

YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Semi-Presidential System and Turkey

*Prof. Dr. Fevzi DEMİR**

I) YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ

Ülkemizde özellikle cumhurbaşkanının halk oyuyla seçilmesinden sonra anayasa hukukçuları arasında “yarı başkanlık sistemi” üzerinde tartışmalar başladı ve geniş bir yelpazede sistemin “yarı başkanlık” olduğu konusunda genel bir mutabakat sağlandı. Biz bu makalemizde öncelikle sistemin genel özelliklerinden başlayarak değişik ülkelerdeki yarı başkanlık uygulamalarına değinecek, konuya ilişkin tartışmaların bir özetini verecek ve ülkemizdeki hükümet sistemlerine bir göz atarak sistemin bize göre eksik yönlerinin tamamlanması için gerekli önlemlerin neler olması gerektiğini öneriler halinde sıralayacağız.

A) SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

1- Yasama ve Yürütmenin Karşılıklı Uzlaşmasına Dayanır

Yarı başkanlık rejimi, yasama ve yürütme güçlerinin (erklerin) karşılıklı uzlaşma ve işbirliği içinde hükümet etmelerine dayanan bir rejimdir. Bu nedenle, yarı başkanlık sistemleri parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin birtakım özelliklerini bünyesinde barındıran; parlamenter rejimlerde rastladığımız “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık rejimlerinde görülen “yasama ile yürütmenin kilitlenmesi” sorununa çözüm arayan ve üreten bir rejimdir.

* Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Başkanı

2- Hükümet Parlamentoya Karşı Sorumludur

Temelde, yarı başkanlık rejiminin parlamenter rejimlerde görülen özelliği devam etmektedir: Parlamento içinden çıkan bir hükümet (kabine) yine ondan aldığı "güvenoyu" ile görevine başlamakta, görevde kaldığı sürece "soru", "meclis soruşturması", "meclis araştırması" ve "gensoru" gibi parlamenter sistemin denetim yollarına tabi olmakta ve "güvensizlik" oyu ile de görevden uzaklaştırılabilmektedir. Bir başka deyişle, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu, parlamentonun denetiminde ve onun güvenine bağlı olarak icraatını sürdürmektedir.

3- Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı Hükümet Yetkilerine Ortak Olmaktadır

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

4- Cumhurbaşkanı'nın Meclisi Fesih Yetkisi Bulunmaktadır

Yasama ile yürütme arasında "kilitlenme" olması ve bir "uzlaşma" sağlanamaması halinde, sistemin üçüncü özelliği devreye girmektedir. Bu da Devlet başkanının ya kendisinin ya da başbakanın önerisiyle anayasada belirlenen koşullarda parlamentoyu feshetmesidir. Devlet başkanına tanınan bu yetki, aynı zamanda parlamenter sistemlerde görülen "yürütmenin istikrarsızlığı" sorununa da bir çözüm yolu olarak görülmüş ve genellikle sistemin uygulandığı ülkelerde kabul edilmiştir.

B) YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ ÖRNEKLERİ

Bugün Finlandiya, İzlanda, Avusturya ve Fransa'da yarı başkanlık sistemleri yürürlükte. Özellikle "siyasi istikrarsızlıklara" karşı geliştirilmiş bulunan bu sistemlerin işleyişlerine ve uygulamadaki farklılıklarına kısaca değinelim.

1- Finlandiya'da Yarı Başkanlık Rejimi

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

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

Finlandiya'da Cumhurbaşkanı meclisi dağıtma yetkisini tek başına kullanabilmektedir (Fin.Any.md.28). Bunun yanında, Finlandiya'da devlet başkanının Anayasadan aldığı geniş yetkiler vardır. Koalisyonların çok olduğu ve hükümetlerin dayanma sürelerinin bir yıldan az olduğu bu ülkede, yarı başkanlık rejimi yarım yüzyıldan fazla bir zamandan beri başarıyla uygulanmaktadır. Öyle ki, parlamentoda kesin ve oturmuş çoğunlukların bulunmadığı dönemlerde, devlet başkanı doğrudan hükümet kurma girişimlerini başlatmakta; parlamento içi birleşme ve yakınlaşma eğilimlerini

güçlendirerek hükümeti kurabilecek bir liderin seçilmesinde gerekli ağırlığını koyabilmektedir.

2- İzlanda'da Yarı Başkanlık Rejimi

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

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

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

3- Avusturya'da Yarı Başkanlık Rejimi

Avusturya Anayasası ise, devlet başkanının yetkilerini, Finlandiya ve İzlanda Anayasalarından daha çok sınırlandırmıştır: "Başkan alacağı bütün kararları federal hükümetin önerisiyle alır. Başkanın hiçbir kararı, federal başbakan (şansölye) ya da yetkili

federal bakanın imzası olmadan geçerli olmaz" (Any.md.67). Bununla birlikte, Avusturya Anayasası başka yarı başkanlık sistemlerinde (Finlandiya, İzlanda, Fransa) olmayan bir yetkiyi başkana vermektedir. O da, milletvekillerinin desteğini muhafaza etse bile başbakanı (şansölyeyi) görevden alabilme yetkisidir. Böylece, bir hükümetin göreve devam etmesinin yolu, sadece parlamentonun değil, aynı zamanda devlet başkanının da "güvenini" kazanmaktan geçmektedir.

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

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

4- Fransa'da Yarı Başkanlık Rejimi

Fransız yarı başkanlık sisteminde 1958 Anayasası, temelde parlamenter bir sistem öngörmekle birlikte, devlet başkanına alışılmıştın üstünde önemli yetkiler tanımaktadır. Bunda, Nazizm'e karşı Fransız direnişini örgütleyen ulusal bir kahraman olan General DE GAULLE'ün büyük etkisi olmuştur. 1962'de bu Anayasada büyük bir değişiklik yapılarak devlet başkanının olağanüstü yetkilerle donatılması ve başkanın genel oyla halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir.

Fransız Anayasasının 5. maddesine göre, "Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı gösterilmesini ve tarafsız bir hakem kişiliği ile

kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini ve devletin devamlılığını sağlamakla görevlidir". Bu anlamda, "Cumhurbaşkanı, ulusal bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün ve anlaşmalara saygı gösterilmesinin güvencesidir". Anayasa koyucuyu böyle bir düzenlemeye götüren neden, hiç kuşkusuz 12 yılda 28 hükümet değiştiren ve bu süre içinde 310 gün hükümete kalan IV. Cumhuriyetin anayasal kurumlarıydı.

Anayasanın 19.maddesi devlet başkanının tek başına kullanacağı yetkileri sıralamaktadır: Bunların başında "Millet Meclisini feshetmek" gelmektedir. Bununla birlikte, başkanın istediği zaman tek başına kullanabileceği bu yetkiden sonra, yapılan seçimleri izleyen bir yıl içinde meclisin tekrar dağıtılması mümkün değildir. Ayrıca, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, ulusa mesaj yollayarak kamuoyunu bilgilendirmek, Anayasaya aykırı oldukları savıyla kanun ya da uluslararası anlaşmalar hakkında Anayasa Konseyine (Anayasa Mahkemesine) başvurmak, bu Konseyin 9 üyesinden 3'ünü ve başkanını atamak, başkanın yetkileri arasındadır. Buna ek olarak, Başbakan ile Anayasa Konseyi ve Parlamento başkanlarının (Millet Meclisi ve Senato Başkanlarının) görüşlerini aldıktan sonra "ulusun bağımsızlığı ve ülkenin toprak bütünlüğü" konusunda her türlü tehdidi ortadan kaldıracak önlemleri almak ve bu önlemleri bir "mesajla millete duyurmak" başkanın görevleri arasındadır.

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

Anayasaya göre başbakan, "hükümetin faaliyetlerini" yönetir (md.21); "hükümeti" değil. Çünkü, yine Anayasa gereğince

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

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

Görüldüğü gibi, Fransız yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı Anayasadan kaynaklanan yetkileriyle çok güçlü bir konumdadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının güçlü oluşunun Anayasadan kaynaklanması yetmemektedir. Anayasanın yanı sıra, parlamentonun siyasi oluşumu ile partilerin yapısı da başkanın konumunu yakından etkilemektedir. Nitekim, 1962 değişikliklerinden sonra 1986 yılına kadar Cumhurbaşkanının çok güçlü olduğunu görüyoruz. Zira, bu tarihe kadar parlamento çoğunluğuna Cumhurbaşkanı hakimdir ve başbakan da Cumhurbaşkanının sadık bir yardımcısıdır¹.

¹ Bununla birlikte 1986 seçimlerinden sonra “sosyalist” Cumhurbaşkanı Mitterand parlamentoda çoğunluğu kazanan “liberal-muhafazakar” RPR (Rassemblement Pour la République- Cumhuriyet İçin Birlik) lideri ile iktidarı paylaşmak zorunda kalınca; farklı siyasi renge sahip Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında yetkilerin kullanılmasında çıkabilecek muhtemel karışıklıkları ve doğabilecek krizleri önlemek amacıyla “Cohabitation” (birlikte yaşama) dönemine girilmiştir. Bu dönemde

5- Komünizm Sonrası Ülkelerde Yarı Başkanlık Sistemleri ²

Komünizm sonrası ülkelerdeki yarı başkanlık sistemleri, SHUGART'ın üçlü sınıflandırmasının her birisine örnek teşkil edecek bir şekilde çeşitlilik arz etmektedir³.

SHUGART'ın "başkancı-parlamenter sistem" olarak adlandırdığı ülkeler Ermenistan, Beyaz Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya, Türkmenistan ve Ukrayna'dır. Bu ülkelerde devlet başkanları tıpkı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi en önemli siyasi aktör konumundadır. Devlet başkanları hem devletin hem de yürütmenin başı olmanın getirdiği meşruluk avantajından fazlasıyla faydalanmaktadır. Bu ülkelerin anayasalarında devlet başkanlarına ülke güvenliği, toprak bütünlüğünün ve anayasanın koruyucusu sıfatı verilmesi sık karşılaşılan bir durumdur. Bu tür anayasal düzenle-

Mitterand, Anayasanın 5.maddesine dayanarak yetkilerini sadece 15 ve 52.maddelerin sınırları içine çektiğini açıklamıştır: Bu yetkiler ise "Anayasa saygıyı gözetme", "ulusal savunma toplantılarına başkanlık etme" ve "uluslararası anlaşmaları (dış ilişkileri) inceleme görevi" ile sınırlı kalmıştır. Buna karşılık, "liberal-muhafazakar" Cumhurbaşkanı Chirac ile "sosyalist" hükümetin "Cohabitation"u ise farklı bir çizgide ilerlemiştir: Hükümet Cumhurbaşkanı "ulusal savunma" ve "uluslararası anlaşmaları (dış ilişkileri) inceleme görevinde" de devre dışı bırakmıştır. Aynı siyasi felsefeyi savunmayan iki kişinin bir ülkeyi "birlikte" yönetmeleri zor olsa da, büyük bir siyasi olgunluk ve demokrasi kültürü ile Fransa'nın bunu iki dönem başardığını söylemek yanlış olmaz. Kaldı ki, "cohabitation"un işlememesi halinde, kozlar yine Cumhurbaşkanı'nun eline geçmekte; başkan, Millet Meclisini feshederek yeni seçimlere gidilmesini ya da başkanlıktan istifa ederek Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesini kararlaştırabilmektedir. Bu durumda iktidarın odaklaştığı yerin "Elysée Sarayı"; bir başka deyişle Cumhurbaşkanlığı olduğu bir gerçektir. (Bu bölümle ilgili geniş bilgi için bkz: M. DUVERGER, Seçimle Gelen Krallar, Çev. N. ERKUT, İstanbul, 1986, s.123 vd; M. KELEŞ, Başkanlık Rejimi, Kuryılmaz Matbaası, İzmir, 1996 s.32 vd).

² Konuya ilişkin bkz: F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011, s.80 vd; F. DEMİR, Anayasa Hukuku, İzmir, 2012, s. 141 vd.

³ Bu başlık altındaki açıklamalar için: L. GÖNENÇ, Prospects For Constitutionalism In Post-Communist Countries Hague : M. Nijhoff, c 2002., s. 291-333.

melerin, devlet başkanına haksız bir üstünlük sağladığı açıktır. Örneğin Rus Anayasasının 80. maddesine göre, “devlet başkanı Rusya Federasyon Devletinin egemenliğinin, bağımsızlığının ve devlet bütünlüğünün... korunması için gerekli tedbirleri alır” düzenlemesi, 1994 yılında dönemin başkanı YELTSİN tarafından Çeçenistan’a düzenlediği askeri müdahalenin anayasal meşruluğuna dayanak teşkil etmiştir. Anayasaya aykırı olan söz konusu kararname, Rus Anayasa Mahkemesi tarafından söz konusu anayasa hükmü gerekçe gösterilerek anayasaya uygun bulunmuştur⁴.

Bu ülkelerde, devlet başkanları doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Rusya’da dört yıllık olan görev süresi diğer ülkelerde ise beş yıldır. Devlet başkanları sabit görev süresine sahipken yasama organları devlet başkanları tarafından feshedilebilmektedir. Rus, Kırgız ve Türkmen başkanlarının yasa tasarısı sunma yetkisi bulunmaktadır. Ukrayna’da bu yetki daha da güçlendirilmiştir. Öyle ki, devlet başkanı sahip olduğu bu yetkiye ek olarak, sunduğu yasa tasarısının yasama organında öncelikli olarak gündeme alınmasını isteyebilmektedir. Kazakistan’da tasarı sunma yetkisi olmamakla birlikte, başkan hükümetin sunduğu tasarıların öncelikli ele alınmasını isteme yetkisine sahiptir. Bu başlık altındaki başkanların sahip olduğu bir diğer yasama yetkisi referandum kararı almaktır. Bundan başka başkanların yasama organından her hangi bir yetki devrine gerek olmaksızın, kararname çıkarma yetkisi vardır. Ancak, başkanlık kararnameleri anayasa ve kanunlara uygun olmak zorundadır. Son olarak, inceleme konusu ülkelerdeki devlet başkanlarının önemli atama yetkileri mevcuttur. Yukarıda da bahsi geçtiği üzere komünizm sonrası ülkelerde uygulanan bu tür yarı başkanlık sistemi pratikte başkanlık sistemlerinden farklı bir sonuç getirmemiş, uygulandığı coğrafyadaki siyasi kültür başta olmak üzere, diğer etkenlerin de etkisiyle tek adamın hüküm sürdüğü otoriter rejimlere dönüşmüştür.

SHUGART’ın “başbakanlı-başkanlık sistemi” olarak isimlendirdiği yarı başkanlık örnekleri ise Polonya, Romanya, Litvanya ve

⁴ İ. G. ŞEN, Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, s.131-132.

Moldova'dır. Bu ülkelerde tanıma uygun bir şekilde, halk tarafından seçilen bir başkan ile siyasi açıdan parlamentoya bağlı ve sorumlu olan bir hükümet vardır. Devlet başkanının yasa tasarılarını veto etme ve kararname gibi yetkileri olmakla birlikte, sistem içindeki konumu saf başkanlık veya başkancı-parlamenter sistemde olduğu kadar baskın değildir. Burada da devlet başkanları impeachment (vatana ihanet) dışında görevden alınamamaktadır. Devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi bulunmakla birlikte, bu yetki daha çok "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" önlemleri olarak düzenlenmiştir.

Örneğin Litvanya'da parlamento hükümet programını kendisine sunulmasından itibaren 30 gün içinde kabul etmezse veya hükümetin istediği güvenoyu istemini reddederse cumhurbaşkanının fesih yetkisi vardır. Yasama yetkileri açısından devlet başkanları oldukça avantajlı konumda olmakla birlikte; genel olarak bakıldığında, sistemin tıkanıklığa yol açmasını engelleyecek bir denge de oluşturulmuştur. Romanya dışında tüm devlet başkanları parlamentoya yasa tasarısı sunabilir. Ayrıca kararname yetkileri bulunmakla birlikte karşı imza kuralına tabidir. Bu çerçevedeki başkanların önemli atama yetkilerine de dikkat çekmek gerekir. Örneğin, Polonya'da devlet başkanı sahip olduğu önemli atama yetkileri sayesinde askeri, ekonomik ve yargısal alanlarda önemli devlet kademelerinde kendi inisiyatifi ile yapacağı atamalarda sistem içinde ağırlığını artırma olanağına sahip kılınmıştır.

Kimi ülkelerde devlet başkanları halk tarafından seçilmesine rağmen anayasal yetkileri öylesine sınırlıdır ki sistem parlamenter sistem gibi işlemektedir. SHUGART'ın "başkanlı-parlamenter sistem" dediği bu sisteme örnek olarak Bulgaristan gösterilebilir. Burada başkanın kabine oluşumunda rolü yoktur. Başbakan adayı parlamentoda en çok sandalyeye sahip siyasi parti tarafından belirlenir. Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri de oldukça sınırlıdır. Parlamentoya yasa tasarısı sunma yetkisi bulunmamakta, parlamentoyu feshedememektedir. Son olarak cumhurbaşkanı kararname çıkarma yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetki karşı imza kuralına sahiptir. Kısaca başkanlı-parlamenter sistem olarak adlan-

dırılan Bulgar yarı-başkanlık modelinin pratikte parlamenter sistemden bir farkı yoktur⁵.

C) YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ HAKKINDA GÖRÜŞLER

1- Yazarların Olumlu ve Olumsuz Görüşleri

Yarı başkanlık sistemini akademik alanda ilk defa tanımlayan DUVERGER'e göre, yarı başkanlık sistemi, "Cumhurbaşkanının genel oyla seçildiği", oldukça geniş yetkilere sahip olduğu" bu başkanın 'karşısında parlamentonun kendisine muhalefet etmediği sürece görevde kalabilen yürütme ve hükümet etme iktidarına sahip başbakan ve bakanların" yer aldığı hükümet sistemidir⁶. Yarı-

⁵ Yarı başkanlık hükümet sistemiyle ilgili geniş bilgi için bkz: B. YÜCEL, Yarı-Başkanlık Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya, AÜHFD, Cilt 52, S. 4, 2003 ss. 335-364, s. 356; E. BECEREB/G. KALAHAN, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:6 Sayı:11, 2007/2 s.163-181; Erdal ONAR, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005 s. 103 vd; M. DUVERGER, Seçimle Gelen Krallar, Çev. N. Erkut, İstanbul, 1986, 108 vd.; İ.G.ŞEN, Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, s.62 vd; M. KELEŞ, Başkanlık Rejimi, Kuryılmaz Matbaası, İzmir, 1996, s.31 vd.; M. M. HEKİMOĞLU, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye, Detay Yayıncılık: 328, Ankara, 2009; F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011, s.80 vd; F. DEMİR, Anayasa Hukuku, İzmir, 2012, s. 141 vd., F. DEMİR, Türkiye'de Siyasi İstikrar Sorunu ve Çözüm Yolları, İTO, İzmir, 1998, s.124 vd; M TURHAN, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır, 1989, s.32 vd; Ş. GÖZÜBÜYÜK, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s.29 vd; İ ARSEL, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara, 1965, s.155 vd; K. GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, Ankara, 2010, s.99 vd.

⁶ M. DUVERGER, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Çev. ve Der. Mehmet Turhan, Ankara: Gündoğan, Tarihsiz.s.69; F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011, s.80 vd; F. DEMİR, Anayasa Hukuku, İzmir, 2012, s. 141 vd.

Başkanlık Sistemi kavramına karşı literatürde oluşan farklı görüşleri dört ana başlık altında özetleyebiliriz.

Birinci görüşe göre hükümet sistemlerinin başkanlık ve parlamenter sistem olmak üzere ikili bir karşıtlık çerçevesinde incelemek yeterlidir. Yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılan ülkeler kendine has bir hükümet sistemine sahip olmaktan ziyade başkanlık ve parlamenter sistemin çeşitli karışımından oluşan melez bir sisteme sahiptirler. Bu görüş daha çok Fransa'da hakimdir. Sistemin prototipi sayılan ülkede Fransız akademisyenler kendi hükümet sistemlerini cumhurbaşkanı kontrolünde parlamenter sistem, "başkancı parlamentarizm", "cumhuriyetçi monarşi" gibi farklı terimlerle tanımlamaya çalışmaktadırlar⁷.

İkinci görüşte olan yazarlar ise yarı başkanlık sistemi kavramını kabul etmekle birlikte kimi ülkelerin bu sınıflandırmanın dışında tutulması gerektiğini ileri sürmektedirler. SARTORI bu tutumu benimseyenlere örnek gösterilebilir. Yazar, halk tarafından seçilmekle birlikte anayasal yetkilerinin oldukça zayıf olduğu İrlanda Cumhurbaşkanı ile anayasal açıdan yetkilerle donatılmış olmakla birlikte cumhurbaşkanlarının pratikte bu yetkilerini kullanamayan Avusturya ve İzlanda'yı yarı-başkanlık değil parlamenter sistem olarak sınıflandırmak gerektiğini savunmaktadır.

Üçüncü tip görüş ise yarı başkanlık sistemi olgusunu kabul etmekte ancak mevcut örneklerin çeşitliliği karşısında sistemin farklı şekilde adlandırılması gerektiğini belirtmektedir. Bu gruptaki en başarılı deneme sayılabilecek olan SHUGART'ın sınıflandırmasında, yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılan ülkeler yukarıda da belirtildiği gibi, üç ana başlık altında incelenmektedir⁸: Başkancı-parlamenter, başbakanlı-başkanlık ve başkanlı-parlamenter. Kısaca hatırlatacak olursak, "başkancı-parlamenter" sistemlerde hükümet hem başkan hem de parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır. Bu

⁷ G. PASQUINO, "Duverger And The Study Of Semi-Presidentialism" French Politics, 2005, 3, s. 310-322.

⁸ M. S. SHUGART, "Of Presidents And Parliaments" East European Constitutional Review 1993 Ss. 30-32.

kavram, Rusya başta olmak üzere birçok komünizm sonrası ülkede güçlü devlet başkanlarının bulunduğu sistemleri tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu tür sistemlerde devlet başkanlarının yetkileri başkanlık sistemlerinde olduğu kadar fazla olsa da birçok açıdan başkana bağlı hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu vardır. “Başbakancı-başkanlık” sisteminde ise başkanın gücü, parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi partiden olup olmamasına bağlıdır. Fransa bu kavrama bir örnektir. “Başkanlı-parlamenter” sistemde ise, halk tarafından seçilmekle birlikte anayasal yetkileri ve sistem içindeki konumu açısından oldukça zayıf cumhurbaşkanlarına sahip olan sistemler kastedilmektedir.

Dördüncü görüşü savunan ELGIE’ye göre, yarı başkanlık sistemine ilişkin bu kavramsal görüş ayrılıklarının temelinde devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin belirsizliği ve sübjektifliği yatmaktadır. Bu nedenle, en doğru yol, devlet başkanının yetkilerini bir tarafa bırakarak, başbakan ve hükümet yanında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlarının bulunduğu tüm sistemleri yarı başkanlık sistemi olarak adlandırmak yerinde olacaktır. Kısaca bu yaklaşıma göre yarı başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ile parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bütün hükümet sistemlerini tanımlamak için kullanılmaktadır⁹. Bu tanıma göre cumhurbaşkanının oldukça siliik olduğu İzlanda ile anayasal kurallar ve siyasi pratikte oldukça geniş yetkilere sahip olan Rusya yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir.

Bu başlık altında, incelenen yarı başkanlık sistemleri kavramına, ELGIE’nin yaklaşımı doğrultusunda, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlarının ve parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olan hükümetlerin bulunduğu tüm sistemler dahil edilmiştir. Bunun yanında SHUGART’ın işaret ettiği temel farklar da gerekli görüldüğü

⁹ R. ELGIE, “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences And Contesting Explanations” *Political Studies Review*: 2004 Vol 2, 314-330. S. 317; M.M. HEKİMOĞLU, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye”*, Detay Yayıncılık:328, Ankara, 2009, s.93; F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, *Etkin Demokratik Hukuk Devleti*, Ankara, 2011, s.80 vd; F. DEMİR, *Anayasa Hukuku*, İzmir, 2012, s. 141 vd.

hallerde hatırlatılacaktır. Gerçekten cumhurbaşkanlarının yetkileri ve sistem içindeki konumları çok farklılık gösterse de, halk tarafından seçilme olgusu ve yürütme organının iki başlı bir yapıda olması özellikleri söz konusu sistemlerin ne saf başkanlık ne de saf parlamentarizm olarak adlandırmaya olanak vermemektedir. Öte yandan kabul etmek gerekir ki SHUGART'ın başkancı-parlamenter sistem olarak adlandırdığı sistemler bir çok açıdan başkanlık sistemi özellikleri göstermektedir. Bu nedenle, bu sistemler bu başlık altında incelenmekle beraber, sistemin sakıncaları noktasında yukarıdaki başkanlık sistemine ilişkin açıklamalarla bir arada okunmalıdır.

2- Yarı Başkanlık Sisteminin Tercih Edilebilirliği Sorunu

Yarı başkanlık sistemini savunan görüşe göre, bu sistem yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı uzlaşma içinde hükümet etmelerine dayanan bir rejimdir. Bu nedenle, yarı başkanlık rejimleri parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin birtakım özelliklerini bünyesinde barındıran; parlamenter rejimlerde rastlanılan “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık rejimlerinde görülen “yasama ile yürütmenin kilitlenmesi” sorununa çözüm ürettiği ileri sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre temelde, yarı başkanlık rejiminin parlamenter rejimlerde görülen özelliği devam etmektedir: Parlamento içinden çıkan bir hükümet (kabine) yine ondan aldığı “güvenoyu” ile görevine başlamakta, “güvensizlik” oyu ile de görevden uzaklaştırılabilmektedir. Bir başka deyişle, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu, parlamentonun denetimine ve onun güvenine bağlı olarak icraatını sürdürmektedir. Buna karşılık, yarı başkanlık rejimlerinde halk tarafından seçilen devlet başkanı, hükümetin (kabinenin) iktidar yetkilerine ortak olmaktadır. Bir başka deyişle, bu sistemde önemli ve geniş yetkilere sahip devlet başkanı, iktidar yetkilerini hükümetle paylaşmaktadır. Ama kural olarak devlet başkanının siyaseten sorumsuzluğu devam etmektedir. Çünkü, parlamentoya karşı hesap vermez; hesabı verecek olan hükümettir. Böylece, yasama ile yürütme arasında zorunlu bir “uzlaşma” arayışına girilerek “kilitlenmenin” önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır. Ancak, buna rağmen bir “uzlaşma” sağlanamaması halinde, sistemin üçüncü özelliği devreye

girmektedir: Devlet başkanının ya kendisinin ya da başbakanın önerisiyle parlamentoyu feshetmesi... Devlet başkanına tanınan bu yetki, aynı zamanda parlamenter rejimlerde görülen yürütmenin istikrarsızlığı sorununa da bir çözüm yolu olarak kabul edilmektedir.¹⁰

Yarı başkanlık sisteminin sakıncalı olduğunu ileri süren görüşler ise, başkan ve başbakan arasında oluşabilecek görüş ayrılıkları ve bu nedenle yürütme organının karşı karşıya olduğu bölünme tehlikesine dikkat çekmektedir. Yarı başkanlık sistemini savunanlar, tarafsız bir cumhurbaşkanı varsayımına dayanmaktadır. Ne var ki seçim demokrasisinin bulunduğu bir ortamda cumhurbaşkanının partiler üstü olması diye bir olasılık yok denecek kadar az olacaktır. Bu gerçeklik karşısında “cumhurbaşkanı tarafsız yani partisiz olamaz”¹¹. Bu nedenle, başkanlık sistemlerinde başkan ile kongre arasında çıkan uyuşmazlıktaki çifte meşruluk sorunu, yarı başkanlık sisteminde hükümet içi bölünmeye yol açabilen bir şekle bürünmektedir. Yarı başkanlık sisteminin kendine has sakıncası “kohabitasyon” (cohabitation-birlikte ikamet) sorunudur. Kohabitasyon, devlet başkanı ile başbakanın siyasi açıdan birbirine rakip olan partilerden olması ve devlet başkanının hükümette temsil edilme durumu durumdur.¹²

Ancak, bu durumun uzlaşma kültürünün olmadığı siyasi kurgularda rejim istikrarını tehlikeye düşürecek nitelikte olduğunu belirten ONAR’a göre, “başkanlık sisteminde başkan ile yasama organı arasında doğabilecek görüş ayrılığı ve tikanıklıkların benzeri, Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanabilir. Çünkü bu

¹⁰ G. SARTORI, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin 1997 s.166.

¹¹ E. BECEREB/G. KALAHAN, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6, Sayı:11, Bahar 2007/2, s.163-181

¹² R. ELGIE, “Semi-Presidentialism, Cohabitation And The Collapse Of Electoral Democracies, 1990-2008” Government And Opposition, Vol. 45, No. 1, ss. 29-49, 2010 S.45.

sistemde, hükümet yasama organının güvenine sahip olması gerektiğinden, Cumhurbaşkanı hükümeti kurarken yasama organındaki çoğunluğu dikkate almak durumundadır. Böyle olunca da, Cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluk ve bu çoğunluğa göre oluşan hükümet farklı siyasal görüşte olduklarında, değinilen tikanıklık ve krizlerin yaşanması ihtimali artacaktır".¹³

Bunun gibi, komünizm sonrası yarı başkanlık sistemlerini inceleyen PROTSYK de yürütme içi çatışmanın sıklıkla karşılaşılan bir durum olduğunu ileri sürmekte ve yarı başkanlık sisteminin "çatışmaları yumuşatıcı" etkisinin olduğu yönündeki iddiaları destekleyecek yeterli ampirik veri olmadığını belirtmektedir. Burada kabinenin azınlık hükümeti olması veya parçalanmış parti sisteminin bir sonucu olarak koalisyonlardan oluşması halinde, Cumhurbaşkanı sistem içinde daha fazla müdahaleci ve aktif olma eğilimi göstermektedir. Bu bağlamda dikkat çekilmesi gereken özellik, parti sisteminin parçalanmış bir yapıda olmasının cumhurbaşkanının elini güçlendirmesi ve yürütme içi çatışma ve bölünmeyi arttırmasıdır.¹⁴

Buna karşın ELGIE ve McMENNAMIN, yarı-başkanlık sisteminin kohabitasyon ve bu nedenle bölünmüş hükümet yarattığına dair savunulan yaygın görüşü destekleyen yeterli veri olmadığını belirtmektedirler. Yazarlara göre, yarı başkanlık sistemi parlamenter sistemin garantili bir alternatifi olmamakla birlikte, hakkında ileri sürülen sakıncalar da evrensel bir gerçeklik olmaktan ziyade karşılaşılan münferit olaylara dayanmaktadır. Ancak yazarlar, Rusya ve diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde gözlemlendiği üzere devlet başkanlarının güçlü olduğu yarı başkanlık sistemlerini demokrasinin gelişmesinin önünde bir engel olarak görmektedirler.¹⁵

¹³ E. ONAR, 2005, s.96.

¹⁴ O. PROTSYK, "Politics Of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe" East European Politics And Societies 2005 19: 135-160, s. 155-156.

¹⁵ R. ELGIE/I. Mc. MENAMIN, "Semi-Presidentialism And Democratic Performance", Japanese Journal Of Political Science 9 (3) 323-340 s.339.

Buraya kadar yapılan açıklamaları kısaca özetlersek, yarı başkanlık sistemi parlamenter istikrar sorununa karşı başkanlık sisteminin tehlikelerinin giderildiği bir yapı olarak düşünülebilir. Öte yandan, kohabitasyon sorunu çok dikkate alınması gereken bir meseledir. Bunun yanında, kohabitasyonu engellemek ve yürütme istikrarını sağlamak adına, güçlü yasama ve atama yetkilerine sahip olan ve hükümeti görevden alma yetkilerine sahip olan başkanlık kurumu tesisi, siyasi iktidarı başkanlık sisteminde olduğundan daha fazla bir şekilde tek bir kişinin elinde toplanması sonucunu doğurabilir. Bu bir ülkede demokrasinin geleceği açısından hiç istenmeyen bir durumdur ve bu ihtimal tamamen dışlanmalıdır. Sonuç olarak sağlıklı bir yarı başkanlık sistemi oluşturulacaksa, kohabitasyonun engellenmesi ile mutlak yetkilere sahip bir başkanlığa doğru gidilmesi arasındaki seçeneklerin dengeli bir sentezine ulaşılmalıdır.

3- Türkiye’de Yarı-Başkanlık Sistemi Tartışmaları

21 Ekim 2007 tarihinde yapılan oylama sonucunda anayasamıza cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesi getirilmiştir. Halkoyu ile seçilme usulünün, “olağan parlamenter sistemlere kıyasla oldukça güçlü bir cumhurbaşkanına sahip olan Türkiye’yi yarı-başkanlık hattına oturtacağı kesindir. Çünkü Türk parlamenter sistemini, yarı-başkanlık sisteminden ayıran bariz özellik, bu anayasa değişikliği ile giderilmekte ve yürütmenin birinci kanadına gerekli meşruiyet desteği verilmektedir”¹⁶. Gerçekten, mevcut anayasal düzende cumhurbaşkanının yetkilerini genel olarak değerlendirdiğimizde sistemin yarı-başkanlık sistemine yakın olduğu görülmektedir. Ne var ki, 1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının referanduma başvurma, çeşitli kurumlara atamalar yapma ve olağanüstü hal KHK’sı çıkarmak gibi pek çok yetkisi vardır ve bu yetkilerin hangilerinin tek başına hangilerinin karşı imza kuralına göre kullanılacağı meselesi gerek uygulamada gerekse doktrinde oldukça tartışmalıdır. Geçmişte cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunlukları arasında oluşan yetki krizlerinin cumhurbaşka-

¹⁶ B. YÜCEL, 2009, s.266.

nının halk oyu ile seçildiği yeni anayasal kurguda katlanarak karşımıza çıkma tehlikesi bulunmaktadır.¹⁷

Yeni anayasal düzende cumhurbaşkanının artık partiler üstü niteliğini kaybettiğini söylemek hiç de abartılı olmayacaktır. Cumhurbaşkanı, halkoyuyla seçilmenin getireceği artı meşruiyet sayesinde, sistemin diğer unsurları (TBMM ve hükümet) karşısında siyaset üretme iddiasında olan bir aktör haline gelecektir. Hatta bu durum, görevde olan bir cumhurbaşkanını yeniden seçilmek için seçim vaatlerini gerçekleştirmek amacıyla, var olan anayasal yetkilerini genişletmek yönünde de harekete geçirebilecektir¹⁸. Bu noktada GÖNENÇ şu tespitte bulunmaktadır: “Bu çerçevede, AK Parti iktidarı tarafından önerilen ve Cumhurbaşkanı SEZER tarafından halkoylamasına sunulan başkanlı parlamenter sistemin, hükümet sistemi tartışmalarını çözmek şöyle dursun, ileride (özellikle devlet başkanı ve hükümet-parlamento çoğunluğunun ayrı dünya görüşlerine sahip olması durumunda), yeni tartışmalara kapı açacağı kolaylıkla görülebilir. Daha da önemlisi, önerilen bu sistem “yarı-başkanlık” veya “başkanlık sistemi”ne geçişin bir basamağı olarak değerlendirilebilir”¹⁹.

Cumhurbaşkanının hükümetle aynı partiden olması durumunda siyasi yaşamda daha aktif ve görünür olması, tartışmasız bir olasılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı ile hükümetin ayrı partiden olması durumunda ise, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına sunduğu mevcut yetkiler düşünüldüğünde, “cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında siyasal eğilim özdeşliği yoksa...krizlerin çıkma ihtimali çok daha yüksektir. Böyle bir krizde halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeyene oranla eli çok daha kuvvetlidir ve dolayısıyla böyle bir krizi çözmek çok daha zordur”. İşte bu nedenlerle, 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa

¹⁷ K. GÖZLER, 2010, s.256.

¹⁸ B. YÜCEL, 2009, s.266.

¹⁹ L. GÖNENÇ, Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği, <http://www.Yasayan.anayasa.Ankara.Edu.Tr/Docs/Makaleler/HukümetSistemiTartismalari.Pdf>. Erişim Tarihi: 25.10.2010.

değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmesinin, demokrasi istikrarı açısından “tehlikeli bir değişiklik” olduğu ileri sürülmüştür.²⁰ Aynı doğrultuda TEZİÇ, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik yapılan düzenlemenin “otoriter rejime davetiye çıkarma sonucunu doğuracağını” ileri sürmüştür.²¹

Şimdi, bu açıklamalardan sonra, Türkiye Cumhuriyetinde yaşanan “hükümet sistemlerine” geçebiliriz”. 1982 Anayasasından önceki döneme kısa bir göz atacağımız bu kısımda, bilahare 1982 Anayasasında özellikle Cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesine ilişkin değişikliklerden sonra geçilen “yarı başkanlık” hükümet sistemi hakkındaki mevcut durumu, eksiklikleri ve bize göre ilave edilmesi gereken anayasal hükümler ile birlikte açıklayacağız.

II- TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A) 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM

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

Türkiye’de günümüzdeki anlamıyla ilk parlamento, 1876 Anayasası ile kurulmuştur. Bu Anayasa, iki meclisli bir parlamentoyu faaliyete geçirmiş; her iki meclise ve Bakanlar Kuruluna (Vekiller Heyeti) yasa önerisinde bulunma yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, padişah (irade-i senniye) hem parlamentoya hem hükümete karşı mutlak üstünlüğünü her zaman korumuştur. Çünkü yasa önerisinin parlamentoda görüşülmesi bile padişahın iznine

²⁰ Aktaran K. GÖZLER, 2010, s.256.

²¹ <http://Arsiv.Ntvmsnbc.Com/News/407831.Asp?Cp1=1>

bağlandığı gibi, kabul edilen yasaların yürürlüğe girmesi de padişahın onayına bağlanmıştır. Sadrazam (Başbakan) ve vezirler (bakanlar) padişahın iradesiyle göreve getirildiği gibi yine onun iradesiyle görevden uzaklaştırılmıştır. Bakanlar Kurulunun (hükümetin) göreve gelirken parlamentodan güvenoyu alması, görev sırasında denetlenmesi ve güvensizlik oyu ile düşürülmesi de söz konusu değildir.

1876 Anayasasında 1909 yılında yapılan değişiklikler, parlamentoyu gerçek anlamda bir yasama organı haline getirdiği gibi, yürütme yetkisini de padişahın elinden alarak parlamento denetiminde çalışan bir hükümete devrederek güçler arasında bir denge sağlıyordu. Artık yasa önerisinde bulunmak için padişahın izin almak gerekmediği gibi, meclise geri gönderilen yasaların 2/3 çoğunlukla kabulü halinde de padişah yasayı onaylamak mecburiyetinde kalıyordu. Gerçi, devletin başı olan padişah yine yürütmenin başıydı. Ama, meclisin güvenini alarak göreve başlayan ve sadece meclise karşı sorumlu olan hükümet, iktidar yetkilerini elinde toplamıştı. Sistemin günümüz parlamenter rejimlerine benzediğini söylemek yanlış olmaz.

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

1924 Anayasasında yürütme organı yasama organından belli ölçülerde ayrılmış, fakat bağımsız bir organ niteliğini kazanmasını sağlayacak yetkilerle donatılmamıştı. Bu nedenle kurulan siyasi rejimin meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin bir karışımı olduğu söylenebilir. Yasama ve yürütme yetkilerinin parlamentoda

toplanması, egemenlik yetkisinin millet adına TBMM tarafından kullanılması meclis hükümeti sistemine yaklaşan hükümlerdir. Buna karşılık, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılması, meclisin hükümeti denetleyip gerektiğinde düşürebilmesi, parlamenter sisteme yaklaşan özelliklerdir. Uygulamada, tek parti (CHP) döneminde parlamentonun yürütmeye üstünlüğü söz konusu iken; 1950'den itibaren çok partili dönemde Demokrat Partinin meclise hakim olması, bu üstünlüğün ve gücün yürütmeye geçmesine neden olmuştur.

1961 Anayasası ise, tam bir klasik parlamenter rejim örneğini sergilemektedir. Sembolik bir Cumhurbaşkanı yanında parlamentonun içinden çıkıp onun güveniyle göreve başlayan ve sadece onun denetiminde ve ona karşı sorumlu olarak çalışan bir hükümet modeli öngörülmüştür. Üstelik, parlamento çoğunluğuna dayanan siyasi iktidarların gücü çoğulcu ve özgürlükçü bir toplum anlayışıyla sınırlandırılarak; TBMM millet adına egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarılmış, Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, TRT, DPT gibi nispeten özerk kurumlar yaratılmıştır. Böylece, 1961 Anayasası bir yandan yürütmeyi bütün faaliyetlerinde yasamaya bağlı bir organ olarak düzenlerken; getirdiği çoğulcu ve özgürlükçü devlet anlayışıyla yasama ve yürütmenin yetkilerini oldukça daraltmıştır²².

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının bu anlayışı içinde “sarsılan ve zayıflayan devlet otoritesinin yeniden sağlanması”; bir başka deyişle, “yürütmenin yasamaya tâbi bir organ olmaktan çıkarılarak her iki kuvvetin devlet faaliyetinde eşitlik içinde işbirliği yapmaları

²². Geniş bilgi için bkz : F. DEMİR, *Anayasa Hukukuna Giriş*, İzmir, 2005, s.202 vd; s.279 vd.; F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, *Etkin Demokratik Hukuk Devleti*, Ankara, 2011, s.80 vd; F. DEMİR, *Anayasa Hukuku*, 8. B. İzmir, 2012, s. 141 vd; F. DEMİR, *Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Sistemleri*, Egevizyon, Nisan 1999, s.21 vd; M. SOYSAL, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Ankara,1997,s.18 vd; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, s.17 vd; E. K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, 2000, s.35 vd.

amacıyla, parlamenter sistem bütün gerekleriyle yeniden yürürlüğe konulmuştur”²³.

B) 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1- Sistemin Genel Özellikleri

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

Bu anlamda 1982 Anayasasında, yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme organı içinde de özellikle Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi egemen olmuştur. Gerçekten, Anayasamızın 104. maddesi “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır; bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” dedikten sonra; Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini bugüne kadar alışık olmadığımız biçimde yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak ayrı ayrı ve uzun bir madde içinde sıralamaktadır.

Gerçi bunlardan hangilerinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabilecek işlemler olduğu, hangilerinin Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzalarını gerektirdiği (Fransız Anayasası’nın aksine) belirtilmemiştir. Ancak, yine Anayasamızın “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” ile ilgili 105. maddesi bu konuda temel bir ilkeye yer vermektedir: “Cumhurbaşkanı’nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararları, Başbakan

²³ Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu-Gerekçe, s.7.

ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur”.

Bunun gibi, Türk hükümet sistemini başkanlık veya yarı başkanlık hükümet sistemlerine yaklaştıran en önemli özellik; Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Buna göre, Cumhurbaşkanı “TBMM’ce kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış üyeleri” veya “milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları” arasından “beş yıllık” bir süre için “halk tarafından seçilir”. Bundan başka en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı “yüzde onu” geçen siyasi partiler de aday gösterebilir (31.05.2007 gün ve 5678 s.k. değişik Any.md.101). Halk tarafından seçilmenin devlet başkanının konumunu son derece güçlendirdiği göz önünde tutulacak olursa, Türk hükümet sisteminin, literatürde sözü geçen “aksak yarı başkanlık” veya “başkanlı parlamenter” rejimlerine yaklaştığını söylemek mümkündür.

Gerçekten, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemlerin de bir hayli çok sayıda olması bu kanımızı güçlendirmektedir. Örneğin, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek (md.109); TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (md.116); Anayasa değişikliklerini istediği takdirde halkoyuna sunmak (md.175); kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve TBMM içtüzüğü hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak (md.150); Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek (md.146) gibi ... Ayrıca Anayasamız, Cumhurbaşkanı'na bazı yüksek hakimleri, Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyelerini, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve rektörleri seçmek ve atamak gibi önemli yetkiler de vermiştir (md.104).

Buna karşılık, Anayasamızda Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetkiler, başkanlık rejimleri bir yana, yarı-başkanlık rejimleriyle bile karşılaştırılacak genişlikte değildir. Bu anlamda, klasik parlamenter rejimlerdeki iki başlı yürütme organı Türk Anayasasında çok daha belirgindir:

Her şeyden önce, Fransız Anayasası'nın aksine, bizde Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi kural değil istis-

nadır. Anayasamıza göre Cumhurbaşkanı ancak gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırır (md.104).

Sonra, Fransız Anayasasına göre Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerektirdiği tedbirleri tek başına almaya yetkili olduğu halde (md.16); Türk Anayasası'na göre bu yetki Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmaktadır (md.104). Gerçekten, "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim" ancak "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu" tarafından ilan edilebilir ve bu süre içindeki "kanun hükmünde kararname" de "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca" çıkarılabilir.

Böyle olunca, Türk hükümet sisteminin 1982 Anayasası çerçevesinde parlamenter rejimin temel özelliklerini korumaya devam ettiğini söylemek yanlış olmaz. Zira, her şeyden önce 1982 Anayasası, parlamenter rejimin en önemli ve tanımlayıcı unsuru olan "hükümetin parlamento karşısındaki sorumluluğu" ilkesini korumaya devam etmektedir. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da Bakanlar Kurulu'nun göreve başlarken ve görev sırasında güvenoyu alması (md.110 ve 111); hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumlu olmaları; ayrıca her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumlu olması (md.112) ilkeleri aynen korunmuş bulunmaktadır.

Ayrıca 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğunu ve bunun gereği olan karşı-imza (md.105) ilkesini kabul ederek parlamenter rejimin ikinci temel ve önemli unsuruna da yer vermiş bulunmaktadır. Gerçi Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler (başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, seçimlerin yenilenmesine karar vermek, halkoylamasına gitmek) bu kuralın bir istisnasını oluşturmaktadır. Ancak, bu yetkilerin çok önemli bir bölümü Cumhurbaşkanı'nın "yürütmenin başı" değil, "Devletin başı" olması sıfatından kaynaklanmaktadır.

Nihayet, kurduğu hükümet sistemiyle 1982 Anayasası, getirdiği Devlet başkanının parlamentoyu feshi, daha doğrusu "genel seçimlerin yenilenmesine karar vermesi" ilkesiyle de parlamenter rejimin

en önemli özelliklerinden birini kabul etmiş olmaktadır. Üstelik, Anayasanın “fesih” deyimini yerine “seçimlerin yenilenmesi” deyimini tercih etmiş olması, yasama organının hukuki varlığının derhal (fesih anında) sona ermesini engellemekte, eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesine olanak sağlamaktadır. Gerçekten de “yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer” (Any. md.77/3). Bu kural, Ulusal Kurtuluş Savaşı döneminden gelen bir geleneğin uzantısı olup, ülkenin bir an bile meclissiz kalmamasını amaçlamaktadır.

2- Sistemin Değerlendirilmesi

1982 Anayasası çerçevesinde yukarıdan bu yana yaptığımız açıklamalar da gösteriyor ki, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin bugünkü hükümet sistemi, esas itibariyle parlamenter rejimin bütün özelliklerini bünyesinde barındıran bir sistemdir. Gerçi, yine yukarıda açıklandığı gibi, 1982 Anayasası halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına klasik parlamenter rejimlerindeki devlet başkanının rolünü hayli aşan bir mevki vermiştir. Üstelik, 1961 Anayasasından farklı olarak, her bakanın TBMM’den başka başbakana karşı da sorumlu olduğunu (md.112/2); bunun sonucu olarak, gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanından bakanların azlini isteme yetkisi olduğunu hükme bağlayarak (md. 109/3), getirdiği bu yeniliklerle başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki konumunu da güçlendirmiştir. Ancak, çağdaş Batı demokrasilerinde görülen ve başbakanın hükümet içindeki otoritesini güçlendirmeyi amaçlayan bu tür gelişmeler, klasik parlamentarizmden bir sapma olarak görülmemektedir. Zira, anayasalarda resmen belirtilmiş olsun veya olmasın, çağdaş parlamenter rejim uygulamalarında bakanların başbakana karşı da sorumlu oldukları, onun isteğine aykırı olarak görevlerine devam edemeyecekleri açıktır. Bu nedenle, 1982 Anayasasının bu alanda getirdiği yeniliği, parlamenter rejimden bir sapma olarak değil, “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” yönünde bir gelişme olarak kabul etmek yerinde olur.

1982 Anayasasıyla “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” yolunda sağlanan bir gelişme de, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararıyla ilgilidir. 1961 Anayasasında oldukça zor (hatta imkânsız) koşullara bağlanmış bulunan Devlet Başkanının bu yetkisi, 1982 Anayasasında çok daha yumuşatılmış (atténué) bulunmaktadır. Gerçekten 1961 Anayasasına göre, “gensoru” (md.89) veya görevi sırasında (md.104) verilen güvensizlik oyu sebebiyle, “on sekiz aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, başbakan Cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir” (md.108). Üstelik, hükümetin “istifa etmesi” halinde değil, sadece “güvensizlik oyu” nedeniyle düşürüldüğü hallerde gerçekleşmesi gereken bu güvensizliğin, meclis üye tamsayısının “salt çoğunluğuyla” kabul edilmesi gerekiyordu.

Buna karşılık, 1982 Anayasası seçimlerin yenilenmesi ile ilgili koşulları oldukça kolaylaştırmış bulunmaktadır (md.116): 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da 1-“gensoru” (md.99) veya 2-“görev sırasında istenen güven istemi” (md.111) sonucunda verilen güvensizlik oyuyla hükümetin düşürülmesi hallerini aynen kabul ettiği gibi; bunlara ek olarak 3-“yeni seçilen TBMM’de başkanlık divanı seçimlerinden sonra Bakanlar Kurulunun kurulamaması” veya 4- “kurulduğu halde güvenoyu alamaması” ve 5- “başbakanın herhangi bir nedenle düşürülmeden istifa etmesi” hallerini de kabul etmiştir. Üstelik, bütün bu hallerden sonra yeni hükümetin kurulması için tanınan süre, 1961 Anayasasında olduğu gibi on sekiz ay (1.5 yıl) değil, sadece kırk beş gündür (1,5 ay). Yukarıda sayılan beş halde de, yeni hükümetin kırk beş günlük bir süre içinde oluşturulamaması durumunda, Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (md.116/2). Burada dikkat çeken bir nokta, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararını tek başına alabilmesidir. 1982 Anayasasında, 1961 anayasasında yer alan “başbakanın.... istemi” ile ilgili şart kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin seçimlerin yenilenmesi konusunda genişletilmesi kuşkusuz yerindedir. Çağdaş demokrasilerde fesih veya seçimlerin yenilenmesi, yürütme organının halk iradesine rağmen iktidarını devam ettirmesine yarayan bir yol değil; tam tersine, parlamenter rejimin işleyişinde bir kilitlenme meydana gelmesi halinde halkın hakemliğine başvurulmasını sağlayan demokratik bir yöntemdir. Artık günümüzde, yürütme organının da halk iradesinden kaynaklandığı partiler demokrasisinde, seçimlerin yenilenmesinin demokratik niteliğinden kuşku duymamak gerekir. Bu niteliğiyle fesih veya seçimlerin yenilenmesi kararı, parlamenter rejimin sağlıklı işleyişini sağlayan bir araçtır. 1982 Anayasasında bu kararın kolaylaştırılması Avrupa anayasalarında görülen çağdaş “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” eğilimlerinin bir yansımasıdır. Öyleyse, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının rolünün klasik parlamentarizme oranla bir hayli daha etkin olmasına rağmen, temelde parlamenter rejim özelliklerini korumaktadır. Bu nedenle, sistemi parlamenter rejim ile başkanlık sistemi arasında bir karma “aksak yarı başkanlık” veya “başkanlık parlamenter” rejim olarak nitelendirmek de fazla abartma olmaz kanısındayız. Belki rejimin adını Fransız literatüründen esinlenerek “parlementarisme atténué” (hafifletilmiş, yumuşatılmış parlamentarizm) koymak da yerinde ve uygun olabilir.

3- Sistemin İşleyişinde Karşılaşılan En Önemli Aksaklık: Yönetimde İstikrar ve Etkin Hukuk Devleti

1982 Anayasası ile getirilen sistemin en önemli sorunu, temelde Anayasanın hazırlık çalışmalarından bu yana dile getirilen bir sorundur: Yönetimde istikrarsızlık. Gerçekten, 1961 Anayasası döneminde 1970-1980 arası 10 yılda 12 hükümet değiştiren Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasası döneminde 1991-1999 arasında da 8 yılda 10 hükümet değiştirmiştir. Devletin etkinliğini yakından ilgilendiren bu sorun, 9. Cumhurbaşkanı sayın DEMİREL’in “son dört yılda altı hükümet onayladım” sözleriyle başlayan ve yaptırdığı bir araştırmaya dayandığı iddia edilen “başkanlık sistemi tartışılın”

şeklindeki açıklamaları²⁴ ile resmi bir nitelik kazanmıştır. Bu açıklamalar, aslında 1982 Anayasasının kabulüyle birlikte başlayan tartışmaları daha da yoğunlaştırmış ve günümüze kadar getirmiş bulunmaktadır.

Temelde, Türk siyasi hayatında görülen çalkantılar ile koalisyon ortaklıklarının ne kadar zor yürüdüğü, yapılan koalisyon pazarlıklarının bazen ülke menfaatlerinin üzerine çıkarak siyasi parti menfaatine dönüştüğü, devletin yönetiminde bulunması gereken birlik ve bütünlüğü zaman zaman zedeleme istidadı gösteren bu koalisyonların ülkemizin içinde bulunduğu zor koşulların aşılmasında siyasi fikir ayrılıklarına yol açtığı, seçimlerden sonra birbirine yakın siyasi partilerin bile ideolojik kılıf giydirilmiş kişisel sürtüşmeleri nedeniyle hükümet kurmakta zorluk çektikleri, üstelik tek başına hükümet kuran bir siyasi partinin içindeki fikir ayrılıkları nedeniyle zaman zaman bölünme tehlikesiyle karşı karşıya kaldığı, bu yüzden hükümet etmekte karşılaşılan sorunların “istikrarlı yönetim” arayışlarını boşa çıkardığı, bu nedenle ülkemizin yıllardır ihtiyaç duyduğu istikrarlı hükümetler kurulmasında güçlüklerle karşılaştığı ve dolayısıyla etkin bir “hukuk devleti” anlayışını halâ gerçekleştiremediği bilinen bir gerçektir. Özellikle ülkemizi çevreleyen zor ve çetin dış koşullar ile enflasyon, kamu açıkları, borçlanma, işsizlik, özelleştirme, eğitim, sağlık, çevre gibi dev iç sorunların çözümü için gerekli olan reformlar, hiç kuşkusuz ülkemizin “istikrarlı yönetim” ve etkin “hukuk devleti” olma gereksinimini şiddetle artırmaktadır. Bu gereksinim, 1961 Anayasası zamanında olduğu kadar, yürütme organı nispeten güçlendirilmiş 1982 Anayasası zamanında da aynı şiddette hissedilmektedir.

Öyleyse, istikrarlı yönetim ve giderek etkin bir hukuk devleti kurma ihtiyacının sadece hükümet sistemleri ile giderilmesinin ne derece başarı sağlayabileceği her zaman tartışılacaktır. Zira, klasik başkanlık hükümeti rejiminin en iyi uygulandığı ABD’de yıllardan beri görülen istikrarlı yönetimler, klasik parlamenter hükümet rejiminin en iyi uygulandığı İngiltere’de de yıllardan beri

²⁴ artıHaber, 8-12 Haziran 1998, s.25.

görülmektedir. Buna karşılık, yine başkanlık hükümeti rejiminin her yönüyle aynen uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde görülen “istikrarsız yönetimler”, aynı zamanda parlamenter hükümet rejiminin uygulandığı (başta İtalya olmak üzere) birçok ülkede de görülebilmektedir.

Bu nedenle, istikrarlı yönetimi ve etkin hukuk devleti anlayışını sadece hükümet sistemleri ile ilişkilendirerek sağlamak mümkün değildir. Hükümet sistemi ne olursa olsun, bir ülkenin siyasal sistemini bütünü içinde ele almak; bu bütünün içinde, hükümet sistemi yanında özellikle sistemin “keyfilik” eğilimlerini dengeleyecek “bağımsız yargı” teşkilâtını kurmak önem kazanmaktadır. Kuşkusuz sistemin dayanağı olan ve alt yapısını oluşturan “merkezi-mahalli idare (yerel yönetimler) ilişkisi” ile “siyasi partiler” ve “seçim” sistemlerini de uyumlu hale getirmek, sistemi tamamlayan önemli unsurlar arasındadır. Unutulmamalıdır ki, hükümet sistemleri bakımından tamamen ayrı uçlarda (başkanlık rejimi-parlamenter rejim) yer alan ABD ve İngiltere, özellikle “siyasi parti sistemleri” ve “seçim sistemleri bakımından” tam bir benzerlik (uyum) içindedir.

Öyleyse, yönetimde istikrar ve etkin hukuk devleti arayışlarını sadece hükümet sistemlerine bağlamak doğru değildir. “Yargı bağımsızlığının” sağlanması ve “merkezi hükümet-yerel yönetim” ilişkileri ile “siyasi parti” ve “seçim sistemlerinin”, ülke yönetiminde istikrarın sağlanması ve hukuk devletinin etkiliği bakımından arz ettiği önem göz ardı edilemez. Gerçi, hükümet başkanının aynı zamanda devlet başkanı olduğu, kurduğu kabinenin üyelerinin (sekreterlerinin) parlamentoya karşı değil başkana karşı sorumlu olduğu, parlamentonun hükümeti (kabinayı) düşürmesinin mümkün olmadığı başkanlık hükümeti rejiminin de istikrarlı bir yönetim kurabileceği kuşkusuzdur. Ancak, parlamenter hükümet rejiminin tamamen terk edilmesi anlamına gelecek bu tür bir rejimin kabul edilmesi, koşulları ABD’den çok Latin Amerika ülkelerine benzeyen bizim ülkemizde, ister istemez birtakım kuşkuları da akla getirebilmektedir. Şimdi bu kuşkulara biraz değinelim.

4- Başkanlık Sistemi Çare Olabilir Mi?

Son zamanlarda ortaya atılan “başkanlık sistemi” acaba ülke sorunlarının çözümünde çare olabilir mi? Gerçi AK Partinin önerdiği “partili cumhurbaşkanı” modelinin “kuvvetler ayrılığını” değil, “kuvvetler birliğini” öngören ve tek adam elinde toplayan “başkanlık sistemi” ile ABD başkanlık sistemi arasında çok büyük farklar vardır. SHUGART’ın sınıflandırmasından yola çıkılacak olursa, AK Partinin önerisi daha çok bugün baskıcı bir otoriter sistemle yönetilen Ermenistan, Beyaz Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya, Türkmenistan ve Ukrayna gibi “başkancı-parlamenter sistemlere” benzemektedir. Ancak biz, kamuoyunda sürekli gündemde olan ABD sisteminin ülkeyi nerelere götüreceği ve ülke sorunlarının çözümünde ne derece işe yarayacağı konusunda bile kuşklar taşıyoruz. Çünkü, ABD başkanlık sistemi “sert” bir “kuvvetler ayrılığına” dayanırken, bizde halen AK Parti tarafından önerilen “başkancı-parlamenter sistem”, mevcut Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu ile gerekli olan Yargı Bağımsızlığı konusundaki eksiklikler göz önüne alındığında, sistemin “sert” bir “kuvvetler birliğine” dönüşmesi kaçınılmaz olabilecektir. Şöyle ki:

Öncelikle Siyasi Partiler Kanununun mevcut düzenlemesinde milletvekili adayları parti üyelerinin katıldığı “ön seçimle” değil, partilerin “merkez yoklaması” ile belirlendiğinden, partilerde genel başkanların egemen olduğu sıkı bir parti disiplini oluşmakta, “parti içi demokrasiden” bahsetmek mümkün olmamaktadır. Hatta, bir sayın genel başkan geçtiğimiz yıllarda Meclise devamsız birkaç milletvekilini bir daha listeye almayacağını, milletvekili seçtirmeyeceğini söyleyince, milletvekillerinin “milletin” değil “genel başkanların vekili” oldukları gerçeği bir defa daha ortaya çıkmıştı.

Milletvekili Seçim Kanunu da genel başkanların partiye egemen olmasını kolaylaştırıcı bir düzenleme getirmekte; 18’e kadar milletvekili çıkararak illeri bir seçim çevresi saymakta, 19’dan 35’e kadar olan illeri iki, 36 veya daha fazla milletvekili çıkaracak illeri üç seçim çevresine bölmektedir. Böylece listeleri yapan genel başkanlar kimin milletvekili olacaklarına listeler halinde bizzat karar vermekte, seçilen milletvekilleri bu nedenle kendi düşüncelerine ve inançlarına

aykırı olsa bile genel başkanların gafları ve hataları karşısında “tık” çıkaramamaktadır. İster bakan olsun ister milletvekili, bunlardan biri veya ikisi gazetecilerin soruları üzerine genel başkandan önce tesadüfen bir görüş açıklasa, bilahare genel başkan farklı bir görüşte olduğunu söylese, kimse görüşünü inançla savunmaya cesaret edememekte, genel başkanın sözleri karşısında ne yapacaklarını şaşırmakta, görüşünü açıklamaktan “bin pişmanlık” duymaktadır.

Görüldüğü gibi, “parti içi demokrasiyi” yok eden Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçim Kanunu düzenlemeleri, siyaset bilimi literatüründe “liderler sultanı” ve “liderler oligarşisi” deyimlerinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Tek adam demokrasisine yol açan bu durum karşısında, zaten yürütme organının tam hakimi olan genel başkanların, yasama organının da tam hakimi olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Anayasamızın “kuvvetler ayrılığı” olarak düzenlediği “parlamentar sistemde”, böylece “hukuki” değil ama “fiili” bir “kuvvetler birliği” sisteminin uygulandığı açıktır. Böyle bir Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarının hazırladığı “alt yapıda” AK Partinin sunduğu “başkanlık sistemi” ile ilgili “üst yapı” önerileri (partili cumhurbaşkanı, meclisi fesih yetkisi, yargı denetiminden muaf tek başına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, cezai ve hukuki sorumsuzluk ve dokunulmazlık, vs.) ülkemizi nerelere götürür, doğrusu üzerinde düşünmek gerekir...

Buna karşılık, her zaman örnek olarak ileri sürülen ABD Başkanlık sistemi “alt yapı” itibariyle çok farklıdır. Öncelikle ABD Siyasi Partiler Sistemi “gevşek” ve “disiplinsiz” bir yapı arz etmektedir. Bu sistem, siyasi partilerin seçimden seçime canlandığı, eyaletlerce kabul edilen şartlarda seçmenlerin “ön seçim” ile adayları belirlediği, bu nedenle genel başkan ve başkan adaylarının seçim bölgelerinde kimin aday olacağı konusunda hiçbir şekilde en küçük bir rolünün olmadığı bir sistemdir. Seçim Kanunlarını uyarınca her aday “dar bölge tek turlu seçim sistemi” ile temsilci seçilir. Buna göre, siyasi partiler seçimlere tek adayla katılır, mutlak çoğunlukla değil, bizdeki belediye başkanlarının seçiminde olduğu gibi “tek turlu basit çoğunlukla” en çok oy alan aday temsilci (milletvekili) seçilir. Temsilcilerin doğrudan seçim çevresindeki gücü ile yarattığı saygınlık ve prestije göre seçildiği, genel başkanların hiçbir müdaha-

lesinin bulunmadığı seçimlerde, seçilen adaylar bizdeki gibi genel başkanlarına medyun, minnet ve şükran borcu içinde değildirlir. Tam aksine genel başkanlar veya “başkan adayları” temsilcilere, temsilcilerin yakın ilişkide olduğu bölgelerindeki delegelerin desteğine ve onların oyuna ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle, temsilciler ABD başkanına değil, ABD başkanı temsilcilere ve onların delegelerine seçimlerden sonra teşekkür borçlarını ihmal etmezler. Böyle olunca, Amerikan Kongresinin seçim bölgelerindeki halkın desteğini alan ve gerçekten “bağımsız” adaylardan oluştuğu, bunun sonucu “kuvvetler ayrılığı” ilkesine uygun olarak Kongrenin “Yürütme Organını” denetim görevini tam olarak yerine getirebildiğini söylemek yanlış olmaz.

Bununla birlikte, ABD başkanlık sistemini Senatosu ve Temsilciler Meclisiyle aynen örnek alan Latin Amerika ülkelerinde, siyasi partiler sistemi ile seçim sistemi ABD’den farklı bir yapıdadır. Siyasi partiler temelde başkanın etrafında toplanmış ve kendini bütünüyle ona adanmış bir “cliens” (soyluların koruyucusu) topluluğu olup, siyasi partiden çok bir “klan” görünümündedir. Bundan başka, Latin Amerika ülkelerinde seçimler “yarı demokratik” nitelikte olup; okuma-yazma oranları düşük ve politik yabancılaşma (dépolitizasyon) olayının yaygın olması, “ya hep ya hiç” biçiminde “plebisiter” nitelikteki seçimlerde seçmen kitlelerinin güdümlenmesi ve oyların yönlendirilmesi önemli rol oynamaktadır. Nitekim, iktidardaki siyasi partinin çoğunluğu sağlayamaması çok az rastlanan bir olaydır. Zira, Latin Amerika ülkelerinde politik yaşamda çok önemli bir rol üstlenen silahlı kuvvetlere dayanan iktidar partisi, her türlü seçim hilesine ve şiddete başvurarak iktidarı sürekli kazanabilmektedir. Taa ki, darbeyle geldiği iktidardan yeni bir darbeyle uzaklaştırılana kadar... Gerçekten, “poder moderator” (demokrasi babası) sıfatıyla, başkanları işbaşına getiren de işbaşından uzaklaştıran da kural olarak ordu olmaktadır²⁵.

²⁵ Endenozya’nın popüler Devlet Başkanı müteveffa Hugo CHAVEZ’in yarbay rütrbesinde iken kurduğu Devrimci Hareket sonrası iktidara geldiği ve dört dönem seçim kazanarak 14 yıl iktidarda kaldığı hatırlanmalıdır.

Gerçekten, başkanlık hükümeti rejiminin ABD dışında hiçbir ülkede olumlu sonuç vermediği iyi bilinmektedir. Özellikle güçlü sivil toplum örgütleri ile demokrasi kültür ve bilincinin iyi gelişmediği, okuma-yazma oranının ve adam başı milli gelirin düşük kaldığı, temelde başkanın etrafında toplanmış ve kendini ona adanmış clientel topluluk (klan) halindeki siyasi partilerin mecliste mutlak egemen olduğu Latin Amerika ülkelerinde, yargı bağımsızlığının ve denetiminin de olmamasından yararlanan devlet başkanlarının kolayca “keyfi” (despot) yönetimlere kaydığı, başkanlık rejimlerinin kaçınılmaz olarak “diktatörlüğe” dönüştüğü bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, AK Partinin önerdiği “başkancı-parlamenter sistem” gibi, ABD tipi bir başkanlık rejimini de ülkemiz için tavsiyeye şayan bulmuyoruz. Üstelik, federal değil üniter yapıdaki Türkiye Cumhuriyeti Devletinde böyle bir hükümet rejiminin daha kötü sonuçlar doğurabileceğine inanıyoruz²⁶.

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

²⁶ F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011, s.98 vd; F. DEMİR, Anayasa Hukuku, İzmir, 2012, s. 163 vd.; Aksi görüşte: A. F. BAŞGİL, İlimin Işığında Günün Meseleleri, İstanbul, 1960, s.39; M. AKSOY, Anayasa Değişikliği Gerek, Cumhuriyet, 6.12.1974; B. KUZU, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, İstanbul, 1997, s.124.

men" oldukları meclislerimizde (parlamentoda) gerektiğinde birlik ve dayanışmanın en güzel ve tarihi örneklerini de vermişlerdir.

Bu nedenle, ülkemiz koşullarında her türlü anti-demokratik gelişmeye açık bir rejim olan ABD tipi bir başkanlık rejimini benimsemeye yatkın olmadığımızı tekrarlamak isteriz. Bu tezin ülkemizdeki savunucuları da zaten sık sık geçmişteki "padişahlık" rejimini hatırlatmakta; Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kurulan Türk Cumhuriyetlerinin de başkanlık modeline benzer yönetimlere geçtiğinden bahisle, halkın oyu ile seçilen "dirayetli başkanların" kuracağı hükümetler ile sorunların kolayca (!) halledileceğini öne sürmektedirler²⁷. Basınımızda da zaman zaman yer alan bu görüşler, teknik anlamda başkanlık rejiminde "parlamentonun görev ve yetkileri" hakkında bir bilgi vermediği gibi, "hükümetin kime (parlametoya veya başkana) karşı sorumlu olacağı" hakkında da bir bilgi vermemektedir. Gerçi, geçmişte olduğu gibi, Parlamentonun "bağlayıcı" değil bir Divan gibi "istişari" (danışma) niteliğinde görev yaparak seçilmiş başkanların ülkeyi "fetvalarla" yönetmesi herhalde düşünülmemektedir. Ancak bu görüşler, başkanın yönetimi ile parlamentonun kararları arasında bir kilitlenme durumunda da çözümün ne olacağı hakkında sarıh bir bilgi vermemektedir. Bu nedenle, siyasal çatışması ve zıtlaşması bol, parti ve kişi çıkarlarının daima ön planda ve genellikle ülke çıkarlarının üstünde tutulduğu, ideolojik gerginliklerin kolayca siyasal çatışmaya dönüştüğü ülkemizde, ne AK Partinin önerdiği "başkancı-parlamenter" sistemin, ne de ABD tipi bir "başkanlık sisteminin" toplumsal uzlaşma sağlamaktan ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktan çok, ideolojik farklılıkları ve çatışmaları derinleştirmesinden korkmak ve kaygılanmak gerekir diye düşünüyoruz.

Unutulmamalıdır ki, başkanlık sisteminin istikrar abidesi ABD ile parlamenter sistemin istikrar abidesi İngilterenin ortak tek yönü "alt yapı" benzerliğidir. Her iki sistemde de "siyasi parti sistemi" ve "seçim sistemi" birbirinin aynıdır: Genel başkanların aday belirlemede rol oynamadığı dar bölge tek turlu basit çoğunluk sistemi...

²⁷ B. KUZU, Başkanlık Sistemi, s.108.

Öyleyse, temelde sorunun “hükümet sistemi” değil, “siyasi parti” ve “seçim sistemi” olduğu iyi bilinmelidir...

5- Önerilerimiz

1982 Anayasası ile getirilmeye çalışılan güçlü yürütmeden ve Cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesinden sonra gelen “yarı başkanlık” sisteminden geriye dönüş yapmadan; Dünya anayasalarında görülen çağdaş yaklaşımlara uygun olarak, özellikle “güçlü yürütme” ile “siyasi istikrar” ve “hukuk devleti” arasındaki yakın ilişkiyi gözden uzak tutmaksızın sorunun çözümünü yine “parlamentar hükümet rejimi” içinde ve fakat parlamentarizmi Türkiye koşullarına uygun olarak biraz daha “rasyonalize” ederek ve “yarı başkanlık” sisteminin eksikliklerini giderecek önerilerde bulunmak çabası içine girilebilir düşüncesindeyiz...

Şöyle ki;

- Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirerek ve yetkilerini biraz daha arttırarak belki de “yarı-başkanlık” yolunda Devleti yeniden yapılandırırken Cumhurbaşkanının “gerekli gördüğü zamanlarda” değil, ülkemizin jeopolitik konumu göz önünde tutularak özellikle “dış politika” konularında Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesinin zorunlu olduğuna inanıyoruz.

- Ayrıca, Cumhurbaşkanına nasıl ki başbakan ve bakanları “atama” yetkisi veriliyor ise, doğrudan “azletme” yetkisi de verilebilir. Bunun sonucu başbakan ve bakanlar sadece parlamentoya karşı değil, halkoyu ile seçilerek siyasi konumunu güçlendirmiş olan Cumhurbaşkanına karşı da kendilerini sorumlu hissedecekler, özellikle farklı görüşten gelen taraflar uzlaşma kültürlerini de geliştirmiş olacaklardır.

- Bunun gibi, Meclisi de Anayasada belirlenen koşullarda feshedebilen Cumhurbaşkanı, kritik dönemin seçim süreci içinde yeni bir başbakanı şimdiki gibi mutlaka TBMM üyeleri arasından değil, gerekirse “TBMM üyesi” olma şartı aranmadan da atayabilmelidir.

- Buna karşılık, Cumhurbaşkanlarının arttırılan yetkilerini ve güçlendirilen konumlarını dengelemek; bir başka deyişle, yarı başkanlık rejimi yolunda Cumhurbaşkanına tanınan hem meclisi fesih hem de başbakan dahil bakanları azil yetkisinin yaratabileceği sakıncaları önlemek ve Devlet başkanının kişisel yönetiminin “keyfiliğe” (diktatörlüğe) kayarak kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla, İzlanda ve Avusturya Anayasalarında yer alan istisnai nitelikteki hükme Türk Anayasasında da yer verilebilir: Meclisin Cumhurbaşkanını referanduma götürmesi. Böylece, Cumhurbaşkanının meclisi fesih ve “güvenoyu” almış başbakanı veya bakanları azil kararlarının “keyfiliğe” ve “diktatörlüğe” dönüşmesi, meclisin nitelikli bir çoğunluğa (salt çoğunluğa veya 3/5 çoğunluğa) dayanarak gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileme kararıyla dengelenmiş olacaktır.

- Ayrıca, ülkemize özgü sayılabilecek bu “yarı-başkanlık” sisteminin, özellikle siyasi istikrar ve etkin “hukuk devleti” anlayışının gerçekleştirilmesi bakımından, özellikle yargıçlara tanınacak “coğrafi güvence” ve Anayasa mahkemesine üye seçiminde iktidarın etkisini azaltacak etkin bir “bağımsız yargı” teşkilatı ile dengelenmesi gerekmektedir. Monica olayında “Hayır! Ben böyle bir şey yapmadım” diyen ABD Başkanı Clinton’ı DNA testleri doğru çıkınca “halkı yanıltmak, yalan söylemek” nedeniyle sorguya çeken Federal Mahkeme savcısının gösterdiği “etkin hukuk devleti” örneği unutulmamalıdır.

- Bu amaçla, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler nedeniyle “sorumsuz” olduğuna ilişkin Anayasa hükmünün değiştirilerek; Anayasanın “hukuk devleti” (md.2) ve “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık” tutan (md.125) ilkelere uygun olarak, “idari” nitelikteki işlemlerin “yargı denetimine” tabi kılınması; bu suretle, örneğin 200 kusura oy alan rektör adayı yerine 6 oy alan adayların rektör atanması işleminin yargıya taşınmasına olanak sağlanması gerekmektedir.

- Bundan başka, yasa bolluğundan geçilmeyen ülkemizde uygulama eksiklikleri ve yanlışlıkları nedeniyle etkin bir idari ve mali “hukuki denetim” sisteminin kurulması gereği açıktır. Bu

amaçla, siyasi baskılar altında gereği gibi görev yapmaktan kaçınan bakanlık teşkilatlarındaki “teftiş heyetlerinin” hukuki denetim etkinliğini sağlamak bakımından “özlük haklarıyla” birlikte Cumhurbaşkanlığı emrindeki Devlet Denetleme Kuruluna bağlanarak “özerkleştirilmesi” sağlanmalıdır.

- Bununla birlikte, geleneksel parlamenter sistemin bugünkü “güvenoyu” (Any.md.99, 110) soru, gensoru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması gibi “bilgi edinme ve denetim yolları” (Any.md.98) ile “karşı imza” ilkesi (Any.md.105) aynen korunarak Cumhurbaşkanının “siyaseten sorumsuzluğunun” devam ettilmesi gerekmektedir.

- Nihayet, “siyasi parti” ve “seçim” sistemlerinin Anayasa’nın öngördüğü gibi (md.67/5) “yönetimde istikrar ve temsilde adaleti” de sağlayacak şekilde karşılıklı uyum içinde yeniden düzenlenmesi; “geciken adalet adalet değildir” ilkesinden hareketle, vatandaşı mahkeme koridorlarından kurtaracak bir “yargı reformu” ile özellikle adalet teşkilatının fiziksel kapasitesinin artırılması ve personelinin nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi; ve nihayet sistemin üzerine oturduğu “merkezi-mahalli idare” (yerel yönetim) ilişkilerinin yeniden düzenlenerek desteklenmesi zarureti aşıkardır²⁸.

²⁸ Bu konuda alınması gereken önlemler ve yapılacak reformlar ile ilgili olarak titiz ve ayrıntılı bir çalışma için bkz: F. DEMİR/Z. BAKICI/S. ÇINARLI, Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011.

GENEL KAYNAKÇA

- AKIN, İ: Kamu Hukuku, 6.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, (Tarihsiz).
- AKAD. M./VURAL DİNÇKOL, B.: Genel Kamu Hukuku, 5. B. İstanbul, 2009.
- ALDIKAÇTI, O.: Anayasa Hukukumuzun Gelişimi ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayın No: 522, İstanbul, 1982.
- ALDIKAÇTI, O.: Les partis publiques dans les démocraties modernes, Thèse, Nidau-Bienne, 1955.
- ANSAV, Parti İçi Demokrasi, Anadolu Stratejik Araştırma Vakfı, (ANSAV), Ankara, 1997.
- ARMAĞAN, S.: Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul, 1979.
- ARMAOĞLU, F.: Seçim Sistemleri, AÜSBF, Ankara, 1953.
- ARSEL, İ.: Anayasa Hukuku (Demokrasi), Ankara, 1964.
- ARSEL, İ.: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara, 1965.
- AYBAY, R.: Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İstanbul, 1963.
- BARTHELEMY, J. - DUEZ, P.: Traité de Droit constitutionnel, Paris, 1933.
- BATUM, S.: Siyasi Partiler, Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri, TÜSİAD, T/2001-06, İstanbul, 2001.
- BATUM, S.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri, İstanbul, 1993.
- BAŞGİL, A.F.: İlimin Işığında Günün Meseleleri, İstanbul, 1960.
- BAŞGİL, A.F.: Esas Teşkilat Hukuku, Cilt:1, İstanbul, 1960.
- BECEREB, E./KALAHAN, G.: “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:6 Sayı:11, 2007/2 s.163-181.
- BURDEAU, G.: Droit constitutionnel et Institutions politiques, LGDJ, 10. édition, Paris, 1983.

- BURDEAU, G.: Les libertés publiques, LGDJ, 3. édition, Paris, 1966.
- CADART, J.: Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, 1975.
- CAPITAN, R.: La coutume constitutionnelle, R.D.P., 1979.
- CHARLOT, J.: Les partis politiques, Paris, 1971.
- COLLIARD, C. A.: Les Pouvoirs du Président de la République en cas de Coexistence Institutionnel, RDF, 1989.
- COTTERET, J. M. - EMERI, C.: Les systèmes électoraux, PUF, Paris, 1970.
- ÇAĞLAR, B.: Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.
- ÇAM, E.: Devlet Sistemleri, İstanbul, 1987.
- ÇAM, E.: Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul, 1990.
- DAVER, B.: Siyasal Bilime Giriş, Ankara, 1968.
- DEMİR, F. Anayasa ve İş Hukukunda Çalışma Hakkı İlkesi, yayınlanmamış doçentlik tezi, İstanbul, 1982.
- DEMİR, F.: 1982 Anayasasında Sendikaların Yasak Faaliyetleri, Anayasa Kurultayı, Hak-İş, 27-28-29 Şubat 1992, Ankara, s.447.
- DEMİR, F.: Anayasa Değişikliği Hakkında Öneriler, EBSO Yayını, No:2, İzmir, 1995.
- DEMİR, F. Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Ankara, 2011.
- DEMİR, F. Anayasa Hukukuna Giriş, İzmir, 1994 ve 2005.
- DEMİR, F.: Bireyci Özgürlük Anlayışından Ekonomik ve Sosyal Haklara, Anayasa Kurultayı, Hak-İş, 27-28-29 Şubat 1992, Ankara, s.439.
- DEMİR, F.: Çağdaş Batı Anayasalarında ve 1982 Türk Anayasasında Ekonomik ve Sosyal Haklar, Mercek-MESS, Ocak 1997, Sayı:5, s.68.
- DEMİR, F.: Seçim Sistemleri Hakkında Önerilerimiz, EBSO Yayını, No:7, İzmir, 1995.
- DEMİR, F.: Siyasi İstikrar Sorunu ve Çözüm Yolları, İTO, İzmir, 1998.

- DEMİR, F.: Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Sistemleri, Egevizyon, İzmir, Nisan1999.
- DEMİR, F.: Seçim Sistemleri ve Türkiye'ye Özgü Bir Seçim Sistemi Önerisi, EBSO, İzmir, 2002.
- DEMİR, F.: 3 Kasım Seçimleri İstikrar Sağlayacak Mı? Egevizyon, ESİAD, İzmir, Ekim 2002.
- DEMİR, F.: Siyasi Partiler Yasası, EBSO Yayını, No:6, İzmir, 1995.
- DEMİR, F.: Anayasa Hukuku, İzmir, 2012.
- DEMİR, F.: Yeni Bir Siyasi Partiler Kanunu Önerimiz, EBSO, İzmir, 2002.
- DEMİR, F.-KARATEPE, Ş.-ERYILMAZ, B.: Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması, ESİAD, Görüşler - 2, Yayın No: 93/G-2, İzmir, 1993.
- DUGUIT, L.: Traité de droit constitutionnel, Cilt II, Paris, 1928.
- DUVERGER, M.: Seçimle Gelen Krallar, Çev. N. ERKUT, İstanbul, 1986.
- DUVERGER, M.: Institutions politiques et Droit constitutionnel, 13. édition, Paris, 1973.
- DUVERGER, M.: Les partis politiques, A.Colin, 1955.
- DUVERGER, M.: Siyasal Partiler, Çev. E. ÖZBUDUN, Ankara, 1970.
- DUVERGER, M.: Siyasal Rejimler, Çev. Teoman TUNÇDOĞAN, İstanbul, 1986.
- DUVERGER, M.: Siyasal Rejimler, Sosyal Yayınlar, 1976.
- DUVERGER, M.: Sociologie de la politique, Thémis, Paris, 1973.
- EGE-KOOP, Türkiye'de Nasıl Bir Seçim Sistemi Olmalı?, Panel, İzmir, 1997.
- ESEN, B.N.: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Ankara, 1970.
- ESENER, T.: Hukuk Başlangıcı, 7.B. İstanbul, 2004.
- EROĞUL, C.: Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş), Ankara, 1993.

- EROĞUL, C.: Siyasal Düzenimizde Cumhurbaşkanının Yeri, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.128, Şubat-1991.
- FABRE, M. H.: Principes républicains de droit constitutionnel, LGDJ, 3.édition, Paris, 1977.
- FRANCK, C.: Les grands décisions de la Jurisprudence, Droit constitutionnel, Thémis, Paris, 1978.
- GAUDEMEN, M.: Le Pouvoir Executif dans les Pays Occidentaux, Paris, 1960.
- GRAY, W./HOFSTADTER, R.: Amerikan Tarihinin Ana Hatları, ABKM Yayını, (Tarihsiz).
- GÖKSEL, S. Anayasa Hukuku, İzmir, 1992.
- GÖREN, Z.: Anayasa Hukukuna Giriş, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1997.
- GÖREN, Z.: Anayasa ve Sorumluluk, Ankara, 1995.
- GÖREN, Z.: Temel Hak Genel Teorisi, Ankara, 1995.
- GÖZLER, K.: Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa, 2001.
- GÖZLER, K.: Anayasa Hukukunun Metodolojisi, Bursa, 1999.
- GÖZLER, K.: Türk Anayasa Hukuku, Bursa, 2000.
- GÖZLER, Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, 2011.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş.-KİLİ, S.: Türk Anayasa Metinleri, 1839-1980, Ankara, 1982.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.: Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.
- GÜRBÜZ, Ö.: Seçim Sistemleri ve Parti İçi Demokrasi, Ankara, 1998.
- GÜRSEL, S.: Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem, TÜSİAD Yayın No: T/95-4/197, İstanbul, 1996.
- HATEMİ, H. P.: İslam Hukukunda Devlet Yapısı, İstanbul, 1970.
- HEKİMOĞLU, M. M.: Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.
- HAURIOU, M.: Précis de droit constitutionnel, 2. édition, Sirey, Paris, 1929.

- HAURIOU, A.: Droit constitutionnel et institutions politiques, Monntchrestien, 6. édition, Paris, 1975.
- HUNTINGTON, J. P.: Social and Institutional Dynamics of One Party Systems, New York, 1970.
- İPEK, A.: Anayasa Hukuku Ders Notları, Ankara, 2011.
- İPEK, A.: Yasanın (Anayasanın) Egemenlik Anlayışı, Uluslararası Anayasa Kongresi, metinler Kitabı-3, İstanbul, 2012.
- KABAOĞLU, İ. Ö.: Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 7. B. İstanbul, 2011.
- KAPANİ, M.: Kamu Hürriyetleri, Ankara, 1970.
- KAPANİ, M.: Politika Bilimine Giriş, AÜHF, Yayın No: 468, Ankara, 1983.
- KELEŞ, M.: Başkanlık Rejimi, Kuryılmaz Matbaası, İzmir, 1996.
- KERSE, A.: Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul, 1973.
- KUBALI, A. F.: Anayasa Hukuku Dersleri, İÜHF Yayını, İstanbul, 1969.
- KUZU, B.: 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul, 1990.
- KUZU, B.: Bugünkü Seçim Sistemimiz ve Bazı Öneriler, Anayasa Yargısı, Cilt:16, Ankara, 1999.
- KUZU, B.: Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İstanbul, 1992.
- KUZU, B.: Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, İstanbul, 1997.
- KÜRKÇÜER, O. M: Esas Teşkilat Hukuku, Ankara, 1965.
- LACHAPELLE, G.: Les Régymes Electoraux, Arman Colin, Paris, 1934.
- LAUROFF, Le Système Polituque Français, Paris, 1975.
- LECLERC, Q. C.: Institutions Politiques et droit constitutionnel, Litec, Paris, 1995.
- LİJPHART, A.: Çağdaş Demokrasiler, Çev: Ergun Özbudun/ Ersin Onulduran, TÜSİAD, Ankara, 1986.

- NEUMANN, A.: *Modern Political Parties Approaches to Comparative Politics*, Chicago, 1956.
- MOORE, C. H.: *The Single Party as Source of Legitimacy*, New York, 1970.
- OKANDAN, R. G.: *Anme Hukukumuzun Anahatları*, Cilt I, İstanbul, 1971.
- ONAR, E.: *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara, 1993.
- ONAR, E.: "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- ÖKTEM, N.: *Özgürlük Sorunu ve Hukuk*, İstanbul, 1977.
- ÖZBUDUN, E.: *Demokrasiye Giriş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Ankara, 1993 .
- ÖZBUDUN, E.: *Siyasi Partiler*, 3.Basım, AÜHF Yayın No: 441, Ankara, 1979.
- ÖZBUDUN, E.: *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- ÖZBUDUN, E. *Türk Anayasa Hukuku*, 12.B. Ankara 2011.
- ÖZÇELİK, S.: *Anayasa Hukuku Dersleri*, Cilt II, İstanbul, 1983.
- ÖZDEMİR, M. *Hak Arama Özgürlüğü*, Gündem 21, İzmir, 1999.
- ÖZEK, Ç.: *Devlet ve Din*, Ada Yayınları, İstanbul (Tarihsiz).
- ÖZTÜRK, K.: *Gerekçeli Anayasa*, İstanbul, 1979.
- ÖZÜERMAN, T.: *Türkiye İçin Nasıl Bir Anayasa? Milliyet Gazetesi Üçüncülük Ödülü*, İstanbul, 1991.
- PACTET, P.: *Textes de droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1995.
- PACTET, P.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 14. édition, Masson/ Armand Colin, Paris, 1995.
- PAYASLIOĞLU, A.: *Türkiye'de Siyasi Partiler*, İstanbul, 1952.
- PERİNÇEK, D.: *Türkiye'de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi*, AÜHF Yayın No: 241, Ankara, 1968.

- PRELOT, M.: La science politique, PUF, Que sais-je?, Paris, 1961.
- ROY, M. P.: Les régimes politiques du Tiers monde, LGDJ, Paris, 1977.
- SAĞLAM, F.: Anayasa Hukuku Açısından İşçi Haklarının Güncel Sorunları, Çalışma Hayatının Güncel Sorunları, İstanbul, 1987.
- SAĞLAM, F.: Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1996.
- SAĞLAM, F.: Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, İstanbul, 1999.
- SAN, C.: Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri, AİTİ, Ankara, 1981.
- SARTORI, G.: The Typology of Party Systems Proposals for Improvement, New York, 1970.
- SCHWARTZENBERG, R. G.: Sociologie politique, Montchrestien, Paris, 1971.
- SERTEL, M.-KALAYCIOĞLU, M.: Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Yöntemi Tasarımına Doğru, TÜSİAD Yayın No: T/95-5/179, İstanbul, Mayıs 1995.
- SEVİNÇ, M. Anayasa Yazıları, Ankara, 2010.
- SOYSAL, M.: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997.
- ŞEN, İ. G.: Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.
- TANİLLİ, S.: Devlet ve Demokrasi, İÜHF Yayını, No: 637, İstanbul, 1981.
- TANÖR, B.: Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul, 1978.
- TANÖR, B.: İki Anayasa: 1961-1982, Beta Yayınları, İstanbul 1986.
- TANÖR, B.: Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayını, İstanbul, 1990.
- TANÖR, B.: Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD, İstanbul, Ocak-1997.

- TAŞPINAR, S.: Demokratikleşme ve Yargı Reformu, Adalet Bakanlığı, C.2, Ankara, 1994.
- TBB: T.C. Anayasa Önerisi, Türkiye Barolar Birliği (TBB), 2. Baskı, Ankara, 2007.
- TBMM: Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulamalar, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Ankara, 1982.
- TEZİÇ, E. Anayasa Hukuku, 13. B. İstanbul, 2009.
- TEZİÇ, E.: Seçim Sistemleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1967.
- TEZİÇ, E.: Siyasi Partiler, Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Siyasi Partiler, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976.
- TEZİÇ, Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İHİD, Ağustos 1980.
- TEZİÇ, E.: Siyasi Partiler Yasası, TÜSİAD (PANEL), İstanbul, 1997.
- TEKİN, H.: Türk Tarihinde Siyasi Partiler ve Siyasi Düşüncenin Gelişimi, İstanbul, 1966.
- TUNAYA, T. Z.: Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İÜHF Yayın No:554, İstanbul, 1980.
- TUNAYA, T. Z.: Türkiye'de Siyasi Partiler, İstanbul, 1952.
- TUNÇ H./BİLİR F./YAVUZ B.: Anayasa Hukuku Uygulamaları, Ankara, 2011.
- TURAN, İ.: Parti İçi Demokrasi, Anadolu Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ankara, 1997.
- TURHAN, M.: Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, DÜHF Yayın No: 9, Diyarbakır, 1989.
- TURHAN, M.: Hükümet Sistemleri, Ankara, 1993.
- TÜRK, H. S./TUNCER, E.: Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi, TESAV, Ankara, 1995.
- TÜSİAD, Siyasi Partiler Yasası, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi, 1, T/97, 5-213, İstanbul, 1997.

- TÜSİAD: Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemleri, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi, No:2, T/97-6/214, İstanbul, 1997.
- TÜZEL, S.: Anayasa Hukuku, İTİA, İzmir, 1969.
- ÜSTE, B.: Türkiye’de Seçim Sistemi Arayışları, İzmir, 1999.
- ÜSTÜNDAĞ, S.: Yargı Organlarının Sorunları ve Çözüm Yolları, İstanbul Barosu Dergisi, C.48, S.5, Mayıs-Ağustos 1974, s.271-289.
- VANDER MEERSCH, W. G.: La Primauté de L’Executif, Rapport Général au VII. Congrès International du Droit Comparé, Bruxelles, 1966.
- VEDEL, G.: Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1959-1960.
- VEDEL,G.: Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, Paris,1949.
- YAYLA, Y.: Anayasa Hukuku Ders Notları, MÜHF, İstanbul, 1985.
- YÜCEL, M. T. Türkiye’de Yargının Etkinliği, Ankara, 1999.
- ZABUNOĞLU, Y.: Kamu Hukukuna Giriş, AÜHF, Yayın No: 328, Ankara, 1973.
- ZARKA, Y.C.: Les Systèmes électoraux, Ellips/Edition Marketing S.A., Paris, 1996.