçilmesi de politik bakımdan belli bir ağırlığı olan kişiler lehine bir durum yaratmaktaydı. (LUCIFREDI, a.g.k.,s. 27.)

26 LUCIFREDI, a.g.k., s. 27-29. Yazar, artık uygulanmasa da bu sistemi uzun uzadıya irdelemekte ve Üçüncü ve Beşinci Cumhuriyetlerde benzeri bir sistemin Senato seçimlerinde uygulanarak aynı sonucu verdiğini vurgulamaktadır.

27 Bunların çekilmesi halinde sırayla izleyenler

28 Buna karşılık adaylar 23 yaşını doldurmuş vatandaşlar arasından yine oldukça geniş sayıda, yani en az 500 Parlamento ve yerel yönetim genel meclis üyesi ve belediye başkanı gibi kamu görevlileri tarafından gösterilmektedir. Burada da ülkenin her yanının temsili istenmekte ve en az otuz il özel idaresinin yer aldığı bir coğrafi alan ölçütü kabul edilmektedir.

Doğrudan ve genel oyla seçilmiş Cumhurbaşkanı yanında bir başbakanın da bulunması bazılarının “Yürütme”de bir “diyarşi” ya da “iki başlılık”tan ve bu iki yüksek yönetici arasında olası bir karşıtlıktan söz etmelerine neden olmuştur. Böyle bir tehlike 1986 yılına kadar gerçekleşmemiş ve Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve onunla da Hükûmeti arasında bir tür sıralıdüzen gerçekleşmiştir. Bu ilişki içinde üstün siyasal tercihler Cumhurbaşkanıya bunları gerçekleştirme görevi de Hükûmete ait olmuştur.<sup>29</sup>

Bu sistemde Başbakanın hem Yasamanın güveni hem de Cumhurbaşkanıya desteğini elde etmesi gerekmektedir.<sup>30</sup> Ülkemiz için düşünülen Fransız usulü “Yarı başkanlık” önerilerinin temeli ve gerekçesi “siyasal sıkışıklık” ise bunun böylece ortadan mı kalkacağı yoksa daha da mı artacağı hususu üzerinde de bir kere daha düşünmekte yarar vardır.

Doğrudan ve genel oyla seçilen Cumhurbaşkanıya yetkilerine gelince, Yasama Meclislerini fesih bir tarafa bırakılacak olursa<sup>31</sup> Fransız düzeni ile bizde 1982 Anayasasının öngördüğü arasında pek dişe dokunur bir fark yoktur<sup>32</sup> demek yanlış olmaz. Bu yüzden 1982 Anayasası ile başlayan dönemi 1958 Fransız Beşinci Cumhuriyet modeline benzetenler de bulunmaktadır.<sup>33</sup> Nitekim Başbakan ve bakanları atamak, Bakanlar kuruluna başkanlık etmek, yasaları yayınlamak veya tekrar görüşülmek üzere Parlamenteoya geri göndermek, bazı konuları halkoyuna sunmak, sivil ve askerî bazı görevlileri, diplomatik temsilcileri atamak, uluslararası ilişkileri yürütmek ve anlaşmaları onamak, bazı kurul ve kuruluşlara, bu arada Orduların Başkomutanı sıfatıyla Ulusal Savunma Komitesine başkanlık etmek, af ve Parlamenteoya mesajlar göndermek ve fesih gibi “olağan” şeklinde nitelenen yetkileri vardır. Buna karşılık Anayasanın 16ncı maddesi “Cumhuriyetin kurumları, Ülkenin bağımsızlığı ve topraklarının bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ağır bir biçimde tehdit altında olur ya da anayasal düzen ve yetkilerin olağan işleyişi kesin-

29 Bunu De Gaulle’ün sözleriyle anlatacak olursak: “Eski denizcilik gelenekleri gemilerde kumandanın yanında yine kendi kişisel sorumluluğu olan bir ikinci kaptanın da bulunmasını öngörmektedir. Cumhuriyetin yeni ‘Yürütme’sinde de aslı ve sürekli Başkanın yanında günlük sorunlarla uğraşacak bir Başbakanın bulunması öngörülmüştür..(De Gaulle, Memoires d’espoir, İtalyanca çevirisi, Milano 1970, p. 251.)

30 1986’dan sonra ise Mecliste merkez-sağ çoğunluğa karşın 1981’de seçilen Cumhurbaşkanı solda olması nedeniyle siyaset bilimciler Türkçeye aynı evde birlikte oturma olarak çevrilebilecek bir “cohabitation”dan söz etmeye başlamışlardır.

31 Bizde de 1982 Anayasasının 104üncü maddesi Cumhurbaşkanıya “Türkiye Büyük millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar ver(ebileceğini)” öngörmektedir.

32 Öğreti, Fransız Cumhurbaşkanıya yetkilerini “olağan” ve “olağandışı” şeklinde iki başlık altında incelediği gibi, Hükûmetle birlikte yapacağı işlemlerle tamamen kendi takdirine bırakılmış olanlar ayrımını da yapmaktadır. Bu ayırım ilgili bakanın imzasının bulunup bulunmaması bakımından da bir önem taşımaktadır.

33 DURAN Lûtfi, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul , s.

tiye uğrarsa, Başbakan, Meclis ve Senato Başkanları ile Anayasa Konseyiyle görüştüktan sonra (Cumhurbaşkanının) durumun gerektirdiği önlemleri al(acağını)” öngörmektedir<sup>34</sup> Cumhurbaşkanının bu yetkileri de “olağandışı” şeklinde nitelenmektedir.<sup>35</sup>

Pek tabiidir ki, yukarıda büyük başlıklar altında toplanan bu yetkileri teker teker ele alırsak arada bazı ufak farkların bulunduğunu görürüz. Ancak bunlar kanımca Fransızların “nuance” dedikleri türden bazı farklılıklardır ve bu yazının amacı da, asıl Anayasa hukukçularının yapması gereken bu tür bir karşılaştırma değil önerilen sistemleri bir bütün olarak ve en kaba çizgileriyle ele alarak değerlendirmektir. Bu bakımdan da “Başkanlık” olamıyorsa bari “Yarı”sı ile yetinelim düşüncesi, çare olacağı sanılan sorunların çözümünde bizi pek fazla umuda kaptırmamalıdır. “Yarı Başkanlık” veya daha doğru ve yerinde bir niteliklemeyle “Başkanlı” sistemde, şimdi bizde olduğu gibi Meclisin güvenini de elde etmesi zorunlu bir Başbakan ve Hükûmet de bulunacağına göre, değişecek tek şey Cumhurbaşkanının yetkisini doğrudan doğruya vatan-daştan alması nedeniyle daha güçlü bir hale gelmesi ve kural olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesidir. Ancak şurası da unutulmamalıdır ki, biz de de Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar kuruluna başkanlık edebildiği gibi başkanlığı altında toplantıya da çağırabilmektedir. Öte yandan, gelmiş ve geçmişler arasında, şimdiki de içlerinde olmak üzere, sayın Korumutürk dışında hiç bir Cumhurbaşkanı, 1961 Anayasası döneminde de yetkilerinin azlığı, sınırlılığı ya da bunları kullanamamaktan şikayetçi olmamıştır.<sup>36</sup>

Cumhurbaşkanından sonra, Fransada Beşinci Cumhuriyetin 1958 Anayasası sisteminin ikinci ve kanımca en önemli özelliği olan **bakanların Parlamento üyeliklerinin son bulması ilkesine** de kısaca değinmekte yarar vardır.

Fransız sisteminin en ilginç yanı, bakanların, atanmalarından başlayarak Parlamento üyeliği ile ilişkilerinin kesilmesidir. “Yarı Başkanlık” sisteminin Parlömanter düzenlerden asıl ayrıldığı noktanın bu olduğunda kuşku bulunmamaktadır.<sup>37</sup>

34 Maddenin devamında Cumhurbaşkanının durumu bir mesajla Ulusa duyuracağı, önlemler konusunda Anayasa Konseyi’ne danışacağı ve Parlamentonun da kendiliğinden toplanacağı öngörülmektedir. Cumhurbaşkanı olağanüstü hal sırasında Parlamentoyu fesih yetkisini kullanamamaktadır.

35 Cumhurbaşkanının **olağandışı durumlarda** sahip olduğu yetkiler Roma Hukukundaki “dictator”, yani bugünün diliyle “diktatör”ü çağrıştırmaktadır. Zira bu terimle bunalım zamanlarında başa geçip işleri düzelttikten sonra ayrılan kimse anlatılmaktaydı. Hatta bunlardan bazılarının görevi sona erince öküzlerinin başına çift sürmeye geri döndüğü, Jül Sezar’ın ise böyle yapmadığı için hem eleştirilmiş hem de sonunda öldürülmüş olduğu bilinmektedir..

36 Ayrıca, Sayın Özal ve Demirel hiç de pasif olmayan başbakanlıklarının ardından, en güçlü oldukları bir sırada Köşk’e çıkmayı arzu etmişler ve orada da “Çankaya noteri” gibi değil en dinamik cumhurbaşkanlıkları örneğini sergilemişlerdir.

37 Hollanda ve Lüksemburg’u bir tarafa bırakacak olursak “Parlömanter sistem”in özü Hükûmetlerin hemen hemen tümüyle Yasama kökenli bakanlardan oluşmasıdır. Bundan bir müddet önce İtalya’da başbakan da-



Beşinci Cumhuriyet Anayasasının 23üncü maddesi ve 17 kasım 1958 tarihli bir Kararname, **bakanlığın, Parlamento üyeliği gibi meslek kuruluşları temsilciliği, kamu görevleri ve diğer hiç bir meslekî etkinlikle bağdaşmaması kuralını** içermektedir.<sup>38</sup> Bunun gibi, bakanlık görevinin son bulduğu andan ileriye yönelik olarak altı aylık bir süre için de bağdaşmazlık kuralları vardır.<sup>39</sup>

Fransız Anayasasının bu madde ile neyi amaçlamış olduğu sorulduğunda, yanıt olarak Parlamento üyesi bakanların çoğu kez siyasal nedenlerle işin ehli olmayan kimseler arasından seçildiği, buna karşılık dışarda olup da bilgi, beceri ve uzmanlığından yararlanılmak istenen kimselerin bu göreve getirilmesinin daha doğru olduğu söylenir. Ancak gerçek odur ki, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde, Kabine dışı kalan bazı eski bakanların gizli bir takım ayak oyunları ile Hükûmetin kısa sürede düşmesi ve böylece yenisinde yine onlara görev verilmesi<sup>40</sup> için bazı girişimlerde buldukları görülmüştür. Yolun böylece kapatılması ile Parlamento üyelerinin asıl işlev ve görevlerini daha başarılı bir biçimde yerine getirmelerinin sağlanması istenmiş ve umud edilmiştir.<sup>41</sup>

### Çoğunluk daima haksızdır . . . \*

Amerikan tipi başkanlık konusunda değilse bile Fransa'dan yarı başkanlık ve özellikle bu parlamento dışı bakan kurumunu alsak acaba ne olur ? İtalya'da beş altı yıl önce yapılan bir inceleme işin uzmanı sayılan parlamento dışı bakanların siyasîlere göre daha başarısız oldukları sonucunu vermişti. Üstelik iki turlu

hil sadece teknisyenlerden oluşan bir Hükûmet örneği, istisnaen görülmüş ise de, orada da dışarıdan atanmış Başbakan ve bakanlar, görev süreleri boyunca Yasama meclisi üyesi statüsündeydiler. Bizde de Anayasının 112nci maddesinin son fıkrası milletvekili olmayan bakanlar için bunu öngörmekte ve düzenlemektedir.

38 İlk defa bakan olan bir parlamento üyesine, diğer görevlerinden ayrılması için bir ayı geçmemek üzere bir süre tanınmaktadır. Bu da Hükûmetin yaşama olasılığını değerlendirme bakımından öngörülmüş bir ayrık durumdur.

39 Bunun nedeni de bakanlığın sağladığı üstünlükten yararlanarak sonrası için kendisine bazı çıkarlar sağlamanın önlenmek istenmesidir. Buna karşılık aynı altı ay boyunca ödeneklerinde herhangi bir azalma söz konusu değildir.

Bakanlığa atandıktan sonra Parlamento üyeliği ile ilişki kesin bir biçimde sona erdiği ve bu işin dönüşü de olmadığı için Yasamada boşalan yerlerin doldurulması zorunluluğu da ortaya çıkmaktadır. Bu sorun, başlangıçta bir asıl bir de yedek üyenin seçilmesi yoluyla çözümlenmişti. Asıl üye bakan olduğu takdirde, geri kalan sürede onun yeri yedek üye tarafından dolduruluyordu. Nisbî temsilin kabul edildiği 1986'dan başlayarak ise bu sorun daha kolay bir çözüme kavuşmuş oldu. Nitekim bir üyelik boşaldığında listedeki seçilmeyenlerden ilki onun yerini almaktadır.

40 Demekki bu hastalık sade bize özgü değilmiş.

41 Hal böyle olmakla beraber, beşinci Cumhuriyet döneminde de bakanlar ve özellikle de bunlar arasında en ünlüleri, sonra yeniden bu göreve getirileceklerinden de emin olarak seçimlerde adaylıklarını koymaktadırlar. Zira, bu yolla hem ülkede tanınıp sevildiklerini kanıtlamakta, hem de ünleri sayesinde mensup buldukları partiye oy sağlamaktadırlar.

\* Bu söz iktisadî konular için söylenmiştir. Söyleyeni bilmiyorum ama bence doğru.

seçim dahil sistemin tümünü değil de sadece bir kısmını almak onu yamalı bohçaya çevirip daha da kötüleştirebilir. Bu yüzden herhangi bir öneride bulunma konusunda duraksıyorum. Başta da belirttiğim gibi bu bir **yüksek sesle düşün-**medir. Benim varamadığım ama birçoğunun kesin olarak çıkardıkları sonuçlar karşısında ise korkumu bir halk deyişinde anlatılan şekliyle söylemem gerekirse, bu **“Kaş yapayım derken göz çıkarmak”** olabilir.