

MAKALE

İSVİÇRE HÜKÜMET SİSTEMİ (Swiss Government System)

Ramazan GÜLSÜN**

Doi number: <http://dx.doi.org/10.20978/ijlp.06348>

Gönderim Tarihi: 18/11/2016

Kabul Tarihi: 05/12/2016

* Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Hukuk Müşaviri.

* ramazangulsun@hotmail.com

ÖZ

Demokratik yönetim sisteminde, kuvvetler ayrılığı teorisi gereği, yönetim yetkileri yasama, yürütme ve yargı arasında paylaştırılmaktadır. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile ilişkileri ve bu ilişkilerin niteliği dikkate alınmaktadır. Hükümet sistemleri dörtlü bir ayrımla, parlamenter, yarı başkanlık, başkanlık ve meclis hükümet sistemleri olarak sınıflandırılabilir. Çalışmanın konusu İsviçre hükümet sistemi, meclis hükümet sisteminin model tipi olarak gösterilse de, meclis hükümet sisteminden ayrılan pek çok özelliği vardır. İsviçre hükümet sistemi, başkanlık, parlamenter ve meclis hükümet sistemlerinin bazı özelliklerini taşıyan karma bir sistemdir. İsviçre modelinin halk egemenliği ve sivil inisiyatifin yönetime katılımının en iyi sağlandığı model olarak genel kabul görmektedir. Bu çalışmada, öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesi ve bu ilkenin hükümet sistemleriyle olan ilişkisi irdelendikten sonra, İsviçre hükümet sistemi ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler ayrılığı ilkesi, hükümet sistemi, İsviçre hükümet sistemi, meclis hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümet sistemi.

ABSTRACT

The Power in the Parliamentary System of Government, which is a type of democratic system of government, is divided between legislation, execution and jurisdiction. The level of the relations between the legislative and the executive and the qualification of these relations are taken into consideration in the classification of government systems. Government systems can be classified in four different ways as parliamentary, semi presidential, presidential and as assembly government systems. The topic of this study will be Swiss government system. Although Swiss government system is shown as a model type of assembly government system, it has many different features when compared to the assembly government system. Swiss government system is a mixed system, which has some characteristics of parliamentary, presidential and the assembly government systems. Most of the scholars agree that in Swiss model people is given the maximum amount of individual and group participation and sovereignty. In this study, after being discussed the principle of separation of powers and the

relationship between systems of government, government system of Switzerland will be analyzed in detail.

Keywords: Keywords: The principle of separation of powers, the system of government, Swiss government system, assembly government system, parliamentary government system, presidential government system, semi presidential government system.

GİRİŞ

Hükümet sistemleri, hukuki dayanağını ait olduğu devletin anayasasından alan, devletin siyasi ve idari organlarının kuruluşu ve görevleri ile karşılıklı ilişkilerinin düzenlenme biçimlerine göre çeşitli tasniflere tabi tutulan, siyasi örgütlenmelerdir.

Anayasal devletin, “yasama”, “yürütme” ve “yargı” olmak üzere üç temel fonksiyonu ve bu fonksiyonları yerine getiren üç temel organın bulunduğu kabul edilir. “Yasama”, devletin ve toplumun ihtiyacı olan kanunları yapar. “Yürütme”, yasaları uygulayarak toplumun ihtiyacı olan ortak hizmetleri karşılar. “Yargı” ise, yasaların uygulanmasından doğan uyuşmazlıkları karara bağlar. Anayasa Hukuku’nda hükümet sistemleri de, devletin fonksiyonlarını yerine getiren bu organlar arasındaki ilişkinin niteliğine ve derecesine göre sınıflandırılır.¹ Ancak bütün demokratik hukuk devletlerinde yargı organının bağımsız, ayrı bir organ olması gerektiği kabul edildiği için hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yargı organı dışında kalan iki temel organ, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır.²

Bugün hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel olarak, bahsettiğimiz üzere, yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle ilişkileri noktasından hareket edilmektedir.³ Bu anlamda, bu organlar arası ilişkiler incelendiğinde genel olarak iki türlü hükümet sisteminin olduğu kabul edilmektedir: kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri. Eğer yasama ve yürütme kuvveti tek bir organda birleşmiş ise kuvvetler birliğine dayalı hükümet sisteminden, ayrı ayrı organlara verilmiş ise bu durumda kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinden bahsedilir.

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde ise, organların birbiriyle ilişkilerine bakılarak; kuvvetlerin birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı başkanlık hükümet sistemi ve kuvvetlerin yumuşak ve dengeli ayrıldığı, organların birbirleriyle işbirliği esasına dayanan parlamenter hükümet sistemi olmak üzere ikili bir ayırım yapılmaktadır.⁴ Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri esas itibarıyla bu şekilde ikiye ayrılmasına rağmen, üçüncü bir hükümet sisteminin de bu kategoride değerlendirilmesi gerektiği literatürde kabul

¹ Karatepe, Şükrü: “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Yeni Türkiye, S. 51, 2013, s. 223.

² Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2001, s. 394.

³ Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 1989, s. 313.

⁴ Lijphart, Arend: **Çağdaş Demokrasiler**, Çev. Ergun Özbudun/Ersin Onulduran, Ankara, 1986, s. 62.

edilmektedir.⁵ Bu üçüncü sistem, iki hükümet sisteminin de birtakım özelliklerini taşıyan, karma sistem diyebileceğimiz yarı başkanlık hükümet sistemidir. Karakteristik özellikleri nedeniyle, hükümet sistemlerinin tasnifinde, başkanlık hükümet sistemine ABD, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı başkanlık hükümet sistemine ise Fransa örnek gösterilmektedir.

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ise, yasama ve yürütmenin aynı elde toplandığı siyasi örgütlenmelerdir.⁶ Bu sistemlerden, kuvvetlerin yasama organında toplanması hâlinde, meclis hükümeti sisteminden; kuvvetlerin yürütme organında toplanması hâlinde mutlak monarşi ya da diktatörlük gibi anti demokratik rejimlerden söz edilir.⁷ Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme yetkisinin, seçimle oluşan bir parlamentoda toplandığı siyasi örgütlenmedir.⁸ Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında, meclis hükümeti sistemi tipik kuvvetler birliği modeli olarak tanıtılmaktadır.⁹

Çalışmamızın konusu İsviçre hükümet sisteminde yasama organı Federal Meclis, Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey olmak üzere iki kanatlıdır. Ulusal Konsey, dört yılda bir ulusal düzeyde yapılan seçimler ile, Kantonal Konsey ise, dört yılda bir kantonal düzeyde yapılan seçimler ile göreve gelmektedir. Yürütme organı olan Fedaral Konsey, Fedaral Meclis tarafından seçilmektedir. Yani yürütme yasamadan doğmaktadır. Yürütme organı gibi yasama organı, yani Federal Yargıçlar da Federal Meclis tarafından seçilmekte ve atanmaktadır.¹⁰ İsviçre hükümet sistemi bu özellikleri sebebiyle, meclis hükümet sisteminin günümüzdeki tek örneği olarak gösterilse de, esasen klasik anlamdaki meclis hükümet sisteminden ayrılan pek çok yönü vardır.

Meclis hükümet sisteminin aksine, İsviçre hükümet sisteminde yürütme organı Federal Konsey yasama organı tarafından seçilse de, Konsey üyelerinin meclis içinden seçilmesi şart değildir ve Federal Konsey'in, yasama organına karşı kolektif bir sorumluluğu yoktur. Zira İsviçre'de güvenoyu, gensoru gibi kurumlar yoktur.¹¹ Bunun yanı sıra, Federal Konsey'in

⁵ Elgie, Robert: "The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions", European Journal of Political Research, S. 33, 1998, s. 223.

⁶ Turhan, Mehmet: **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, 1989, s. 21.

⁷ Gören, Zafer: **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s. 144.

⁸ Karatepe, a.g.m., s. 224

⁹ Jacque, Jean Paul: **Droit constitutionnel et institutions politiques (Anayasa Hukuku ve Siyasal Kuramlar)**, Moskova, 2002, s.92, 93.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Aslan, Rıza: **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri**, Dora Yayınevi, Bursa, 2009.

¹¹ Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012, s. 81, 82.

yasama organı Federal Meclis tarafından, her an görevden alınabilmesi mümkün değildir.¹² Bu nedenle, İsviçre hükümet sisteminde yürütme organının yasama organına bağımlı olduğunu, yani meclis hükümet sisteminin var olduğunu söylemek oldukça güçtür. Esasen, görüntü itibarıyla meclis hükümet sistemini çağrışırsa da, bünyesinde parlamenter hükümet sistemiyle, başkanlık hükümet sisteminin bazı özelliklerini de taşımaktadır. İsviçre hükümet sisteminin karma bir sistem olduğunu söylemek yanlış olmaz.¹³ İsviçre hükümet sisteminin kendine özgü yapısı nedeniyle, konkordanz yönetim sistemi olduğu söylenmektedir.¹⁴

Bu kapsamda, çalışmamızda öncelikle genel olarak hükümet sistemlerine, son günlerde kamuoyunun gündemini oluşturması sebebiyle başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemlerine ve bu sistemlerin özdeşleştiği ABD ve Fransa hükümet sistemi örneklerine değinilecek, ikinci olarak İsviçre hükümet sistemi ayrıntılı olarak anlatılacaktır. İsviçre hükümet sistemi, hukuki yaklaşım metoduyla irdelenecektir. Bu bağlamda esas itibarıyla İsviçre Anayasası'ndaki anayasal organların yetkileri göz önünde bulundurulacaktır.

GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemlerinin Tasnifi

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel organının olduğunu, ilk kez 17. Yüzyılda John Locke, 18. Yüzyılın sonlarına doğru ise, Fransız sosyal ve siyasal bilimci Montesquieu ileri sürmüştür.¹⁵ John Locke devlet organlarını, yasama, yürütme ve federatif kuvvetler olmak üzere üçe ayırmakla birlikte, yasama organının daha üstün olduğunu, yargının ise ayrı bir organ olmadığını, yürütme organına dahil bir faaliyet olduğunu ileri sürmüştür.¹⁶ Montesquieu ise, John Locke'un ileri sürdüğü görüşleri geliştirip ve sistematik hale getirerek hazırladığı *Kanunların Ruhu* adlı yapıtında, devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel organının olduğunu, devletin bu üç temel organının tek elde toplanması halinde koyu bir istibdadın doğacağını, kişi güvenliğinin ve hürriyetinin sağlanabilmesi için bu üç iktidarın birbirinden ayrı ve bağımsız organlar arasında bölünmesi gerektiğini, yani

¹² Yücel, Bülent: **Parlamenter Hükümet Sistemlerinin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 44.

¹³ Gözler, a.g.e., s. 82.

¹⁴ Aslan, a.g.e., s. 233.

¹⁵ Kutlu, Mustafa: **Kuvvetler Ayrılığı-Temelleri-Gelişimi-Hukuk Devletin Kökenleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2001, s. 109.

¹⁶ Kutlu, a.g.e., s. 109-111.

günümüzdeki anlamıyla “kuvvetler ayrılığı teorisini” ileri sürmüştür.¹⁷ Montesquieu da, yasama ve yürütme organlarından ayrı bir yargı organını gerekli görmekte birlikte; yargı kuvvetine fazla önem vermemiştir.¹⁸

Kuvvetler ayrılığı teorisini kısaca, devletin “yasama”, “yürütme” ve “yargı” yetkilerini birbirinden bağımsız olarak kurulan üç ayrı organa verilmesini savunan bir anayasa hukuku teorisi olarak tanımlayabiliriz. Teorinin en önemli amacı, iktidarın kullanılmasını farklı organlar arasında bölüştürerek, devletin baskısına karşı vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumaktır. Kuvvetler ayrıldığında, devletin fonksiyonlarını paylaşan organlar, karşılıklı olarak birbirlerini denetler ve iktidarın yetkilerini kötüye kullanması engellenir.¹⁹ Yani kısaca, kuvvetler ayrılığı teorisi iktidarın sınırlanması ve egemenlik kaynağının belirlenmesine hizmet etmektedir. Teorinin tarihi gelişimi içinde, en önemli amacı bu olsa da, hükümet sistemlerinin nitelendirilmesi ve değerlendirilmesinde de hizmet etmektedir. Gerçekten, bugün devletlerin siyasi örgütlenmelerini ifade eden hükümet sistemlerinin tasnifi, kuvvetler ayrılığı teorisinden hareketle yapılmaktadır. Ancak bütün demokratik hukuk devletlerinde yargı organının bağımsız, ayrı bir organ olması gerektiği ön kabulü nedeniyle, hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yargı organı dışında kalan iki temel organ, yasama ve yürütme organları arasındaki yetki dağılımı esas alınmaktadır.

Hükümet sistemi kavramı, kısaca, “devlet içindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından anayasal demokrasilerde veya demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kural ve kurumlar dizgesinin bütünü” olarak tanımlanmaktadır.²⁰ Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı teorisinden hareketle, kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri, yani meclis hükümet sistemi ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri de temelde, kuvvetlerin birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı başkanlık hükümet sistemi, Kuvvetlerin yumuşak ve dengeli ayrıldığı parlamenter hükümet sistemi ve her iki sistemin de bazı özelliklerini taşıyan yarı başkanlık hükümet sistemi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belirtmek gerekir ki, kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerini, parlamenter hükümet sistemi, başkanlı parlamenter hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemi ve süper başkanlık

¹⁷ Kapani, Münci: **Kamu Hürriyetleri**, Ankara, 1993, s. 285.

¹⁸ Okandan, Recai Galip: **Umumi Amme Hukuku**, İÜHF, İstanbul, 1976, s. 578, 579.

¹⁹ Karatepe, **a.g.m.**, s. 223.

²⁰ Hekimoğlu, Mehmet Merdan: **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Ankara, Detay Yayınevi, 2009, s. 5.

hükümet sistemi olmak üzere, beşli bir ayrıma tabi tutan yazarlar da mevcuttur.²¹ Ancak, çalışmada konunun dağılmaması için, daha az ayrıntıya yer veren üçlü ayrıma yer verilmiştir.

Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin seçilmiş bir mecliste birleştiği siyasi örgütlenmelerdir. Meclis hükümeti sisteminde, yasama yetkisi yanında yürütme yetkisi de meclise aittir. Halkın seçtiği üyelerden oluşan bir meclis, yasaları yapar ve yapmış olduğu yasaları yine kendisi uygular. Ancak yürütme yetkisinin meclis tarafından bizzat kullanılması şart değildir. Yürütme yetkisi, bu görevi yerine getirmek üzere, meclis üyeleri arasından seçilen bir yürütme komitesine de verilebilir. Ancak bu komitenin, parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunun olduğu gibi meclisten bağımsız bir tüzel kişiliği yoktur.²² Meclis, yürütme komitesi tarafından alınan kararları iptal edebilir ve değiştirebilir. Yürütmenin meclisi feshetmesi ise söz konusu olamaz.²³ Yürütme komitesi üyeleri meclise karşı yalnız kendi etkinliklerinden dolayı sorumludurlar. Meclis hükümeti sisteminde kolektif sorumluluk söz konusu değildir.²⁴ Bunun yanı sıra, meclis hükümeti sisteminde devlet ve hükümet başkanlığı makamı yoktur. Yürütme görevini yerine getiren komitenin başkanı hükümet başkanı ya da başbakan değildir. Meclis başkanı, gerektiğinde, devletin siyasi birliğini temsil eder, fakat devlet başkanlığı sıfatı yoktur.²⁵

Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sistemi, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu siyasi örgütlenmelerdir.²⁶ Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılır. Yasama ve yürütme organları hukuken bir birinden bağımsızdır, ancak aralarında bir etkileşim ve işbirliği vardır.²⁷ Yürütme iki başlıdır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve hükümet veya kabine olarak adlandırılan bakanlar

²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Shugart, Matthew Soberg/ Carey, John M.: **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

²² Karatepe, a.g.m., s. 224.

²³ Teziç, a.g.e., s. 401 vd.

²⁴ Gözübüyük, Şeref: **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1991, s. 37.

²⁵ Karatepe, a.g.m., s. 224.

²⁶ Epstein, Leon: "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of the Social Sciences**, ed. David L. Sills, The Macmillan Company and The Free Press, S. 11, 1968, s.419, 420.

²⁷ Erdoğan, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, Ankara, 2001, s. 179.

kurulu arasında paylaşılır.²⁸ Başbakanın meclis üyesi olması şarttır. Bakanların ise, meclis üyesi olması şart değildir.²⁹ Devlet başkanının (cumhurbaşkanının) siyasi sorumluluğu yoktur. Bu sebeple görevden alınması ancak istisnai durumlarda (vatana ihanet) mümkün olmaktadır.³⁰ Parlamenter sistemin en önemli özelliği ise, hükümetin meclise karşı hem bireysel hem de kolektif olarak sorumlu olmasıdır. Hükümet güvenoyu mekanizması ile meclis tarafından görevden alınabilmektedir.

Başkanlık Hükümet Sistemi ve ABD Örneği

Başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütme organlarının, birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı, organların birbirini kontrol ettiği, yürütmenin aktif ve güçlü olduğu siyasi örgütlenmelerdir.³¹ Başkanlık hükümet sisteminin en temel özelliği yasama ile yürütme kuvvetlerinin hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmasıdır. İşlevsel ayrılıkla kastedilen yasama ile yürütmenin yerine getirdikleri görevlerin farklı olmasıdır. Bir başka ifadeyle yasama yasa yapma, yürütme ise hükümet etme görevlerini yerine getirmektedir. Bu sistemde her organ sadece kendi görevini yerine getirmekte bu görevlerin birbirine veya bir kuvvetin diğerine karışması söz konusu olmamaktadır. Organik bakımdan ayrılığın anlamı ise yasama işlevi ile yürütme işlevinin ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmasıdır.³² Organik bakımdan ayrılık yasama ve yürütme organlarının hem göreve gelişleri açısından hem de görevi sürdürme açısından birbirinden bağımsız olmasını gerektirmektedir.³³

Başkanlık hükümeti sisteminde yasama ve yürütme organları birbirinden tamamen ayrılmış önemli bazı yetkileri karşılıklı olarak paylaşmışlardır. Yürütme organı tek kişiliktir, yani başkandır. Başkan hem yürütmenin hem de devletin başıdır. Siyasi bakımdan başkan çok güçlü ve geniş yetkilere sahiptir. Bu sistemde başkan ve yasama organı halk tarafından genel oyla, ayrı ayrı sabit süreler için seçilir ve bu süre içinde diğer organ karşısındaki bağımsız varlıklarını sürdürür.³⁴ Başkanlık hükümet sisteminde de yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerini etkileme yolları vardır. Fakat bu yollar, organlardan birine diğerinin hukuki

²⁸ Lijphart, a.g.e., s. 64, 65.

²⁹ Lijphart, a.g.e., s. 65.

³⁰ Kemal Gözler, **Devlet Başkanları**, Bursa, 2001, s. 93.

³¹ Lijphard, a.g.e., s. 62.

³² Kuzu, Burhan: “**Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I**”, Liberal Düşünce, C. I, S. 2, Ankara, 1996, s. 23, 24.

³³ Erdoğan, Mustafa: **Anayasa Hukuku**, Orion Yayıncılık, Ankara, 2011, s.21.

³⁴ Karatepe, a.g.m., s. 225.

varlığına son verme yetkisi vermez.³⁵ Yani yasama organı başkanı düşürmez, başkanın da yasama organını feshedebilme gibi bir yetkisi yoktur.³⁶

Başkanlık hükümet sistemi saf şekliyle ABD’de uygulanmaktadır. Zaten bu sistem, ABD’de, kurucu meclisin, 1787 yılında yaptığı toplantı sonucu yazılan anayasa ile ortaya çıkan bir sistemdir.³⁷ ABD başkanlık sisteminde yürütmenin başında dolaylı olarak seçilen başkan bulunmaktadır. Başkan ve başkan yardımcısı adayını, partiler, kendi içerisinde belirlerler. Başkan halk tarafından seçilir ve görev süresi dolmadan yasama organı tarafından görevden alınamaz. Başkan yasama organına karşı sorumlu değildir. ABD’nde başkan ve yardımcısının görev süresi dört yıldır. Üst üste iki defa başkan seçilmek mümkündür. Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur. Aynı zamanda yasama organının toplantısını engelleme, toplanmış meclisin toplantılarını kapatma, meclisi tatile sokma yetkileri de bulunmamaktadır. Başkan, Kongreden güvenoyu almadan göreve başlar. Başkanın doğrudan bir siyasi sorumluluğu yoktur. Ancak, vatana ihanet, zimmete para geçirmek, ağır suç sebebiyle itham edilmek fiillerinden Federal Yüksek Mahkeme başkanlığında toplanan senato tarafından suçlu bulunursa, cezai sorumluluğun sonucu olarak siyasi sorumluluk ta doğmaktadır. Zira mahkumiyet halinde, başkan görevden alınmış sayılmaktadır.³⁸

ABD hükümet sisteminde yasama organı ise, Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan kongredir. ABD Anayasası’nın ilk maddesi, tüm yasama yetkisini, Senato ve Temsilciler Meclisi adı ile anılan iki meclise ayrılmış olan Kongre’ye vermiştir. Kongre’nin önemli yetkileri, vergi koymak ve toplamak, hazine için borç almak, federal mahkeme ağı oluşturmak, savaş ilan etmek, ordu kurmak ve iâşesini sağlamak, Anayasa’nın uygulanması için gerekli tüm yasaları çıkarmak şeklinde sayılabilir.³⁹

ABD hükümet sisteminde, her ne kadar kuvvetler sert şekilde ayrılmışsa da, kuvvetler arası karşılıklı etkileşim araçları da bulunmaktadır. Örneğin, başkan Senatonun onayını almadıkça önemli atamaları yapamamaktadır. Kongrenin, yürütme alanına giren faaliyetlerde araştırma komisyonları vasıtasıyla araştırma yapması mümkündür. Fakat araştırma

³⁵ Tosun, E. Gülgün/ Tosun, Tanju: **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 56-58.

³⁶ Onar, Erdal: **“Türkiye’de Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”**, **Uluslararası Anayasa Hukuk Kurultayı Bildirisi**, Ankara, 2000, s.363.

³⁷ Kuzu, a.g.m., s. 13.

³⁸ Kuzu, a.g.m., s. 18.

³⁹ **Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri**, çev. Muvaffak Akbay, AÜHFD, C. 7, S. 1,2, 1950, s. 465.

neticesinde kongre başkanı görevden alamamaktadır. Başkanın da, Kongrenin hazırladığı kanunları veto yetkisi bulunmaktadır.⁴⁰

Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Fransa Örneği

Yarı başkanlık hükümet sistemi; gerek başkanlık sisteminin, gerekse parlamenter sistemin bazı özelliklerini bünyesinde taşıyan karma bir siyasi örgütlenmedir.⁴¹ Yarı başkanlık hükümet sisteminde, devlet başkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi, halk tarafından seçilmektedir.⁴² Ancak başkanlık hükümet sisteminden farklı olarak başkan, iktidarı bir başbakanla paylaşmak zorundadır. Devlet Başkanı, parlamenter sisteme oranla güçlü yetkilere sahiptir. Örneğin Devlet Başkanı'nın yasama, atama ve olağanüstü hâl yetkileri, parlamenter sisteme göre fazladır.⁴³ Devlet Başkanı'na tanınan güçlü yetkiler ve özellikle başkanın parlamentoyu şartsız fesih yetkisine sahip olması, yarı başkanlık hükümet sistemini parlamenter hükümet sisteminden ayıran en önemli unsurlardan biridir. Yarı başkanlık hükümet sisteminde hükümetin, aynen parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.⁴⁴

Yarı başkanlık hükümet sistemine örnek gösterilen Fransa hükümet sisteminde yürütme organı devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve hükümet olmak üzere iki başlıdır. Cumhurbaşkanı iki türlü çoğunluk sistemiyle, beş yıl için, halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Cezai sorumluluğu ise, ancak vatana ihanet halinde söz konusudur. Cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık eder ve düzenleyici işlemlerde imza yetkisine sahiptir.⁴⁵ Fransa Anayasasının 8. maddesine göre, cumhurbaşkanının, başbakanı ve başbakanın önerisi üzerine hükümetin diğer üyelerini atama ve onların görevine son verme yetkisi bulunmaktadır. Ancak cumhurbaşkanının, başbakanı görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı başbakanı tek başına, bakanları ise başbakanla birlikte karşı imza mekanizması ile atar. Anayasanın 12. maddesine göre cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'ni feshetme yetkisini tek başına kullanabilmektedir.

⁴⁰ Serim, Ekrem: "Amerika'da ki Başkanlık Sistemi", Ankara Barosu Dergisi, S. 3-4, 1983, s. 38.

⁴¹ Sezginer, Murat: **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 56.

⁴² Özkul, Fatih: **1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı, Ankara, 2011, s.203.

⁴³ Özkul, a.g.e., s. 203.

⁴⁴ Özkul, a.g.e., s. 203.

⁴⁵ Oytan, Muammer: "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", AİD, C. 15, S. 1, Ankara, 1982, s. 88.

Cumhurbaşkanının yetkiyi kullanmadan önce başbakana ve meclislerin başkanlarına danışması gerekir. Ancak bu danışma bağlayıcı olmayıp, daha çok bilgilendirici niteliktedir.⁴⁶ Anayasanın 61. maddesinin 11. fıkrasına göre; cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere kendisine sunulan kanunlar için, yürürlüğe girmelerinden önce, Anayasa uygunluk denetimi açısından Anayasa Konseyi'ne başvurabilir. Cumhurbaşkanının bir diğer önemli yetkisi ise referandumdur. Anayasanın 11. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi toplantı halindeyken hükümetten gelen bir öneri üzerine ya da iki Meclisin katıldığı bir önerge üzerine, Resmi Gazete'de yayımlanan herhangi bir hükümet tasarısını referanduma sunabilir. Fransa hükümet sisteminde, kanun teklif etme yetkisi sadece Millet Meclisi üyelerine aittir. Cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisi yoktur.

İSVİÇRE HÜKÜMET SİSTEMİ

Yukarıda ayrıntılı olarak bahsettiğimiz gibi, hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı teorisinden hareketle sınıflandırılmaktadırlar. Kuvvetler ayrılığı dar anlamda yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin birbirinden bağımsız ve ayrı organlar eli ile yürütülmesi olarak anlaşılrsa da, iktidarın yetkilerini sınırlandıran ve dengeli şekilde dağıtan mekanizmalar da kuvvetler ayrılığı uygulamaları olarak kabul edilmektedir.⁴⁷ Konumuz olan İsviçre hükümet sistemi, yürütme ve yargı organlarının oluşumunda yasama organının etkin rolü özelliği ile kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümet sistemine örnek olarak gösterilmektedir. Esasen, İsviçre Federal Anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesi de düzenlenmemiştir. Ancak iktidarın yetkilerini sınırlandıran ve dengeli şekilde dağıtan uygulamalara ve müzakereci demokrasi anlayışına sahip olması sebebiyle kuvvetler birliğine dayalı olduğunu söylemek oldukça güçtür.

İsviçre hükümet sisteminde organlar arasında, kendine has bir kuvvetler ayrılığı sistemi vardır.⁴⁸ Son dönemde yapılan akademik çalışmalarda da, İsviçre hükümet sisteminin parlamenter, başkanlık ve meclis hükümet sistemlerini çağrıştıran, kuvvetler ayrılığına dayalı karma bir hükümet sistemi olduğu vurgulanmaktadır.⁴⁹ İsviçre'de uygulanan hükümet

⁴⁶ Yücel, Bülent: “Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Kominizim Sonrası Polonya”, AÜHFD, C. 52, S. 4, 2003, s. 347.

⁴⁷ Duverger, Maurice: **Siyasi Rejimler**, Çev. Yaşar Gürbüz, 2. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1999, s. 59.

⁴⁸ Kalaycıoğlu, Ersin: vd., **Karşılaştırmalı Siyasi Sistemler**, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No 1473, 1. Baskı, Eskişehir, 2012, s. 131.

⁴⁹ Gözler, a.g.e., s. 81, 82 (Anayasa Hukuku); Yücel, a.g.e., s. 43, 44 (Hükümet sistemleri); Aslan, a.g.e., s. 233.

sistemine, ortaklıkçı ya da oйдаşmacı demokrasi anlamına da gelen konkordanz yönetim sistemi de denilmektedir.⁵⁰ Konkordanz yönetim sistemi terimi, demokrasi, monarşi, oligarşi gibi devletin yönetim şekline işaret eden bir terimdir. Bu sebeple çalışmada, İsviçre hükümet sistemini nitelerken karma hükümet sistemi terimini kullanmayı tercih ediyoruz.

İsviçre; içişlerinde birbirinden bağımsız, ayrı anayasası, meclisi ve hükümeti olan 26 kantondan oluşan bir konfederasyondur. 26 kantonun 23'ü tam, 3 tanesi ise yarım kantondur. Kantolar federal devletlerdir. Kantonlar bağımsızlıklarını Federal Anayasanın koyduğu sınırlar içinde kullanır. Hukuki açıdan eşit statüdedirler.⁵¹ İsviçre Federal Anayasasının 3. maddesi uyarınca, “Kantonlar, Federal Anayasa ile özgürlükleri kısıtlanmadığı ölçüde özgürlerdir.” Kantonların, kantonal düzeyde yürütme, yasama, yargı ve federal düzeyde yönetime katılma yetkileri mevcuttur. Federal Anayasasının 42. Maddesi uyarınca konfederasyonun yetkileri ise, kantonların yetkilerini aşan ve Federal Anayasa tarafından bizzat konfederasyona verilen yetkilerden ibarettir.⁵² Ancak Anayasada belirtilmemiş yeni meseleler ortaya çıktığında Federal Anayasasının 3. Maddesine göre bu meseleler kantonların yetki alanında kalmaktadır. Federal Kanunların uygulanması da çoğunlukla kantonlar tarafından gerçekleştirilmekte ve böylece kantonların kendi karakteristik özelliklerini dikkate alan geniş bir manevra kabiliyeti bulunmaktadır.

İsviçre hükümet sistemi, Federal Meclis adı verilen çift meclisli (ulusal konsey-kantonal konsey) yasama organı, Federal Hükümet veya Federal Konsey (Bundesrat) adı verilen yürütme organı ve Federal Mahkeme adı verilen yasama organı şeklinde örgütlenmiştir.

Federal Anayasasının 148. maddesine göre, Federal Meclis Konfederasyonun en yüce makamıdır. Federal Meclis, Federal Konsey ve Federal Mahkemeler üzerinde yüksek denetim yetkisine sahiptir (İsAY m. 169). Federal Meclis, Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey olmak üzere çift kanatlıdır. Halkın temsilcisi sayılan Ulusal Konsey üyeleri, ulusal düzeyde, dört yılda bir yapılan seçimlerle seçilmektedir. 200 üyeye sahiptir. Kantonların temsilcisi Kantonal Konsey üyeleri ise, kantonal düzeyde, dört yılda bir yapılan seçimlerle seçilmektedir. Kantonal Konsey 46 üyeye sahiptir.⁵³

⁵⁰ Aslan, a.g.e., s. 233.

⁵¹ **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, Swiss Federal Chancellery, 23. Baskı, 2001.

⁵² Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 126, 127.

⁵³ **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, s. 5.

Yürütme organı olan Federal Konsey yedi üyeden oluşur. Federal Konsey üyeleri, her dört yılda bir, Federal Meclisin yenilenmesinin ardından, Federal Meclis tarafından, dört büyük partinin gösterdiği adaylar arasından seçilir. Adayların her birinin seçilebilmesi için yüzde elli veya üstünde oy alması gerekir. Seçilen üyeler dört yıllığına atanır ve gensoru veya güvensizlik oyu ile düşürülemezler.⁵⁴

Yargı yetkisi ise, kantonal düzeyde kanton mahkemeleri tarafından kullanılır. Konfederasyonun yargı organı gibi görünen Federal Mahkeme, Federal kanunların uygulamasını ve kanton mahkemeleri tarafından verilen kararları son inceleme mercii olarak denetler. Federal Mahkeme bir nevi, İsviçre'nin yüksek mahkemesidir (İsAY m. 189). Federal Mahkeme'ye yargıçlar, partiler tarafından gösterilen adaylar arasından, Federal Meclis tarafından altı yıllığına seçilirler.⁵⁵

İsviçre'de Seçimler

İsviçre yönetim sisteminde seçimler halkın egemenliği prensibine dayanmaktadır. Ancak, diğer demokratik yönetim sistemlerine kıyasla, İsviçre' de bu prensip daha yoğun ve işlevsel bir etkiye sahiptir. İsviçre'de sadece meclis ve hükümet değil, hakimler, mahalli idare yöneticileri gibi makam sahiplerinin hemen hemen hepsi seçimle iş başına gelmektedir. Bu nedenle çok sayıda seçim yapılmaktadır.⁵⁶

17 Aralık 1976 tarihli Siyasi Haklar Hakkında Federal Kanun, seçimlerde gizli oy, kişisel oy, temsilde adalet ilkelerini benimsemiştir. Siyasi Haklar Hakkında Federal Kanunun 8 ve 9. maddeleri uyarınca, oy verme işlemleri, sandık başında, mektupla, hatta bazen elektronik ortamda yapılabilmektedir.⁵⁷ Bahsi geçen kanun uyarınca, 18 yaşını doldurmuş ve aşırı zeka özürlü olmayan her İsviçre vatandaşının seçme ve seçilme hakkı vardır.⁵⁸ İsviçre dışında yaşayan vatandaşlar ve hüküm giymiş kişilerin de oy kullanma hakkı vardır. Kantonal düzeyde yapılan seçimlerde, bazı kantonlarda yabancılar da oy kullanabilmektedir.⁵⁹

⁵⁴ Aslan, a.g.e., s. 263, 264; Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁵⁵ Aslan, a.g.e., s. 275.

⁵⁶ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 133.

⁵⁷ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁵⁸ **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, s. 6.

⁵⁹ Aslan, a.g.e., s. 242.

İsviçre’de halk, iktidarı belirlemede üç farklı düzeyde egemendir; yerel düzeyde genellikle doğrudan temsil yöntemiyle, kantonal ve federal düzeyde ise genel oy ve nispi temsil seçim sistemi ile yönetime katılmaktadır.⁶⁰

Federal Meclisin halkı temsil eden kanadı Ulusal Konsey üyeleri, her dört yılda bir yapılan, genel oy, doğrudan seçim ve nispi temsil ilkeleri ile yapılan seçimler ile seçilmektedir. Ulusal konsey seçimlerinde, her kanton bir seçim çevresi oluşturur. Seçilecek 200 üye, seçim çevresi kantonların nüfus yoğunluğuna göre dağıtılır. Hangi kantonun kaç milletvekili çıkarabileceği tespit edildikten sonra, birden fazla milletvekili çıkararak kantonlarda Nispi Temsil Seçim Sistemiyle, bir milletvekili çıkarabilen kantonlarda (bunlar genelde yarım kantonlardır) Çoğunluk Seçim Sistemiyle seçimler yapılır. Federal Anayasanın 149. Maddesi uyarınca her kanton en az bir milletvekili ile, Ulusal Konseyde temsil edilmek zorundadır.⁶¹

Federal Meclisin kantonları temsil eden kanadı Kantonal Konsey üyelerinin seçimleri de dört yılda bir yapılmaktadır. Federal Anayasanın 150. maddesine göre, Kantonal Konseye tam kantonlar 2, yarım kantonlar ise 1 üye göndermektedir. Federal Anayasa Kantonal Konsey seçimleri için bir düzenleme getirmediği için, her kanton kendi seçim sistemini uygulayarak seçimleri yapmaktadır.⁶² Kantonal Konsey seçimlerinde, Jura Kanton’u hariç diğer bütün kantonlarda, Çoğunluk Seçim Sistemi uygulanmaktadır. Jura Kanton’unda ise Nispi Temsil Seçim Sistemi benimsenmiştir.⁶³

Yasama Organı: Federal Meclis

İsviçre’nin yasama organı Federal Meclis, Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey olmak üzere çift kanatlıdır. Ulusal Konsey halkın temsilcisi sayılırken, Kantonal Konsey kantonların temsilcisidir.⁶⁴ Federal Anayasanın 148. Maddesine göre, Federal Meclisin her iki kanadı da eşit yetkilere sahiptir.⁶⁵

Federal Meclisin her iki kanadına da seçilip gelen üyeler, mecliste partilerinin çatıları altında bir araya gelir. Mecliste partilerinin çatıları altında toplanan üyeler başkanları ve

⁶⁰ Aslan, a.g.e., s. 241.

⁶¹ Aslan, a.g.e., s. 242, 243.

⁶² **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, s. 5

⁶³ Aslan, a.g.e., s. 244.

⁶⁴ **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, s. 9.

⁶⁵ Aslan, a.g.e., s. 247.

başkan yardımcılarını seçer. Federal Anayasanın 152. maddesine göre Ulusal Konsey, seçimlerden sonra en yaşlı üyesinin başkanlığında toplanır ve bir yılına başkan ve başkan yardımcılarını seçer. Her yıl, bir önceki yılın başkan yardımcısı başkanlığa gelir, başkan yardımcısı ise tekrar seçilir. Kantonal Konsey başkan ve başkan yardımcısı seçimi de aynı usul ile yapılır.⁶⁶

Federal Meclis bir Milis Meclistir. Yani meclis üyeleri yarı profesyonel olarak çalışmaktadır.⁶⁷ İsviçre’de milletvekilliği bir meslek olarak değerlendirilmemektedir. Görev süresi boyunca meclis üyelerine maaş değil, tazminat verilmektedir. Meclis üyeleri, hem milletvekilliği hem de kendi özel işlerini yapabilmektedirler.⁶⁸ Meclis üyeleri çalışmalarında, partilerden, kantonlardan veya herhangi bir yerden emir ve talimat almazlar ve sadece vicdanlarına karşı sorumludurlar.

Yasama faaliyetleri, federal makamların denetimi, kantonlarla ilişkiler, milli güvenliğin korunması görevlerini Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey ayrı ayrı toplanarak yerine getirir. Federal Konsey üyelerini seçmek, Federal hakimleri seçmek, federal kurumlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek ve af yetkisini ise, Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey birlikte toplanarak kullanır.⁶⁹

Federal Meclisin her iki kanadında da, farklı konular üzerinde çalışmak üzere komisyonlar kurulur. Federal Anayasanın 154. maddesine göre, Federal Meclisin her iki kanadı da çalışmalarını kolaylaştırmak ve yürütmeyi kontrol edebilmek için, profesyonel çalışan uzman komisyonlar oluşturmak zorundadır. İsviçre Federal Meclisinde şu anda, profesyonel uzman kişilerden oluşan 13 tane komisyon bulunmaktadır. Bu komisyonlar; Adalet Komisyonu, Ulaştırma ve Haberleşme Komisyonu, Ekonomi ve Vergi Komisyonu, Çevre Düzenlemesi ve Enerji Komisyonu, Bilim, Eğitim ve Kültür Komisyonu, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Komisyonu, Kamu İnşaat Faaliyetleri Komisyonu, Devlet Politikası Komisyonu, Güvenlik Komisyonu, Af Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Kurumların,- Giderlerini Kontrol Komisyonu, Mali Kontrol Komisyonudur.⁷⁰ Komisyonlarda meclis

⁶⁶ Aslan, a.g.e., s. 248, 249.

⁶⁷ Aslan, a.g.e., s. 248.

⁶⁸ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁶⁹ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁷⁰ **The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001**, s. 19.

grupları, sahip oldukları sandalye oranında temsil edilirler. Meclis komisyonları, kanun teklif ve tasarılarını inceler, Ulusal Konsey ve Kantonal Konseye görüşlerini bildirirler.⁷¹

Federal Meclisin Görev ve Yetkileri

Federal Meclisin ilk önemli görevi, Federal Anayasanın 148. maddesi uyarınca, ülkenin en yüksek anayasal organı sıfatıyla, yürütme organı Federal Konseyi, yani cumhurbaşkanını, cumhurbaşkanı yardımcısını ve bakanları seçmektir. Federal Konsey seçimleri, her dört yılda bir, Federal Meclisin yenilenmesinin ardından yapılır. Federal Meclis seçtiği hükümetin, uygulamalarını, mali disipline bağlı kalıp kalmadığını, bürokratik mekanizmayı da denetlemek görev ve yetkisine sahiptir (İsAY m. 167-169). Bu denetimi kontrol ve denetim komisyonları aracılığı ile yapar.⁷²

İkinci olarak, Federal Meclis, Federal Mahkemeye ve diğer federal düzeydeki mahkemelere hâkimleri seçer. Federal Meclis, hâkimleri hukukçu parlamenterlerden oluşturduğu bir hukuk komisyonu ve bu komisyonun çalışmaları sonucu, altı yıllığına seçer. Partilerce önerilen adaylar arasından, 15 Federal Ceza Mahkemesi hakimi, 53 erkek, 19 bayan Federal İdare Mahkemesi Hakimi, 22 Federal Sigorta Mahkemesi hakimi seçilir. Federal Meclis, atadığı hâkimlerin görevlerini tarafsız ve layıkıyla yapıp yapmadıklarını ise, sürekli denetler. Bunun yanı sıra İsviçre yargı sistemindeki eksikliklerin tespiti ve giderilmesi de Federal Meclisin sorumluluğundadır.⁷³

Federal Meclis, savaşlarda generalleri atar ve savaş ilanına karar verir. Federal Anayasanın 157. maddesi uyarınca, federal düzeyde işlenen ufak tefek suçlarda af yetkisi, Federal Meclise aittir. Af teklifleri Federal Konsey tarafından yapılır. Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey bir araya gelerek, Federal Konsey tarafından yapılan af teklifini karara bağlar.

Federal meclis bu görevlerinin yanı sıra; federal yasal düzenlemelerin kantonlarda uygulanmasını denetler, bazı ulusal projeleri bizzat onaylar ve denetler, federal kurumlar ile kantonlar arasındaki ya da kantonların aralarındaki uyuşmazlıklar hakkında son kararı verir.⁷⁴

⁷¹ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁷² Aslan, a.g.e., s. 253.

⁷³ Aslan, a.g.e., s. 251.

⁷⁴ Aslan, a.g.e., s. 261.

Federal Meclisin en önemli görevi ise şüphesiz ki kanun yapmaktır. İsviçre hükümet sisteminde, diğer hükümet sistemlerinden farklı olarak anayasal ve federal düzeyi ilgilendiren tüm yasal düzenlemeler halkoyuna sunulur. Basit yasal düzenlemeler ise, olağan yasalaşma süreci ile yasalaşır. Yine İsviçre hükümet sisteminde, diğer hükümet sistemlerinden farklı olarak hükümet, milletvekilleri, partiler, Sivil Toplum Kuruluşları, baskı grupları, kantonlar ve üst düzey yöneticiler kanun teklifinde bulunabilir. Halkın kanun teklifi, ancak Federal Anayasanın tümünün ya da bir kısmının değiştirilmesine yönelik olabilir. Halk yüz bin kişinin imzasını toplayarak kanun teklifinde bulunabilir.⁷⁵

Kanun teklifleri Federal Meclise yapılır. Federal meclis, teklifleri hükümete gönderir. Hükümet, teklifi sunan kesimlerle, parti temsilcileriyle, kendi bürokratlarıyla ortak bir komisyon oluşturur ve teklifleri kanunlara uygun biçimde formüle ederek, teklifi Sivil Toplum Kuruluşlarına, baskı gruplarına, diğer ilgililere iletir. Bu aşamada Sivil Toplum Kuruluşlarından, baskı gruplarından, diğer ilgililerden kanun teklifleri hakkında düzeltme gelirse, komisyon bu düzeltmeleri dikkate alarak teklife son şeklini verir. Teklif hükümete sunulur. Hükümet teklifi onaylarsa, Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey başkanlıklarına gönderilir. Meclisin her iki kanadı da bu aşamada, kendilerine sunulan teklifi beğenmez ise hükümete düzeltilip, gönderilmek üzere iade edebilir. İade edilmeyen tekliflerin Ulusal Konsey ve Kantonal Konsey Başkanlıkları tarafından öncelikle hangi mecliste işleme konulacağı kararlaştırılır. Hangi mecliste işleme gireceği kararlaştırılmışsa o mecliste bir değerlendirme komisyonu kurulur ve teklif değerlendirilir. Her iki meclisin de değerlendirme komisyonu, teklifin kabul edilebilir olduğuna karar verdiğinde, kanun teklifinin oylanması aşamasına geçilir. Teklif her iki mecliste de ayrı ayrı oylanır. Her iki mecliste de kabul edilen teklifler, kanunlaşmış olur ve Resmi Gazetede yayınlanır. Resmi Gazetede yayınlanan kanun teklifleri yüz gün süre ile askıda kalır. Bu süre zarfında 50.000 imza ile ya da 8 kantonun itirazı ile kanun referandumuna sunulabilir. Referandum sonucunda kanun halk tarafından basit çoğunluk ile kabul edilir ise yürürlüğe girer. Anayasa değişiklikleri ve uluslar arası kuruluşlara üyelik gibi kanun değişikliklerinin ise halkoyuna sunulması zorunludur.⁷⁶ Kanun yapma aşamasında sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlara danışma süreçleri hem İsviçre demokrasisine özgü toplumsal uzlaşma ve konsensus amacına hizmet etmekte hem de kabul edilen kanunların referandumla iptali ihtimalini azaltmaktadır.

⁷⁵ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 136.

⁷⁶ Aslan, a.g.e., s. 257, 258.

Federal Meclis Üyeleri, Ülkenin Forum Arenasında Federal Konseye ve Federal Konsey üyelerine sorular sorabilir, hükümetin uygulamaları konusunda bilgi talep edebilir (İsAY m. 157).⁷⁷

Yürütme Organı: Federal Konsey

Federal Anayasanın 174. maddesine göre, İsviçre'nin en yüksek yürütme organı Federal Konseydir. Federal Konsey üyeleri federal meclis tarafından, dört yıl için mutlak çoğunluk ile seçilir. Federal Konsey üyeleri seçilirken, mecliste temsil edilen siyasi partilerin oy dağılımı, kantonların, resmi dillerin hakkaniyetle temsil edilmesi göz önünde bulundurulur. Federal Konsey yedi üyeden oluşur.⁷⁸ Bu temsil sistemi herhangi anayasal veya yasal hükümden değil, uzlaşma odaklı demokrasiden kaynaklanmaktadır.

İsviçre'de yürütmenin parçaları olarak klasik anlamda ayrı bir Cumhurbaşkanı, Başbakan veya Bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Esasen yürütme organı, diğer sistemlerdeki gibi klasik anlamda icra kuvveti ile donatılmış bir organ da değildir. İcra kuvveti ayrı idari birimler arasında dağıtılmıştır.⁷⁹

Federal Konsey üyeleri birer yıl arayla Cumhurbaşkanı ve Başbakanlık görevlerini üstlenir. Başbakan ve Cumhurbaşkanı, Federal Konsey üyeleri ile aynı yetkilere sahiptir. Onlar sadece eşitler arasında bir yıl boyunca önde olmalıdır. Üyelerden farklı olarak, yürütme görevlerinin koordinasyonunu ve toplantılarını organize etmek ve yabancı ülkelerde İsviçre'yi temsil etmek yetkilerine sahiptirler.⁸⁰

Federal Konsey, her yıl faaliyetleri hakkında Federal Meclise rapor verir. Federal Meclisin, Federal Konseyi her türlü kontrol ve denetim yetkisi mevcuttur. Esasen Federal Konsey ile Federal Meclisin görev ve yetkiler iç içedir. Dış ilişkiler, Kantonlarla ilişkiler, Milli Savunma, Maliye hem Federal Meclisin, hem de Federal Konseyin yetki ve sorumluluğundadır. Ancak Federal Meclis bu alanlarda yetki ve görevini yerine getirirken, Federal Konseyin yetki ve faaliyetlerinin önüne geçebilir.⁸¹ Federal Konseyin yasamadan

⁷⁷ Aslan, a.g.e., s. 260.

⁷⁸ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 129.

⁷⁹ Aslan, a.g.e., s. 262.

⁸⁰ Aslan, a.g.e., s. 263.

⁸¹ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 131.

bağımsız olduğu kabul edilse de, Federal Meclisin, Federal Konseye göre bir üstünlüğünün olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Federal Anayasanın 180. maddesine göre, Federal Konsey, hükümet olarak izleyeceği politikayı serbestçe kendisi belirler. İsviçre’de güven oylaması, gensoru gibi mekanizmalar olmadığı için, Federal Konseyin politikaları halk ya da Federal Meclis tarafından eleştirildiğinde, hükümetin düşürülmesi yerine hükümetin bu politikaları değiştirmesi söz konusu olmaktadır. Federal Konsey üyelerinin, Federal Meclise karşı ortak sorumlulukları yoktur. Yani Federal Meclis, Federal Konsey üyelerini görevden alamaz, düşüremez. Bu sebeple Federal Konsey istikrarlı bir organdır.⁸² Bunun sonucu olarak Yasama organı hükümeti düşürme kaygısı gütmeyeceği gibi, Yürütme de Meclis’teki çoğunluk azınlık durumunu dikkate almadan görevlerini yerine getirmeye çalışır.

Federal Konseyin Görev ve Yetkileri

Federal Konseyin çalışmaları “*kollegial*” ve “*departement*” prensiplerine dayanır. *Kollegial prensip*, eşit yetkilerle donatılmış hükümet üyelerinin tüm idari birimlerin işlerini ya da kararları ortak bir kurulda tartışmalar sonunda almaları, anlamına gelmektedir. *Kollegial prensibi* tüm İsviçre’nin yönetim konsepti de sayılabilir. Çünkü bu prensip sadece federal düzeyde değil, kanton yönetimlerinde ve yerel yönetim birimlerinde de başvurulan bir uygulamadır. Böylece yürütme yetkileri sınırlandırılarak suiistimallerden uzak tutulmaktadır. *Department prensibi* ise, Federal Konsey üyelerinin idari birimlerin başına geçerek yönetmeleri anlamına gelmektedir.⁸³

Federal Konsey, siyasi, ekonomik, sosyal ve diğer alanlarda durum değerlendirmesi yapar, karar verir. Bu hususlarda Konseyin yetkilerini aşan bir durum olduğunda kanun teklifi hazırlar ve Federal Meclise sunar. Yıllık hedefleri ve bu hedeflere nasıl ulaşılacağını planlar. Devletin uzun ve orta vadeli stratejilerini belirler. Yönetim ile ilgili planlamaları ve koordinasyonları yapar. Anlaşmaları imzalar. Ülkenin birlik ve beraberliğini teşvik eder. Federal Meclisin çıkarmış olduğu kanunları ve düzenlemeleri hayata geçirir. Kanunları ilgili idari birimlere iletmek ve uygulamalarını sağlamak da Federal Konseyin görevidir.

⁸² Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 132.

⁸³ Aslan, a.g.e., s. 270, 271.

Yargı Organı: Federal Mahkeme

Esasen, İsviçre’de kantonal düzeyde yargı yetkisi, kanton mahkemelerine aittir. İsviçre hükümet sisteminin yargı organı olarak nitelendiren Federal mahkeme ise, federal kanunların uygulanmasını ve kanton mahkemelerinin verdiği kararları denetlemek yetkisine sahiptir. Federal Anayasanın 189. Maddesi uyarınca, Federal Mahkeme İsviçre’nin yüksek yargı organıdır. Ancak Federal Mahkeme klasik anlamda bir anayasa mahkemesi değildir.⁸⁴ Halk ve politik aktörler tarafından müzakere ve uzlaşma ile çıkarılmış federal kanunların Federal Mahkeme tarafından iptal edilememesi İsviçre demokrasisinin doğal sonucu olarak kabul edilebilir.

Federal Mahkeme hâkimleri Federal Meclis tarafından seçilir ve atanır. Seçme ve seçilme yeterliliğine sahip her vatandaş, Federal Meclis tarafından Federal Mahkemeye hâkim olarak seçilebilir. Federal Mahkeme hâkimlerinin hukukçu olmaları şart değildir. Ancak uygulamada bu göreve yüksek nitelikli hukukçular seçilmektedir. Federal Mahkeme hakimlerinin yasama organınca seçilmesi, yargı bağımsızlığına aykırı gibi görünse de, yargı bağımsızlığı Federal Anayasanın 191. maddesine teminat altına alınmıştır. İlgili maddeye göre Federal Mahkeme tarafından verilen kararlar yalnız kendisi tarafından, kanuna uygun olarak değiştirilebilir ya da kaldırılabilir.⁸⁵

İsviçre’deki diğer Federal Mahkemeler Federal Mahkemeye bağlıdır. Bu mahkemeler, Federal Ceza Mahkemesi, Federal İdari Mahkeme, Federal sigorta mahkemesidir. Bu mahkemeler Federal mahkemeye bağlı olmakla beraber, iç işlerinde ve kararlarında bağımsızdırlar.⁸⁶

Federal İdare Mahkemesi, federal idarenin eylem ve işlemlerine karşı yapılan başvuruları karara bağlar. Federal Ceza Mahkemesi, ilk derece mahkemesi olarak, Konfederasyonun yargı yetkisine giren federal suçlara ilişkin (örneğin; terör suçları, vatana ihanet, kara para aklama, organize suçlar) yargılamayı yapar.⁸⁷ Federal Sigorta Mahkemesi ise, kanton mahkemeleri tarafından sigorta davaları hakkında verilen kararların üst yargı merciidir.⁸⁸

⁸⁴ Aslan, a.g.e., s. 275.

⁸⁵ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 130.

⁸⁶ Aslan, a.g.e., s. 276, 277.

⁸⁷ Kalaycıoğlu, a.g.e., s. 130.

⁸⁸ Aslan, a.g.e., s. 276.

Federal Mahkeme'nin Görev ve Yetkileri

Federal mahkeme, federal yasalar ve devletlerarası hukuk ihlal edildiğinde, kantonlar arasında uzlaşarak oluşturulmuş kararlar çiğnendiğinde, kanton anayasalarının ihlal edildiği durumlarda, özerk olan yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin çiğnendiği durumlarda, siyasi ve temel hakların, yerel, kantonal ve federal düzeyde çiğnendiği durumlarda müdahale etmek ve karar vermek yetki ve görevine sahiptir.⁸⁹

Federal Mahkeme, Federal ve kanton yönetimleri arasında çıkan yetki uyuşmazlıklarını veya kantonlar arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözer. Yasal düzenlemelerde tanımlanmamış ancak Federal Anayasanın ortak ruhuna aykırı konularda kendisine verilmiş yetkileri kullanarak karar verir. Federal Meclis ile Federal Konsey arasındaki yetki uyuşmazlıklarını karara bağlar. Federal Anayasanın 190. Maddesi uyarınca uluslararası hukuk ile ilgili konularda karar verir.⁹⁰

⁸⁹ Aslan, a.g.e., s. 278.

⁹⁰ Aslan, a.g.e., s. 278.

SONUÇ

Hükümet sistemleri, hukuki dayanağını ait olduğu devletin anayasasından alan, devletin siyasi ve idari organlarının kuruluşu ve görevleri ile karşılıklı ilişkilerinin düzenlenme biçimlerine göre çeşitli tasniflere tabi tutulan, siyasi örgütlenmelerdir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel olarak, bahsettiğimiz üzere, yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle ilişkileri, yani kuvvetler ayrılığı teorisinden hareket edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisini kısaca, devletin “yasama”, “yürütme” ve “yargı” yetkilerini birbirinden bağımsız olarak kurulan üç ayrı organa verilmesini savunan bir anayasa hukuku teorisi olarak tanımlayabiliriz. Kuvvetler ayrılığı teorisinden hareketle, bu organlar arası ilişkiler incelendiğinde, hükümet sistemleri dörtlü bir ayrımla, parlamenter, yarı başkanlık, başkanlık ve meclis hükümet sistemleri olarak sınıflandırılabilir.

Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin seçilmiş bir mecliste birleştiği siyasi örgütlenmelerdir. Meclis hükümeti sisteminde, yasama yetkisi yanında yürütme yetkisi de meclise aittir. Parlamenter hükümet sistemi, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu siyasi örgütlenmelerdir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılır. Yasama ve yürütme organları hukuken birbirinden bağımsızdır, ancak aralarında bir etkileşim ve işbirliği vardır. Başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütme organlarının, birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı, organların birbirini kontrol ettiği, yürütmenin aktif ve güçlü olduğu siyasi örgütlenmelerdir. Başkanlık hükümet sisteminin en temel özelliği yasama ile yürütme kuvvetlerinin hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmasıdır. Yarı başkanlık hükümet sistemi ise, gerek başkanlık sisteminin, gerekse parlamenter sistemin bazı özelliklerini bünyesinde taşıyan karma bir siyasi örgütlenmedir.

İsviçre hükümet sisteminde, en yüce makam yasama organı Federal Meclistir (İsAY m. 148). Yürütme organı Federal Konsey, Federal Meclis tarafından seçilir ve atanır. Zira Federal Mahkeme hâkimleri de Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Federal Meclis ile Federal Konseyin görevleri iç içedir. Federal Meclis, Federal Konseye emir ve talimat verebilir, Federal Konseyin aldığı kararları reddedebilir. Bu özellikleri sebebiyle İsviçre hükümet sistemi meclis hükümet sistemine model tip olarak gösterilmektedir.

Ancak, meclis hükümet sisteminin aksine, İsviçre hükümet sisteminde yürütme organı Federal Konsey yasama organı tarafından seçilse de, Konsey üyelerinin meclis içinden seçilmesi şart değildir ve Federal Konsey'in, yasama organına karşı kolektif bir sorumluluğu yoktur. Zira İsviçre'de güvenoyu, gensoru gibi kurumlar yoktur. Bunun yanı sıra, Federal Konsey'in yasama organı Federal Meclis tarafından, her an görevden alınabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, İsviçre hükümet sisteminde yürütme organının yasama organına bağımlı olduğunu, yani meclis hükümet sisteminin var olduğunu söylemek oldukça güçtür. Esasen, görüntü itibarıyla meclis hükümet sistemini çağırırsa da, bünyesinde parlamenter hükümet sistemiyle, başkanlık hükümet sisteminin bazı özelliklerini de taşımaktadır.

Sonuç olarak, İsviçre hükümet sisteminde, anayasal olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi düzenlenmemiş olsa da, uygulamada kuvvetlerin dengeli bir şekilde ayrıldığı görülmektedir. Ayrıca demokratik hukuk sistemlerinin dışladığı meclis hükümet sisteminin aksine, İsviçre hükümet sistemine müzakereci ve oydaşmacı bir demokrasi hakimdir. İsviçre hükümet sistemi, görünüş itibarıyla meclis hükümet sistemini çağırırken, ancak bünyesinde başkanlık ve parlamenter hükümet sistemi özelliklerini barındıran karma bir hükümet sistemidir.

KAYNAKÇA

ASLAN, Rıza; **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri**, Dora Yayınevi, Bursa, 2009.

DUVERGER, Maurice; **Siyasi Rejimler**, Çev. Yaşar Gürbüz, 2. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1999.

ELGİE, Robert; “**The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions**”, European Journal of Political Research, S. 33, 1998.

EPSTEİN, Leon; “**Parliamentary Government**”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, ed. David L. Sills, The Macmillan Company and The Free Press, S. 11, 1968.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasal Demokrasi**, Ankara, 2001.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasa Hukuku**, Orion Yayıncılık, Ankara, 2011.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan; **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Ankara, Detay Yayınevi, 2009.

GÖREN, Zafer; **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012 (Anayasa hukuku).

GÖZLER, Kemal; **Devlet Başkanları**, Bursa, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1991.

JAQUE, Jean Paul; **Droit constitutionnel et institutions politiques (Anayasa Hukuku ve Siyasal Kuramlar)**, Moskova, 2002.

KALAYCIOĞLU, Ersin vd.; **Karşılaştırmalı Siyasi Sistemler**, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No 1473, 1. Baskı, Eskişehir, 2012.

KAPANI, Münci; **Kamu Hürriyetleri**, Ankara, 1993.

KARATEPE, Şükrü; “**Hükümet Sistemleri ve Türkiye**”, Yeni Türkiye, S. 51, 2013.

KUTLU, Mustafa; **Kuvvetler Ayrılığı-Temelleri-Gelişimi-Hukuk Devletinin Kökenleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2001.

KUZU, Burhan; “**Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I**”, Liberal Düşünce, C. I, S. 2, Ankara, 1996.

LJPHART, Arend; **Çağdaş Demokrasiler**, Çev. Ergun Özbudun/Ersin Onulduran, Ankara, 1986.

OKANDAN, Recai Galip; **Umumi Amme Hukuku**, İÜHF, İstanbul, 1976.

ONAR, Erdal; “**Türkiye’de Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?**” , **Uluslararası Anayasa Hukuk Kurultayı Bildirisi**, Ankara, 2000.

OYTAN, Muammer; “**Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri**”, AİD, C. 15, S. 1, Ankara, 1982.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 1989.

ÖZKUL, Fatih; **1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı, Ankara, 2011.

SERİM, Ekrem; “**Amerika’da ki Başkanlık Sistemi**”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3-4, 1983.

SEZGİNER, Murat; **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.

SHUGART, Matthew Soberg, CAREY, M. John; **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

STAUFFER, Thomas, TÖPPERWIEN, Nicole, THALMAN-TORRES, Urs; **Handbook of Federal Countries: Switzerland (Swiss Confederation)**, ed. Ann L. Griffith, McGill-Queen’s University Press, 2005, s: 343-356.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2001.

TOSUN, E. Gülgün, TOSUN, Tanju; **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

TURHAN, Mehmet; **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, 1989.

YÜCEL, Bülent; **Parlamente Hükümet Sistemlerinin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009 (Hükümet sistemleri).

YÜCEL, Bülent; “**Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Kominizm Sonrası Polonya**”, AÜHFD, C. 52, S. 4, 2003.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri, çev. Muvaffak Akbay, AÜHFD, C. 7, S. 1,2, 1950.

The Swiss Confederation- a Brief Guide 2001, Swiss Federal Chancellery, 23. Baskı, 2001.