

YAŞAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BİR HÜKÜMET SİSTEMİ OLARAK BAŞKANLIK
REJİMİ: ABD ÖRNEĞİ**

MİNE ARI

TEZ DANIŞMANI: BAHAR KONUK SOMMER

İZMİR 2019

YÜKSEK LİSANS TEZ JÜRİ ONAY SAYFASI

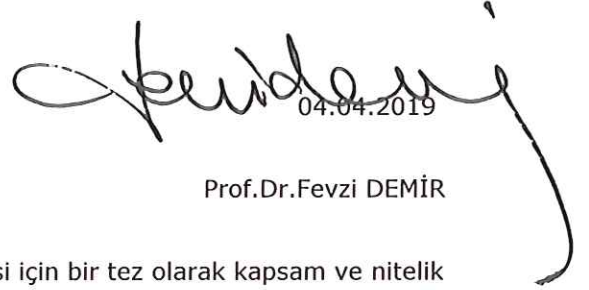
Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.



04.04.2019

Danışman, Dr.Öğr.Üyesi Bahar KONUK SOMMER

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.



04.04.2019

Prof.Dr.Fevzi DEMİR

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.



04.04.2019

Dr.Öğr.Üyesi Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ



Doç.Dr. Çağrı BULUT

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunmuş olduğum “BİR HÜKÜMET SİSTEMİ OLARAK BAŞKANLIK REJİMİ: ABD ÖRNEĞİ” adlı çalışmamın, araştırma aşamasından tamamlanmasına kadar olan tüm süreçte; tarafımdan bilimsel ahlak, gelenek ve temellere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.

Mine ARI
12.03.2019

ÖZ

BİR HÜKÜMET SİSTEMİ OLARAK BAŞKANLIK REJİMİ: ABD ÖRNEĞİ

Mine ARI
Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Bahar KONUK SOMMER

2019

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan, organların bağımsızlığına rağmen mevcut denge ve denetim mekanizmalarıyla aralarında etkileşim öngören başkanlık sistemi, 200 yılı aşkın süredir Amerika Birleşik Devletleri'nde başarılı bir şekilde uygulanmaktadır.

Sistemin karakteristik özelliklerinin yanı sıra, ülkenin tarihsel, kültürel ve politik yapısı; aynı sistemin, dünyanın başka hiçbir ülkesinde işlevsel olamamasına neden olmuş; başkanlık rejimi, kuvvetler arası ilişkilere göre tanımlanan çeşitli rejimlerden ayrıştığı gibi, en çok da kendisine öykünen Latin Amerika ülkeleri rejiminden ayrılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler ayrılığı, denge ve denetim sistemi, federalizm, başkanlık hükümeti, uzlaşma kültürü, ikili parti yapısı

ABSTRACT

PRESIDENTIAL REGIME AS A GOVERNMENT SYSTEM: THE US CASE

Mine ARI
Master's Thesis

Thesis Advisor: Bahar KONUK SOMMER

2019

Despite the independence of the organs, based on the strict separation of forces; the presidential system has been successfully implemented in the United States of America for more than 200 years, interfering with existing balance and control mechanisms.

Besides the characteristics of the system, the historical, cultural and political structure of the country; the same system was unable to be functional in any other country in the world; the presidential regime is separated from the regime of Latin American countries, which emulates the most, as it differs from the various regimes defined according to inter-power relations.

Keywords: Separation of powers, checks and balances system, federalism, presidential government, culture of reconciliation, dual party structure

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------|------|
| ÖZ | vi |
| ABSTRACT | vii |
| İÇİNDEKİLER | viii |
| KISALTMA LİSTESİ | x |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

| | |
|---|----|
| A. ABD ANAYASASI İLE FEDERALİZMİN OLUŞUMU.....5 | 5 |
| 1. Tarihçe.....5 | 5 |
| 2. Anayasa.....8 | 8 |
| 3. Federal Sistem12 | 12 |
| B. SİSTEMİN AYIRT EDİCİ UNSURLARI.....14 | 14 |
| 1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi.....14 | 14 |
| 2. Karakteristik Özellikler.....18 | 18 |
| 3. Organlar Arası Etkileşim.....20 | 20 |
| C. KUVVETLERİN AYRILMASI.....26 | 26 |
| 1. Yürütme Organının İşleyişi ve Yapısı.....26 | 26 |
| a. Başkan ve Yardımcısı.....27 | 27 |
| aa. Seçim Usulü.....27 | 27 |
| ab. Başkanın Yetkileri.....30 | 30 |
| b. Sekreterler ve Yürütme Büroları.....33 | 33 |
| 2. Yasama Organı: Kongre.....34 | 34 |
| a. Senato.....35 | 35 |
| b. Temsilciler Meclisi.....36 | 36 |
| c. Yetki.....37 | 37 |
| 3. Yargı Organı: Federal Yüksek Mahkeme.....38 | 38 |
| D. AMERİKAN PARTİ SİSTEMİ VE SİSTEME YÖNELİK ELEŞTİRİLER41 | 41 |
| 1. Amerikan Parti Sisteminin Genel Özellikleri.....41 | 41 |
| 2. Amerikan Parti Sistemine Yönelik Eleştiriler.....43 | 43 |

İKİNCİ BÖLÜM BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KUVVETLERİN YUMUŞAK AYRILIĞINA DAYALI PARLAMENTO SİSTEMDEN AYRIŞTIRILMASI

| | |
|---|----|
| A. PARLAMENTO SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI.....47 | 47 |
| 1. Tarihçe.....47 | 47 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Sistemin Ayırt Edici Unsurları..... | 51 |
| B. İLİMLİ KUVVETLER AYRILIĞI..... | 53 |
| 1. Yürütme Organı: Devlet Başkanı ve Kabine..... | 53 |
| 2. Yasama Organı: Parlamento..... | 56 |
| 3. Organlar Arası Karşılıklı Mekanizmaların İşletilmesi..... | 60 |
| C. BAŞKANLIK REJİMİ İLE PARLAMENTER REJİMİN KIYASLANMASI.. | 63 |
| 1. Rejimler Arası Farklılıklar..... | 63 |
| 2. Güçlü ve Zayıf Yanlar..... | 65 |
| D. RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTARİZM..... | 67 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM BAŞKANLIK REJİMİNİN DİĞER HÜKÜMET SİSTEMLERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI

| | |
|---|------------|
| A. KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ (KONVANSİYONEL REJİM): İSVİÇRE..... | 70 |
| 1. Federal Meclis..... | 71 |
| 2. Federal Konsey..... | 73 |
| 3. Rejimin İşleyişi..... | 76 |
| 4. Konfederasyon ile Kantonlar Arasında Yetki Dağılımı..... | 77 |
| B. ABD DIŞINDAKİ ÜLKELER UYGULAMASINDA BAŞKANLIK REJİMİNDE GÖRÜLEN SAPMALAR, BAŞKANCİ HÜKÜMET SİSTEMİ: LATİN AMERİKA ÜLKELERİ..... | 79 |
| C. KUVVETLERİN UZLAŞMASINA DAYALI YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ (REGIME SEMI-PRESIDENTIEL): FRANSA..... | 82 |
| 1. Rejimin Tanımı ve Karakteristik Özellikleri..... | 83 |
| 2. Fransız Yarı Başkanlık Sistemi'nin Unsurları..... | 85 |
| 3. Yürütme Organı..... | 88 |
| 4. Yasama ve Yargı Organları..... | 94 |
| 5. Kohabitasyon..... | 95 |
| 6. Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler..... | 97 |
| SONUÇ..... | 100 |
| KAYNAKÇA..... | 104 |

KISALTMA LİSTESİ

| | |
|--------------|--|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| a.g.e | : Adı geçen eser |
| AY | : Anayasa |
| AYM | : Anayasa Mahkemesi |
| Bkz. | : Bakınız |
| İ.Ü. | : İstanbul Üniversitesi |
| KHK | : Kanun hükmünde kararname |
| m. | : Madde |
| no. | : Numara |
| OHAL | : Olağanüstü Hal |
| Örn. | : Örnek |
| sf. | : Sayfa |
| TBB | : Türkiye Barolar Birliği |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| T.C. | : Türkiye Cumhuriyeti |
| TİSK | : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu |
| v.b. | : Ve benzeri |
| v.s. | : Ve saire |

GİRİŞ

Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde yasama ile yürütme güçleri arasındaki ilişki ve etkileşim kıstas alınmakta, “demokratik rejimlerde” bağımsız olması gerektiği kabul edilen yargı kuvveti¹ bu ayırımın dışında bırakılmaktadır. İlk ayırım, güçler birliğine veya ayrılığına göre yapılmaktadır. Güçler birliği; güçlerin yürütme organında birleşmesine göre diktatörlük/mutlak monarşi²; yasama organında birleşmesine göre ise meclis hükümeti şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Güçlerin farklı organlara verildiği güçler ayrılığında ise; ayırım, sert ve yumuşak olarak ikiye ayrılmakta; başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığını, parlamenter sistem ise yumuşak kuvvetler ayrılığını tanımlamaktadır.³

Tez konumuzu oluşturan “Bir hükümet sistemi olarak başkanlık rejimi”⁴; yürütme organının dünya genelinde giderek kuvvetlenmesi sonucu parlamenter sistemin klasik şemasından uzaklaşılması, parlamentarizmin rasyonelleşmesiyle birlikte kimi ülkelerde sistemin yetersiz kalması üzerine, yarı başkanlık sistemi gibi alternatif çözüm yollarına başvurulması, dünya genelinde başkanlık sistemine yönelik eğilimlerin artış göstermesi gibi nedenlerle seçilmiştir.

Tarihsel sürece bakıldığında, yürütme organının güç ve etki alanına göre şekillenen sistemsel farklılıklar, rejimin belirlenmesinde etken olmuştur. Fransız İhtilali ile ortaya çıkan bireysellik ve liberalleşme eğilimleri sonucu; devletin asli görevi, kişi dokunulmazlığı ile güvenliğinin yanı sıra, kişisel hakların da korunarak toplumun düzen ve huzurunu sağlamak olarak ortaya çıkmıştır. 18.yüzyıl sonlarında dünyada gerçekleşen ihtilal rüzgarları, her türlü mutlakiyete karşı, özgürlükleri ve kuvvetler ayrılığını savunmuştur. Peş peşe gerçekleşen Amerikan ve Fransız Devrimleri sonucu, iktidarın sınırlandırılması, müdahale alanlarının daraltılması gündeme getirilmiş; devletin pasif kalmasıyla birlikte bireylerin özgürlüklerinin

¹ GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa- 16 Nisan2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Mart 2017, sf.16; TEZİÇ, Erdoğan; Anayasa Hukuku, 14.Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2012, sf.463

² Kuvvetlerin yürütme organında birleştiği, bu organın yürüttüğü yasaları kendisinin koyduğu, diktatörlük ile mutlak monarşi sistemleri, çalışmamızda değerlendirme dışı bırakılmıştır.

³ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, 9.Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, Ağustos 2013, sf.64

⁴ Kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı bu sistemde; yetkilerin yürütme organını oluşturan başkanda toplanması, yasama organının da, yürütme organı üzerinde fren ve denge mekanizmaları ile denetim uygulaması söz konusudur.

geliştirilmesi hedeflenmiş; kuvvetler ayrılığı ilkesi, 18.yüzyıl anayasalarınınca anayasaların temel taşı kabul edilmiştir.⁵

Demokrasinin kuruluş aşamasında yürütmeye karşı duyulan tepkiler, parlamenter rejimde de kendini göstermiş; monarşinin gücünü sınırlandırmak, temel hak ve özgürlükleri korumak adına parlamentonun üstünlüğü savunulmuştur. Ancak 19.yüzyıldan itibaren, bireysel ve liberal zihniyet tarafından devlete yüklenen pasif konum ve zorunluluklar, çoğunluğu ekonomik zorluk, yokluk ve ihtiyaç içerisinde bulunan halkın kendini başıboş hissetmesine neden olmuş; bunun üzerine devletin müdahalede bulunmak için gereken önlemleri alması kaçınılmaz olmuştur. Ortaya çıkan çift yönlü gelişim; bir yandan insan hakları, diğer yandan devlet kavramı ve anlayışı şeklinde kendini göstermiştir.⁶ 2.Dünya Savaşı'nın ardından yürütme organının yeniden ön plana çıkmasıyla ve ekonomik müdahalelerin artmasıyla güçlü bir icra organına ihtiyaç duyulmuştur. Tüm bu değişim ve gelişmeler ile artan ihtiyaçlar sebebiyle, parlamentolar birtakım zorluklar yaşamış, kimi zaman geleneksel yetkilerini uygulamakta güçlük çekmişlerdir.

Gerek ülkemizde, gerekse Avrupa ülkeleri başta pek çok ülkede işleyen parlamenter rejim, dünyada hızla artan globalleşme, teknolojik gelişme ve milliyetçilik hareketlerinin etkisi sonucu kimi zaman yetersiz kalmış; bu durum, güçlü bir yürütme organına ihtiyacı zorunlu kılmıştır. Böylece uzun yıllardır dünyanın pek çok ülkesinde işleyen parlamenter sistemin, sadece Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde işleyen başkanlık sistemi karşısında etkinlik ve sürdürülebilirliği tartışılır hale gelmiştir.

Dünyadaki hiçbir sistem, uzun süreli olarak Amerikan sistemi gibi işlememiştir. Amerikan başkanlık rejimi; kuvvetler ayrılığı⁷, federalizm⁸ ve başkanlık hükümeti şeklinde 3 temel faktör etrafında kurulmuştur. 250 seneye yaklaşan zamana rağmen bu faktörlerin her birinin içeriği değişmiş olsa da,

⁵ ARDANT, Philippe; Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, 10e Edition, L.G.D.J, Paris, 1998, sf.44

⁶ KUZU, Burhan; Türkiye için Başkanlık Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul,1997, sf.37-39

⁷ Kuvvetler ayrılığı, İngiltere'de yasama-yürütme-yargı kuvvetleri arasında var olduğu düşünülen dengenin Amerika'da güçlendirilip sistemleştirilmesi ihtiyacından ortaya çıkmıştır. SOYSAL, Mümtaz; Anayasaya Giriş, 3.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, Kasım 2011, sf.67

⁸ Anlamını tarihten alan "federalizm" kavramı, Kuzey Amerika'ya göç eden 13 İngiliz kolonisinin anayurtlarına karşı bağımsızlık kazanmalarının ardından birleşip bütünleşebilmek adına oluşturdukları yöntem ve yönetim şeklini ifade etmektedir. SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.67

Amerikan sisteminin karakteristik özellikleri değişmemiştir.⁹Çalışmamızda sistemin, gerçek anlamda yalnız ABD’de işlemesi, yapılan istatistikler doğrultusunda analiz edilmiş; kurumsal düzenlemeler, farklı açılardan sorgulanarak ülkenin sosyo-kültürel yapısı bir bütün olarak ele alınmıştır. Diğer yandan, Amerikan toplumunun geri planında var olan faktörleri¹⁰ de dikkate almak gerekmiş; böylece bu sistemin ABD’de başarılı olurken, diğer ülkelerde neden aynı sonucu vermediği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Başkanlık sisteminin ABD’de son derece dengeli bir şekilde işlemesinin nedenleri arasında; Yüksek Mahkeme’nin diğer iki organ arasında hakemlik görevi yapması; federalizmin etkisi; ABD’deki siyasi partilerin zayıf, baskı gruplarının kuvvetli olması; anglo-saxon kültürünün etkileri; ABD Anayasası’ndaki hükümlerin, zamanına uygun olarak yoruma açık bir şekilde geniş bir dille yazılmış olması gibi faktörler sayılmıştır. Sartori, ABD sisteminin her halükarda işlemesini;

“... Sistem işleyebiliyorsa, bu ancak geniş bir uzlaşma kültürünün varlığıyla mümkündür. Yoksa ‘Amerikan sistemi..., asla anayasası sayesinde değil, anayasaya rağmen işlemekte..’(dir). Bu sistem, işleyebildiği ölçüde, kendisini harekete geçirebilmek için 3 faktöre ihtiyaç duyar: İdeolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz partiler, ve yerel sorunlara yönelik siyaset”¹¹. şeklinde özetlemiştir.

Başkanlık sistemine karşı, ülkenin demokratik olma nedenlerinin; her türlü organ etkisine karşı vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyarak geniş kullanılmasını sağlayan ve bunları garanti altına alan etkili ve bağımsız yargı sistemi ile ikili parti yapısı olduğu kabul edilmiş; ABD’de var olan sosyal aktivizmin, iktidarın denetlenmesine ve demokrasiden uzaklaşmasına karşı fren görevi gördüğü anlayışı yerleştirilmiştir.

⁹ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.301

¹⁰ “Amerikan Sistemi’nin o ülkede başarıyla işlemesinin altında sadece anayasal ve yasal yapıların dengeleme-denetleme esasına göre kurulmuş olmaları ve federal bir sistemin herhangi bir yönetim katını siyaseten çok güçlü kılmaktan uzak tutması yatmıyor. Bu işleyiş, toplumsal kültür ve davranışlar tarafından da destekleniyor. Çok sayıda gözlemcinin üzerinde ittifak ettiği hususlardan biri, Amerika’da Kıta Avrupası’ndan farklı olarak, siyasi ideolojilerin geniş ilgi uyandırmamasıdır. Amerikan toplumu pragmatizme değer veren, sorunların çözülebileceğine inanan, sorunları çözmek için herkesin ödün vermesi gerektiğini düşünen, uzlaşmayı en üst bir değer olarak benimseyen bir toplumdur. Bu anlayış sisteme esneklik kazandırmakta, yasama ve yürütme zıtlaşması ve kilitlenmesi potansiyeline karşı önemli bir güvence oluşturmaktadır. Buna ek olarak, Amerikan toplumu güçlü bir sivil toplum geleneğini de temsil ediyor.” TURAN, İlter; “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, sf.113-124, Başkanlık Sistemi, Birinci Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları (TBB), Ankara, Nisan 2005, sf.117

¹¹ “SARTORI, Giovanni; Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, (çev.Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, sf.120” Aktaran: TOSUN, Gülgün Erdoğan/TOSUN, Tanju; Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, 1.Baskı, Alfa Basım Yayım Dağıtım, Bursa, Haziran 1999, sf.93

Başkanlık sistemini özgün hale getiren tüm bu nitelikler, çalışmamızın ilk bölümünde; sistemin ortaya çıkışı, karakteristik özellikleri, sistemin temelini oluşturan sert kuvvetler ayrılığının organlar üzerinde ve arasındaki etkilerinin yanı sıra, Amerika'ya özgü parti zihniyetiyle birlikte ele alınmıştır. Tüm bu tespitlerin ardından, ikinci bölümde bu sistem; kuvvetler ayrılığı teorisine göre birebir karşıtını oluşturan, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ile işbirliğine dayanan parlamenter sistemle kıyaslanmış; iki sistemdeki belirgin farklılıklar, artılar ve eksileriyle birbirine paralel olarak değerlendirilmiştir. Başkanlık sisteminin, diğer hükümet sistemleriyle karşılaştırıldığı üçüncü ve son bölümde; kuvvetler birliğinin oluşturduğu, günümüzde İsviçre örneği ile somutlaşan meclis hükümet sistemi, kuvvetler arasında uzlaşmaya dayanan ve parlamenter rejim ile başkanlık rejimi arasında ara rejim oluşturan yarı başkanlık sistemi, başkanlık sisteminden sapmalarla ortaya çıkan ve Latin Amerika ülkelerinde rastlanan başkancı rejim uygulamaları kısaca incelenmiştir. Tüm bu değerlendirmelerde; yasama, özellikle yürütme kuvveti esas alınmış, yargı kuvvetine ilişkin detaylara girilmemiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

Başkanlık sisteminin ABD'de ortaya çıkışı ve etkili oluşunda ülkenin anayasası ile federal yapısının yanı sıra; sistemin ayırt edici unsurlarının, özellikle kuvvetler ayrılığı teorisinin etkisi olmuş, organlar arası denge ve bağımsızlık faktörü, sistemin temelini oluşturmuştur. Diğer yandan Amerikan sisteminin kendine has parti düzeni ile politik yapısı da, sistemin başarılı bir şekilde işleminde önemli rol oynamıştır.

A. ABD ANAYASASI İLE FEDERALİZMİN OLUŞUMU

Gerek Amerikan Anayasası, gerekse federal sistem, tarihsel faktörlere bağlı olarak oluşmuştur.

1. Tarihçe

En eski yazılı anayasa olan 1787 ABD Anayasası tarafından kabul edilen başkanlık rejimi, parlamenter sistemin aksine, doktriner bir sürecin sonucunda oluşmuştur. Amerika, 1600'lü yılların başından itibaren Avrupa'da pek çok ülkeden, en çok da İngiltere'den göç almaya başlamıştır. İngiltere'den yapılan göçlerde ülkenin yaşadığı ekonomik krizin yanı sıra; işsizliğin artması, maddi açıdan fırsat, dini açıdan özgürlük elde etme umut ve düşünceleri ile politik baskılardan kurtulma ihtiyacı etken olmuştur. Amerika'da koloniler kurmaya başlayan çeşitli kategorilerden göçmenler, anayurttan fakirliğin yanında, ortak dil ile İngiliz hukuk sisteminin adet ve göreneklerini; temel hak ve özgürlükler ile temsili sistemin karakteristik özellikleri olan; "kanuna saygı, kanun önünde eşitlik, ikili meclis, kanunsuz vergi olmaz, güçler ayrılığı, hükümetin halk tarafından parlamento kanalıyla kontrol ve denetiminin sağlanması, temsilcilerin doğrudan halk tarafından seçilmesi, iktidarın siyasal açıdan sorumluluk taşıması" gibi geçmişten itibaren kabul ettikleri parlamentonun varlık nedenini oluşturan temel prensipleri de beraberlerinde getirmişler ve uygulamaya başlamışlardır.¹² Temsili demokrasinin kurumlarının yanı sıra; zamanla bu koloniler, doğrudan demokrasinin ilkelerini de kabul edip

¹² Bu durum, söz konusu toplulukların ABD'ye demokrasinin temel kavramları olan; adalet duygusu, özgürlük ve eşitlik inancını da taşımalarına neden olmuştur.

benimsemişlerdir. Yeni kıtadaki ortak mücadele, bu göçmenleri birbirlerine daha çok yakınlaştırmıştır.

Başlangıçta Amerika'ya yerleşen koloniler açısından herhangi bir politika belirlememiş olan İngiltere; kendisine ham madde sağlanması, üretim konusunda rekabet edilmemesi şeklinde kolonilerine ticari şartlar getirmiştir. Bu şartlara uymayan kolonilerin tutumundaki itaatsizlik, İngiliz Hükümeti'ni kızdırmış olsa da, bu durum; kıtalar arası mesafe, yeni kıtadaki yaşam koşulları gibi nedenlerden ötürü kolonilerin bağımsızlık hareketlerini engelleyememiştir. Siyasi ve idari açıdan anavatana bağlılıkları devam eden koloniler, zamanla kendilerini bağımsızca idare etmeye başlamışlar; kral tarafından federe devlet şeklinde örgütlenerek kendilerini yönetme hak ve ayrıcalığına sahip biçimde kendi içlerinde ve kendilerince cumhuriyeti benimsemişler, halkın seçtiği meclisler oluşturmuşlar, siyasi özgürlükleri baz alarak devlet içindeki organların seçiminden kanun yapımına kadar demokratik usulleri hayatlarına geçirmişlerdir. Koloniler, Magna Carta'nın yanı sıra, İngiltere'de uygulanan kamu hukukunu sistemlerine dahil ederek kendilerini yönetmişlerdir. Bu gidişat, 1760 yılı sonrasında İngiltere'nin bu kolonileri ekonomi ve sanayi alanlarında kendisine rakip görmesiyle duruma el koymak istemesine, Amerika'da hızla ilerleyen ekonomiyi kontrol edebilmek adına farklı yöntemlere başvurmasına neden olmuştur.¹³ Oysa bu kontrol, iyiden iyiye bağımsızlıklarını kazanmış kolonilerin daha fazla özgürlük istemesi sonucunu doğurmuştur.

Diğer yandan, savaşların İngiltere'nin hazinesini kayda değer bir şekilde azaltması, ağır vergilere neden olmuş; anavatandan gelen bu vergilerin, kendileri açısından gayri meşru olduğunu iddia eden koloniler ile İngiltere arasında gerginlikler ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin bu sistemi uygulayabilmek için çıkardığı farklı yasalarla kolonileri denetim altına almak istemesi üzerine; “temsilsiz vergi olmaz” ilkesine göre, İngiliz Parlamentosu'nun koloniler tarafından seçilmemesi nedeniyle kendilerini temsil etmesi ve vergi alabilmesinin imkansızlığını savunan kolonilere karşılık; İngiltere, parlamenterlerinin tüm ülkeyi temsil ettiğini savunmuş, sonuç olarak iki tarafın temsil anlayışında belirgin farklılıklar ortaya çıkmıştır.

İngiltere tarafından çıkarılan kanunların kolonilerde ciddi tepkiler yaratması üzerine, Amerika'daki tüm kolonilerin temsilcileri, Eylül 1774'te Philadelphia'da

¹³ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.53; KUZU, Burhan; a.g.e., sf.8

toplanarak bir çözüm arayışına girmişlerdir. Bu kongre sonucunda alınan kararlar, birlik kurulmasına karar verilmiş; İngiliz Hükümeti tarafından alınan karar ve kanunların koloniler açısından bağlayıcı olmadığı belirtilmiş, anavatana yönelik olarak “Ana Haklar ve Şikayetler Bildirisi” yayınlanmıştır. Başlangıçta devlet kurma düşüncesinde olmayan 13 koloni, Philadelphia’da toplanarak birtakım haklarının olduğunu beyan etmiş; olayların büyüyerek iç çatışma halini alması üzerine, bu koloniler anavatandan koparak bağımsızlıklarını ilan etmeye karar vermişlerdir. Virginia temsilcisinin 1776 yılında bağımsızlığın ilanı ile Amerikan Federasyonu’nun kurulmasını önerdiği, Kongre’ye sunulan tasarının, Kongre tarafından kabul edilmesi üzerine; Thomas Jefferson önderliğinde bir komitenin, halkı bağımsızlığa iten nedenleri açıkladığı bildiriye hazırlamasına karar verilmiştir. Böylece 04 Temmuz 1776 tarihli Amerikan Bağımsızlık Bildirisi yayınlanmış; bildiri, ABD dışında da, hak ve özgürlükler açısından evrensel değerler ile siyasi felsefeyi ortaya koymuştur.¹⁴ Bağımsızlık Bildirisi’nin etkisi ve koloni devletlerin daha da güçlenerek siyasi bir yapıya sahip olmaları gerektiği düşüncesi ile koloniler, bundan böyle İngiliz Parlamentosu ile Kralın yetkilerini tanımayacaklarını ilan etmiş; mücadeleleri uğruna 15 Kasım 1777’de sadece 13 koloninin imzaladığı, devlet egemenlik ve eşitliğine dayalı, ortak bir yürütme, yasama ve yargı organını kabul eden bir konfederasyon oluşturarak ABD’yi kurmuşlardır.¹⁵

Sömürge yönetimlerine rağmen, egemenliği bağımsız biçimde sürdüren koloniler, tüm sömürgeler üzerinde tam yetkiye sahip bir yürütme organı kuramamışlardır. ¹⁶ Üye devlet temsilcileriyle oluşturdukları Kongre şeklindeki

¹⁴ Bildiri; “*Şu gerçeklerin apaçık olduklarına inanıyoruz; bütün insanlar eşit yaratılmışlardır. Yaratan, insanları başkalarına devredemeyecekleri bazı haklarla donatmıştır; hayat, hürriyet ve mutluluğu arama bu haklar arasındadır; insanlar, hükümetleri bu hakları güvence altına almak için kururlar ve hükümetlerin iktidarlarının meşruiyeti de yönetilenlerin rızasından doğar. Ne zaman ki bir hükümet, bu amacı yıkıcı bir şekle bürünür; halkın, o hükümeti değiştirmek ya da ortadan kaldırmak ve kendisine güvenlik ve mutluluk sağlamaya en uygun gözüken ilkelere dayanan ve bu şekilde teşkilatlandırılmış yeni bir hükümet kurmak hakkı vardır(...)*” “Bağımsızlık Bildirisinin Türkçe çevirisi; TANİLLİ, Server, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, İstanbul 1976, sf.425-426, Aktaran: KELEŞ, Mehriğül; Başkanlık Rejimi, I.Basım, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, Ekim 1996 sf.60

¹⁵ DEMİR, Fevzi; Anayasa Hukuku (Genel Hükümler ve Türk Anayasa Hukuku), 16 Nisan 2017 Tarihinde Yapılan Referandumda Kabul Edilen 6771 Sayılı Kanunun Hükümleri İşlenmiş 10.Baskı, Albi Yayıncılık, İzmir, Eylül 2017, sf.125-127; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.56-62; KUZU, Burhan; a.g.e., sf.8

¹⁶Her biri kendi ekonomisine, parlamento ve hükümetine, anayasasına, gelenek ve göreneklerine sahip olan 13 İngiliz kolonisi, bağımsız ve egemen bir cumhuriyet haline gelmiştir. Konfederasyonun tek kurumu olan Birleşik Devletler Kongresi; devletlerin kendisine tanımış olduğu belli ortak yetkileri ifa etmek için senede bir kez “diplomasi, uluslararası anlaşmalar, ordu, savaş, para, posta v.b.” konularda toplanmıştır. Her devletin sadece bir oy hakkına sahip olduğu bu kurumun dışında, yürütme organının bulunmadığı Konfederasyon uygulamasının, Büyük Britanya’ya karşı başlatılan savaştan itibaren, çok

meclis, birtakım yetkilerine rağmen, yeterince güçlü olamamıştır. Kolonilerin İngiltere'ye karşı başlattıkları Bağımsızlık Savaşı, 1783 yılında son bulmuş olmasına rağmen; koloniler, beraber hareket etme, işleri beraber yönetme ihtiyacından vazgeçmemişler; ancak düzenlemiş oldukları konfederasyon maddeleri, bu konuda yetersiz kalmıştır.

Diğer yandan, ulusal kurumların hazırlanması ve oluşturulması için Federal Konvansiyon kurulmuş, başkanlığına George Washington getirilmiştir. Anti federalistlerce, kişi hakları ve özgürlüklerinin federal devlete karşı garanti altına alındığı haklar bildirisinin anayasaya eklenmesi şartıyla¹⁷ anayasa tüm kesimlerce onaylanmış; 1787 yılında Philadelphia Konvansiyonu tarafından hazırlanan anayasa projesi; 13 koloninin, varlıklarını yitirmeden hak ve özgürlüklerini korumak, güçlü bir devlet oluşturmak, verginin düzenlenmesini sağlamak gibi ihtiyaç ve zorunlulukları açısından bir uzlaştırma belgesi olarak ortaya çıkmıştır. Eyaletler tarafından onaylanmasının ardından Anayasa, 1 Ocak 1789 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ABD Federasyonu kurulmuştur.¹⁸

2. Anayasa

Evrensel hukuk değerlerine hitap eden 4 Temmuz 1776 tarihli Bağımsızlık Bildirisi'nin etkisi ve Kongre'nin de teşvikleriyle koloniler; halkları için güvenlik ve mutluluk temellerine dayalı hükümetler kurarak kendilerine ait anayasaları hazırlamışlardır. Bu anayasalarda ortak olan nokta, kişi için dokunulmaz ve vazgeçilmez olan haklar ile hukukun kişiye ait olduğu düşüncesi olmuştur. Virginia Anayasası'nın temel ve hukuksal prensiplere ilişkin deklarasyonla başlaması, diğer eyaletleri de etkilemiş; her bir anayasa, özgürlükler listesinin daha da genişletildiği haklar bildirisine dayanmıştır. Tüm bu eyalet anayasaları, organik ve fonksiyonel açıdan kuvvetler ayrılığı ilkesini, denge ve denetim mekanizmalarını kabul etmişlerdir. Kolonilerin kendi devlet yönetimlerinde uyguladıkları; halkın egemenliği, eşitliği, özgürlüğü ve bağımsızlığı şeklinde temel prensip ve hakların

yararlı olmadığı anlaşılmış; barışın geri gelmesiyle birlikte eşitsizliklere bağlı, devletlerin ekonomik olarak korunması gerektiği gibi, sorunlar artarak gündeme gelmiştir. ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.311

¹⁷ Amerikan toplumunda oluşan ilk ayırım, federaller ile anti federaller arasında olmuştur. ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.302

¹⁸ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.62, 63; SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.68

yazılı olarak belirlenmesi, ABD'deki yazılı anayasa kurallarına zemin hazırlamış; nitekim bu temel kavramlar, 1777 yılındaki ABD'nin ilk anayasasında yer almıştır.¹⁹

Hala yürürlükte olan en eski yazılı anayasa olan ABD Anayasası, 17 Eylül 1787 tarihine aittir. Birliğin ihtiyaçları, özellikle kolonilerin toprakları konusundaki sorunların çözümlenmesi için birtakım söz sahibi kişiler; birliği, federal bir devlet kurarak güçlendirmenin gerekliliği konusunda ikna etmişlerdir. 1777 Anlaşması'nı gözden geçirmek için toplanan 1787 Konvansiyonu ile bu çözüm kabul edilmiş ve yeni metne; devletlerin gücü, büyüklüğü, nüfusları her ne olursa olsun, eşit olduklarını garanti altına alan hükümler dahil edilmiştir.²⁰

ABD Anayasası'nın hazırlanması aşamasında yasa koyucularda hakim duygu, her türlü kuvvete karşı taşıdıkları çekince ve güvensizlik olmuştur. Kolonilerin, İngiltere'ye karşı olan bağımsızlık girişiminde parlamentonun kendilerine karşı çıkarttığı yasalar, yasamaya karşı; kralı temsil amaçlı kontrol ve denetim yapan valilerin baskıları ve İngiliz kralının kendilerine karşı zor kullanma eğilimleri de, yürütmeye karşı güvensizlik duymalarına neden olmuştur. Anayasa'nın hazırlanmasında çok önemli rol oynayan Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı ilkesine göre organlar arasındaki denge arayışı da buradan gelmiş; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin farklı organlar tarafından uygulanmasıyla karşılıklı fren görevi oluşturularak checks and balances (denge ve denetim) kuralı yerleştirilmiş, böylece kişisel hak ve özgürlükler koruma altına alınmıştır.²¹

1787 Anayasası, içerik ve felsefi olarak kolonilerin esinlenmiş olduğu, daha çok monarşiye dayalı dönemin İngiliz Sistemi²², Locke ve Montesquieu gibi filozofların görüşleri, Fransız esintisi, Magna Carta ile yaşamış oldukları kolonyal deneyimlerin izlerinden etkilenmiş, böylece kendine has bir başkanlık rejimi oluşturmuştur. Kralın yerine "başkan"ın seçilmesinin temelinde, gittikçe etkisi artan "ulusal egemenlik" anlayışının, devletin başkanının otoritesine temel oluşturması düşüncesi yatmıştır.²³

Diğer yandan, yazılı anayasa faktörüyle Kongrenin yetkileri belirlenmiş; kişisel hak ve özgürlükler de anayasal güvenceye dahil edilerek, sakıncalı bulunan

¹⁹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e.,sf.60, 61

²⁰ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.312

²¹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.504

²² İngiliz modelinden esinlenen bu anayasa, kralın yerine cumhurbaşkanı koymuştur.

²³ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.64

İngiliz Parlamentosu'nun yasalar ve kişisel güvenceler konusunda tam ve sınırsız yetkisinden uzaklaşmıştır. Tüm bu sınırsızlığa karşı, tedbir olarak tüm siyasi kurum ve organların yetki ve görevlerini anayasayla belirlemeyi tercih eden ABD'li yasa koyucular, böylelikle yetki aşımını, dolayısıyla kişi özgürlüklerine aykırı davranılmasını, anayasa sayesinde engellemişlerdir.²⁴

Gücü sınırlama planının, düşünülmüş ve mantıksal şekli olan, daha çok güvenlik duygusunun ağır bastığı bu anayasada, öncelikli sorular; “her zaman daha çok güce ihtiyaç duyan bir kuvvetten, bu kuvvetin tek kişi ya da kurumda toplanmasından, keyfi iradede nasıl korunulabilir?”, “özgürlükler nasıl garanti altına alınabilir?” şeklinde olmuş, gücün zayıflatılması için, onun bölünmesine karar verilmiştir. Koloniler, bu anayasa sayesinde; yetkilerin, desantralizasyon yöntemiyle federal devlet ile federe devletler arasında dağıtılmasına, 3 ayrı kuvvete; ayrıştırmaların, yatay ve dikey olarak düzenlendiği, denge ve kontrol mekanizmalarının bir araya gelerek birbirini güçlendirdiği çift meclisten oluşan bir kongreye sahip olmuşlardır. Daha çok güvence sağlayabilmek ve organlar arasında olası sürtüşmeleri azaltabilmek açısından, anayasada, organların seçim usulü ile görev süreleri birbirinden farklı tutulmuştur.²⁵

ABD Anayasası ile pek çok ilke imza atılmıştır. Tarihin ilk başarılı koloni hareketlerinin sahibi olan bu sömürgeler; modern çağda, kurumlarına bir metinde yer veren, başkanlık rejimini uygulamaya koyan, Anayasa'nın yasa üzerinde üstünlüğünü garanti altına alan ilk toplum olmuşlardır. Daha önceden bilinen hükümet şekli olan konfederasyondan yola çıkarak federasyonu yaratmışlar ve cumhuriyeti hükümetin çağdaş uygulamalarına dahil etmişlerdir.²⁶

Amerikan Anayasası'nın uzun süredir işleminin nedeni, başlangıçtaki ihtiyaçları tam karşılar şekilde düzenlenmesinin yanı sıra, anayasal kuralların pratikteki uygulamaya yeterince pay bırakarak gerekli değişimlere izin vermesi olmuştur.²⁷ ABD Anayasası, kurucuların dahi beklentilerinin ötesine geçerek pek çok olaya ve toplumun değişimine tanık olmuştur. Kuvvetlerin uygulanması için uygun ve gerekli tüm kanunları yapma ve denetleme yetkilerinin verildiği yasama organı

²⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.128

²⁵ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.299

²⁶ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.301

²⁷ JACQUE, Jean-Paul; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 2e Edition, Editions Dalloz, Paris, 1996, sf.58

olan Kongre ile Yüksek Mahkeme, bu gelişimde çok büyük rol oynamıştır.²⁸ Ancak kurumların gelişmesinde anayasal metinler kadar, hatta daha da fazla uygulamanın etkisi olmuştur. Başlangıç metninin, karşılaşılan tüm sorunları çözmek açısından fazla eski olması, oylanan değişikliklerin koşullara bağlı olarak kabul edilmesi, zamana yayılması ve aralarında hiçbir uyum içermemesi sonucu içtihat hukuku, Amerikan anayasa sisteminin dayanıklı ve uzun süreli olmasını sağlayan yeni hukuku yaratmıştır.²⁹

İlanından itibaren pek çok “amendment”³⁰/değişiklik yaşayan anayasa, asıl başlangıç metnine dokunmadan, sonuna eklemelerle değişikliğe uğramıştır.³¹ 2013 yılı itibarıyla ABD Anayasası, farklı konularla ilgili olarak toplamda 27 kere değişiklik geçirmiştir. Bu değişikliklerden ilk on tanesi, 15.12.1791 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olup kendi içlerinde son derece uyumludur. Bunlardan dokuzu, çok somut bir şekilde haklar bildirgesi oluşturmakta; onuncusu, birlik ile devletler arasında olacak dağılım öncesinde olması gereken ilkeleri belirlemektedir. Bunlara ilaveten eklenen, 1798 ve 1804 yıllarında kabul edilen sonraki iki değişiklik de, özellikle yargı kuvvetinin rolü, başkan ile başkan yardımcısının seçimi başta olmak üzere federal kamu güçlerinin düzenlenmesi ile ilgili olarak ana metni tamamlamaktadır. 13, 14 ve 15. değişiklikler, en bilinenler olup köleliği kaldıran ve medeni anlamda soyla ilgili ayrımcılıkları yasaklayan değişikliklerdir. Biraz tutarsız olan sonraki değişikliklerden iki tanesi, kurumlara tamamen yabancı olup alkollü içkilere ilişkindir. Diğerleri; vergi, seçim, başkanlık süreleri, cinsiyet eşitliğiyle ilgili sorunları ele almaktadır.³²

Geçirdiği bazı değişiklikler ve eklerle beraber 30 maddeden oluşan ABD Anayasası, federal devletin yanı sıra, federe devletlerin yetkilerini de belirlemektedir. Üç milyon nüfuslu bir devlete yönelik hazırlanan bu anayasanın, günümüzde 250 milyonun üzerinde nüfusa sahip bir devlet açısından mükemmel bir şekilde uygulanıyor olmasının temelinde; İngiliz hukuk geleneği ile anayasa tarihi açısından kuvvetli bilgilere sahip olan yasa koyucuların, olumlu ile olumsuz arasında ayırım yaparak kendi rejimlerini oluşturmaları; örneğin “yargıç güvencesini” alarak krallık

²⁸ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.300

²⁹ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand; Droit Constitutionnel à jour Août 2011, 30e Edition, Editions Dalloz, Paris, 2011, sf.208

³⁰ Ek madde

³¹ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.68; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand; a.g.e., sf.205

³² PACTET, Pierre; a.g.e., sf.207, 208

rejimini bırakmaları, monark yerine seçim ile gelen bir başkanı tercih etmeleri ve dönemin önemli filozoflarının teorilerinden esinlenerek kişisel hak ve özgürlükleri garanti altına almaları yatmaktadır.³³

3. Federal Sistem

Bağımsız ve özgür olan kolonilerin, İngiltere'ye karşı başlattıkları düşmanca tutum, koloniler arası gerçek bir işbirliğinin önemi ile konfederasyonun yetersizliğini ortaya koymuş; bu durum da, federalizmin temelini atılmasına neden olmuştur. Konfederasyondan federasyona geçilmesiyle, 13 federe devlet, kendi varlıklarına rağmen, üstlerinde bulunan federal devletin egemenliğini tanımışlardır. 1787 Anayasası'nın yazılı olarak düzenlenmesinin temelinde; kolonyal dönemde, anavatan ile düzenlenen şartların yazılı olması, kimi eyaletlerde yazılı anayasaların hali hazırda varlığı, ama en çok da federe devletler ile federal devlet ilişkilerine yönelik yazılı kuralların gerekliliği yatmaktadır. Anayasa'nın sertliği, federe devlet anayasalarından üstünlüğü ve yalnızca belli koşullar çerçevesinde değiştirilebilecek olmasıyla açıklanmaktadır. 1791'de Anayasa'ya eklenen 10.değişikle, Anayasa'da açık bir şekilde federal devlete verildiği belirtilen yetkiler dışındaki tüm yetkilerin, aslen federe devletlere ait olduğu kabul edilmiştir.³⁴ Federe devletler üstünde tüzel bir kişiliğe sahip olan federal devletin son derece geniş yetkileri, ABD Anayasası madde 1'de sayılmıştır. Buna göre; “dış politikanın belirlenmesi, dış ilişkilerin yürütülmesi, ülkenin korunması, ordunun kurulması, savaş ilanı veya barış anlaşmalarının yapılması, federal mahkemelerin kurulması, mali işlerle bütçenin hazırlanması, dış ticaretin denetlenmesi, vergi ve posta işlerinin yönetilmesi, federe devletler arası uyumun korunması, her federe devletin hükümet şeklinin cumhuriyet olduğunun garantisinin sağlanması, bireylerin federe devletlere karşı korunması” şeklinde yetkiler, federal devlete ait olup federal devletin, kendisine tanınan yetkiler dışına çıkması söz konusu değildir.³⁵ Federal mahkemelerin, yasada sayılan yetkileri dışında kalan davaların tümü, federe devlet mahkemelerinin alanına girmekte; açık hüküm halinde federal mahkemeye temyiz mümkün kılınmaktadır.³⁶

Federal devleti oluşturan 50 federe devletten her biri, hür iradesiyle hazırladığı kendi anayasasına sahiptir. Buradaki ölçü, federal anayasayla uyumlu

³³ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.127, 128

³⁴ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.66, 67; SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.69

³⁵ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.315, 316; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf. 129

³⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju;a.g.e.,71

olma şartıdır. Nitekim federal devlet, bu konuda anayasanın demokratikliğini denetleme yetkisine sahiptir. Bu anayasalar, federal anayasanın aksine son derece uzun ve karmaşıktır çünkü, federasyon tarafından değiştirilmesini istemedikleri tüm konuları anayasalarına dahil ederek kendilerini güvence altına almışlardır.³⁷

Federe devletlerdeki siyasal şema, federal devletinkine paralel olup kuvvetler ayrılığı prensibine uygunluk ile organların bağımsızlığı söz konusudur. Tek meclisten oluşan Nebraska Eyaleti dışında tüm federe devletlerin yasama organları, Temsilciler Meclisi ile Senato şeklinde iki meclisten oluşmaktadır. Yürütme yetkisi, federal düzeydeki başkana karşılık gelen 4 yıllığına halk tarafından seçilmiş valiye verilmiştir. Valinin yetkileri, federe devlet düzeyinde Amerikan başkanından fazladır. Vali, yasama programının genel hatlarını belirlemek ve bunu yasama tarafından kabul ettirmek için belli baskı araçlarına sahip olmasının yanı sıra, bütçenin hazırlanmasından da sorumludur. Kısaca vali, federe devletlerde, gücün merkezi olarak ortaya çıkmaktadır.³⁸

Federal Anayasa, tüm federe devletlerin katılımıyla değiştirilebilmektedir. Bunun için öngörülen 2 yöntemle; bir yandan Kongre meclislerinin, diğer yandan federe devletlerin parlamentolarının 2/3 çoğunluk oyuyla değişim gerçekleştirilmekte, böylece sırf bu amaç için bir meclis oluşturulmaktadır. Böyle bir durumda kabul edilecek eklenti ve değişikliklerin, yürürlüğe girmeden önce Kongre tarafından belirlenen bir sürede³⁹ federe devletlerin 3/4'ü tarafından onaylanması gerekmektedir. Sonuç olarak, federal anayasanın, bazı devletlerin görüşüne karşı değiştirilebilmesi söz konusudur. Başkanın bu konuda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Örneğin 1787 Anayasası'na getirilen 26 amendment, Kongre'nin inisiyatifiyle yapılmıştır.⁴⁰

Başlangıçta 13 koloniyle ilgili ihtiyaçların belirlenmesi ve korunması amacıyla hazırlanan ABD Anayasası, neredeyse 250 yıl sonra hala geçerliliğini korumakta; son derece büyük bir nüfusa sahip dünya lideri bir ülkenin hukuk düzenini yönetmekte ve güvence altına almaktadır. Geçmişten günümüze ek değişikliklerle içerik açısından gelişen ve genişleyen anayasa; bir yandan kişi hak ve özgürlüklerini devlet karşısında garanti altına alırken, diğer yandan federal devlet

³⁷ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.75

³⁸ ARDANT, Philippe;a.g.e.,sf.314; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e.,sf.75-77; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf. 129

³⁹ Genelde 7 yıl

⁴⁰ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.313, 314

otoritesinin daha da güçlü hale getirilmesini hedeflemektedir.⁴¹

B. SİSTEMİN AYIRT EDİCİ UNSURLARI

Kuvvetlerin net ve sert ayrılığına dayanan Amerikan başkanlık sistemi, bu belirgin özelliğinin yanı sıra, karakteristik özellikleri ile de diğer sistemlerden ayrılmakta; organlar arasında var olan etkileşim ve denge mekanizmaları sayesinde sistem tıkanıklıklarının önüne geçebilmektedir.

1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Tarihsel olarak milli egemenlik ilkeleri, kuvvetler ayrılığı ile birlikte; mutlak monarşiye yönelik baskı yönetimine karşı, kişi özgürlüklerini korumak için ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin kökenleri, bilinenin aksine, Aristo'ya (M.Ö. 384-322) kadar uzanmaktadır. Daha o dönemlerde Aristo, “en iyi hükümet sisteminde her bir faaliyetin farklı organlara verilerek gerçekleştirilmesi gerektiğini” savunmuştur. Yasama, yürütme, yargı kuvvetleri arası ilişkilerden bahseden filozof, ancak bu kuvvetlerin gerektiği şekilde düzenlenmesi halinde, devletin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür.⁴² Diğer yandan; İngiltere, 1066 Norman İstilasından başlayarak 1689'daki Haklar Bildirgesi'ne (Bill of Rights) kadar, yürütme ve yasamanın birbirinden zamanla ayrılmasına tanık olmuştur.⁴³

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, teori olmadan önce, ilke olarak öncelikle, John Locke'un 17.yüzyılın sonunda (1690) yayınladığı Sivil Hükümet Üzerine Deneme (Essay on Civil Government) adlı eserinde yer almıştır.⁴⁴ Locke bu kitapta; “kraldan farklı bir parlamentonun ortaya çıkışı, bu parlamentonun krala kendini kabul ettirmesi” gibi ülkesinde yaşanan olayların sonuçlarını yazmıştır. Devletin yönetimine hakim “yasama-yürütme ve federatif” olmak üzere 3 kuvvetin bulunduğunu, bu güçlerin birbirlerinden ayrılmasının gerekli olduğunu savunan Locke'a göre; yasama kuvveti, kanun yapmaya ilişkin olurken; yürütme, bu kanunların uygulanması; federatif kuvvetse ‘*savaş, barış, birlik ve ittifak yapma kuvveti*’ olarak tanımlanmıştır. Buna göre, yetkilerin kötüye kullanılmaması adına ilk iki kuvvetin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Zira yasama kuvvetini

⁴¹ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.67

⁴² TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.464

⁴³ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları- *Ders Kitabı*- Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 3.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ağustos 2012, sf.218

⁴⁴ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.44

kullananların, kendilerini kanun üstünde konumlandırmalarından ötürü, bu yetkileri kendilerine uygulamamaları veya kişisel menfaat gözetmeleri söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle yürütmenin özerk bir kuvvet olarak yasaları uygulaması gerekmektedir. Her ne kadar bu anlayışa göre, yürütmenin yasamaya bağımlılığı söz konusu olsa da, kendisine ait belli bir takdir yetkisi de bulunmaktadır. Buradaki farklılık, yürütme kuvveti olan federatif kuvvetin, Locke tarafından bir kuvvet olarak ayrıştırılması, buna karşılık yargı kuvvetinin, yürütmenin içine dahil edilmesi olmuştur.⁴⁵

Görevler arasındaki ayrımı gören Aristo'ya karşılık Locke, bunların farklı organlarca yerine getirilebileceğini ortaya koymuş; Montesquieu ise çok daha ileri giderek despotik kuvveti engelleyen ve vatandaşların özgürlüklerini garanti altına alan bir hükümet sistemi arayışında olmuş ve bunu İngiltere'de bulmuştur.⁴⁶ Sarayın mutlakiyetine karşı siyasal özgürlüğün, kişinin her istediğini yapması değil, ama yetkinin keyfiliğinden korunması olduğunu; bu özgürlüğün, gücün aynı ellerde toplanmaması halinde çok daha iyi korunacağını, kurumlar arası uyumlu bir işleyişin bu şekilde sağlanacağını savunan Montesquieu, kuvvetin kuvveti durdurabilmesi için yetkinin bölünmesi gerektiğini, kuvvetler ayrılığının, yetkinin sınırlandırılması bakımından bir araç olduğunu ileri sürmüştür.⁴⁷

İngiltere'de yaşadığı süre içerisindeki gözlemlerini baz alan, aslen bir sosyolog olan Montesquieu, Kanunların Ruhu (De l'esprit des lois) adlı eserinin (1748), Kitap XI, Bölüm VI, "İngiliz Anayasası" başlığı altında, her devlette bulunan üç kuvveti, fonksiyonları ile birlikte tanımlamıştır. Buna göre; yasama kuvveti, "kanun yapma, düzeltme ve yürürlükten kaldırma"; yürütme kuvveti, "devlet açısından savaş ve barış yapma, güvenliği sağlama, istilayı önleme, elçi gönderme"; yargı kuvveti ise "suçluların cezalandırılması ile kişiler arası uyuşmazlıkların yargılanması" kuvvetidir.⁴⁸

Locke'tan farklı olarak Montesquieu, dış ilişkileri de yürütme kuvvetine dahil ederek yürütme kuvvetinin bütünlüğünü kabul etmiş ve üçüncü kuvvet olarak

⁴⁵ ACQUAVIVA, Jean-Claude; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 5e Edition, Gualino Editeur, Paris, 2001, sf.25; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.465; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.218, 219; NOMER, Mert; ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, 1.Baskı, On İki Levha Yayıncılık A.Ş., İstanbul, Mart 2013, sf.15

⁴⁶ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.45

⁴⁷ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.37

⁴⁸ NOMER, Mert; a.g.e., sf.16

yargılama kuvvetini tanımıştır.⁴⁹ Montesquieu'ye göre; “deneyimlerle sabit olduğu üzere, erk sahibi herkesin bunu kötüye kullanma eğilimi vardır.” Aynı kişide tüm yetkilerin bulunması tehlikelidir. Bu nedenle iktidar açısından bakıldığında yetkiyi kötüye kullanmamak adına, kuvvetin kuvveti durdurması gerekmektedir. Ancak ve sadece kuvvetler ayrılığı prensibi, yasalara saygıyı temin edebilir. Aksi takdirde, aynı hükümdar ya da meclisin, kendine göre uygulayacağı yasalar yapmasından korkulmaktadır. Yargılamanın yasamayla birleşmesi, keyfi iktidar ile yargıcın kanun koyuculuğuna; yürütmeyle birleşmesi ise yargıcın baskıcı kuvvete sahip olmasına neden olmaktadır.⁵⁰

Montesquieu, “Üç kuvvetin her birinin de sınırlı ve dengeli birer kuvvet olduğunu; yasamanın kendisinin koymuş olduğu kuralları uygulama yetkisinin bulunmadığını, yürütmenin sadece yasama tarafından koyulan kuralları yürütmesi gerektiğini, yargının ise hakimlerin yasa lafzını dile getirmekle görevli birer ağız olmaktan ibaret olduğunu” savunarak, bu kuvvetlerin sınırlarının dışına çıkmaları halinde veya yürütme ile yasama kuvvetlerinin tek elden kullanılması durumlarında, özgürlüklerin ortadan kalkacağını ileri sürmüştür.⁵¹

Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisinin kurucusu olarak kabul edilmesinin temelinde, önceki düşünürlere nazaran, konuyu çok net ve kesin bir dille ele alması; aynı zamanda bireysel özgürlükleri de, güçlerin ayrılmasıyla ortaya çıkacak dengeyle ilişkilendirmesi yatmaktadır.⁵² Bu teorinin özünde yatan düşünce; devlette yer alan yasama-yürütme ve yargı kuvvetlerinin her birinin, bağımsız olarak farklı organa verilerek⁵³ devletin kudret ve erkinin bölünüp sınırlandırılması, devlete karşı kişi hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınmasıdır. Yürütmenin monark elinde bulunması gerektiğini, hükümetin idaresinin tek kişi tarafından daha iyi yapıldığını savunan Montesquieu, buna karşılık yasama kuvvetinin, birden çok kişi tarafından kullanılmasının, çok daha olumlu olduğu görüşünde olmuştur. Filozof,

⁴⁹ Montesquieu'nün üçüncü kuvvet olarak yargı kuvvetini tanıma nedeni, kendisinin aynı zamanda bir yargıç olarak diğer yetkilerle olan farklılıkların bilincinde olmasıdır. Ona göre “hakim”, yöneticiler kategorisine girmemektedir. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.25, 26

⁵⁰ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.63, 64; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.466, 467

⁵¹ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.221; GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa, sf.155

⁵² TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.466

⁵³ Locke ve Montesquieu'nün tiranlığa karşı kişi özgürlükleri bakımından savundukları kuvvetler ayrılığı ilkesine karşılık, 18.yüzyıl'da Rousseau, bu ilkenin anlam taşımadığını, egemenliğin parçalanmaz yapısı gereği, toplum tarafından bir bütün olarak kullanılması gerektiğini savunmuştur. SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.71

yasamanın ayrı ayrı asil ve halk temsilcilerinin oluşturduğu bir kurulda toplanmasını, her iki bölümün birbirine karşı önleme ve sınırlama yetkisi olması gerektiğini; yürütme kuvvetinin bu kurulu, yasamanın da, yürütmeyi sınırlandırması gerektiğini savunmuştur. Yargı gücü ise, her türlü zümre ve meslekten uzak, bağımsız mahkemelerin olmalıdır. Yasaların uygulanmasından ibaret olan bu kuvvet, zaten yapısı gereği sınırlıdır. Montesquieu ayrıca, halkın içinden seçilen kişilerin de, mahkemelerde bulunmasının gerekli olduğunu ileri sürmüştür.⁵⁴

Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisinin, dönemin devlet adamlarınca benimsenmesi, siyasi iktidar kavramına şüphecilik ve güvensizlik⁵⁵ ile yaklaşılması sonucu yetkilerin kötüye kullanımının engellenmesi için denetim ve denge üzerine kurulu meşhur "checks and balances" teorisi gündeme getirilmiş; sistemin özüne, üç kuvvetin hiçbir şekilde tüm denetime sahip olamayacağı biçimde, uyum ve denge faktörleri yerleştirilmiştir.⁵⁶ Özet olarak, kuvvetler ayrılığı teorisi, her bir kuvvetin farklı bir organa tahsis edilmesini değil, yalnızca bir organın tüm yetkilerin sahibi olmamasını gerektirmektedir. Özgürlüğün korunması, yetki sahipleri arasında sürekli bir anlaşmanın gerekliliğinde yatmakta; her yetki sahibi, diğerinin keyfi tedbirler almasını engellemektedir.⁵⁷

Bu teori ilk olarak 1787 ABD Anayasası, 16.08.1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde⁵⁸, Fransız Devrim Anayasaları olan 1791 ile 1795 tarihli Anayasalar ve 1848 Anayasası'nda, son olarak da 1958 Anayasası hazırlığı için General de Gaulle'ü yetkilendiren 03.06.1958 tarihli kanundaki atıfta yer almıştır.⁵⁹

En basit haliyle, sert kuvvetler ayrılığı üzerine kurulu başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları birbirinden bağımsız olup organların, birbirlerinin

⁵⁴ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf 218- 220

⁵⁵ Liberal anlayışta, kuvvetin kuvveti durdurması ile bireysel özgürlüklerin güvencesine dayanan bu teorisinin özünde, siyasi iktidara karşı duyulan kuşku yatmakta, bu nedenle kuvvetlerin farklı organlarda bölünerek kullanılması savunulmaktadır. Sosyalist rejimlerin temelinde yatan anlayışa birebir ters olan bu anlayışın aksine, bu gibi rejimlerde, iktidarın güçlendirilmesi esastır; bu nedenle teorisinin sosyalist rejimlerde kabulü ve uygulanması mümkün değildir. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.469

⁵⁶ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.66

⁵⁷ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.38

⁵⁸ Bildirgenin 16.maddesi; "kuvvetler ayrılığının olmadığı, hakların garanti altına alınmadığı bir toplumda anayasanın da olmayacağını" hükme bağlamıştır. Kısaca, anayasa, kuvvetler ayrılığının şekle bürünmüş halidir. ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.44; GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa, sf.24; Kuzu, Burhan; a.g.e., sf.46

⁵⁹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.468

görevlerine son verme durumları söz konusu değildir.⁶⁰Başkanlık sisteminde, başkan yalnızca yürütme yetkisine sahiptir; hiçbir şekilde ve aşamada yasama sürecine dahil değildir, yasaları sadece uygulamakla yükümlüdür.⁶¹

ABD’de uygulanan “denge ve denetim” mekanizmasıyla, kuvvetlerde bağımsızlığın ön planda tutulduğu; sistem organlarının yapı, fonksiyon ve ilişkilerinde, kuvvetlerin sert ayrılığının korunması hedeflenmiştir.⁶²Bu sayede yasa koyucular, federal kuvvetin aşırı güçlü olmasını engelleyerek üç ayrı kuvvete bölünmesini sağlamışlardır.

Bu teorinin, günümüz rejimlerine geçmişte olduğu kadar uygun olmamasının nedeni; teorinin ortaya çıktığı dönemde, mevcut siyasi partilerin var olmamasıdır. Döneme ait iktidara ilişkin sorunların kurumsal niteliği, bu teori ile dengelenebilirken; siyasi parti olgusunun geniş bir yer tuttuğu günümüz sistemlerinde, kurumların biçimsellikten öteye gidememeleri, hükümet/parlamento ilişkisinin partilerle belirlenen iktidar/muhalefet ilişkisine dönüşmesi, teorinin geçmişteki anlam ve önemini yitirmesine neden olmuştur.⁶³

2. Karakteristik Özellikler

Başkanlık sisteminde; yasama ve yürütme kuvvetleri, birbirinden her açıdan bağımsız, ancak dengeli güçlere sahip iki organa verilmiştir. Organlar arasında, organik ve fonksiyonel anlamda sert kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Kuvvetler arasında var olan eşitlik, hukuki olup siyasi bakımdan yürütme organının üstünlüğü söz konusudur. Bu nedenle rejimin adı başkanlık sistemi olarak anılmaktadır. Buradaki güçlerin bağımsızlığı; organların yapı (her organa ait seçim mekanizması mevcuttur), fonksiyon (her organ kendi faaliyetiyle sınırlıdır) ve ilişkilerinde (organların birbirlerini etkilemesi ya da düşürmesi söz konusu değildir) bağımsızlık şeklindedir.⁶⁴

GÖZLER, sistemin mutlak özellikleri ile tali nitelikteki özellikleri arasında ayırım yapmaktadır. Sistemin mutlak özelliklerinde ilk olarak, tek kişilik yürütme

⁶⁰ Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistemde ise durum tam tersidir; söz konusu organlar karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verebilmektedir. GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa, sf.15, 16

⁶¹ GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa, sf.150

⁶² KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.24

⁶³ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.470

⁶⁴ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.30; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.66; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.506

organı sayılmaktadır. Bu özellik, başkanlık rejimini, parlamenter rejimden ayıran en önemli farklılıklardandır. Yürütmenin tek-başlılığı söz konusu olup politik açıdan en geniş yetkilere sahip olan ve tüm yürütme yetkisini kendinde toplayan, devlet başkanıdır.⁶⁵ Parlamenter rejimde yürütme organı, sorumsuz devlet başkanı ile siyaseten sorumlu kabineden oluşurken; başkanlık rejiminde, parlamenter sistemdeki şekliyle kabineye benzer kolektif bir organ bulunmamaktadır. Başkanlık sistemindeki “kabine” tamamen ‘istişari’ nitelik taşımakta; başkan, bakanlıklardan aldığı fikir ve görüşlerle bağlanmamaktadır. Bakanlıkların başında “sekreter” adı verilen, yasamaya değil tamamen başkana karşı sorumlu olan, başkanın talimatlarına tabi, onun tarafından atanan ve görevden alınan yardımcıları bulunmaktadır. Bu durum, devlet başkanlığı görevinin yanı sıra başkana, hükümet başkanlığı görevini de vermektedir. Hükümet ile devletin başı olan başkan, her ne kadar bakan-sekreter ve yardımcılarla donatılmış olsa da, yürütmenin başındaki tek kişidir. Bu sistemde meclisle başkan arasında aracılık yapacak herhangi bağımsız bir kurul bulunmamaktadır.⁶⁶

İkinci olarak, başkanın 4 yıllığına halk tarafından seçilmesi söz konusu olup süre bitiminden önce yasama organınca görevi sonlandırılmamaktadır. Yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız olması sonucu, temsilci ve senatörler de halk tarafından seçilmektedir. Her iki organın meşrulukları halkoyuna dayanmakta; hiçbir organ, diğerinin iradesine tabi olmamaktadır.⁶⁷

Son olarak, seçimden itibaren süresi boyunca görevde kalan başkanın, hiçbir şekilde güvenoyu alması veya yasamaya karşı sorumlu olması söz konusu değildir. Bu durum, seçimleri ve azilleri başkan tarafından yapılan sekreter-bakanlar için de geçerlidir. Bu nedenle başkanın ve bakanların, görev süresi içerisinde parlamentoca görevlerinden uzaklaştırılmaları mümkün değildir.⁶⁸

Sistemin olmazsa olmaz olarak kabul edilen yukarıdaki özelliklerinin yanında, ikincil özellikleri de bulunmaktadır. Bu ikincil özelliklerin birinin olmaması, başkanlık sisteminin oluşmasına engel değildir.

İlk olarak yasama organının, başkan tarafından feshi mümkün değildir. Bu durum, güvensizlik oyu kullanamayan yasama organına paralel olarak

⁶⁵ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.70

⁶⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.124; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.232

⁶⁷ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.70; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.123

⁶⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e.,sf.123; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.233; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.70

düzenlenmiştir. İki organın birbirlerinin varlığına son verememe durumu, kuvvetler arasındaki bağımsızlığın en doğal sonucudur.⁶⁹

Kişilerin hem yasamada hem de yürütmeye bulunması söz konusu değildir. Parlamenter rejimden farklı olarak burada, yürütme organı, yasamanın içindeki çoğunluktan oluşmamaktadır.⁷⁰ Başkanın seçimden önce kongre üyesi olması halinde, başkanlığıyla birlikte önceki görevini terk etmesi; bakanların da, meclisin dışından seçilmesi gerekmektedir. Yürütme organlarının, meclisin görüşme ve toplantılarına katılması ve yasa önerisinde bulunması söz konusu değildir.⁷¹ Aynı şekilde yasama organının da, hükümet aktivitelerine müdahalesi mümkün değildir. Sert kuvvetler ayrılığı gereği; başkan, sekreter ve yardımcılarının meclis çalışmalarına katılmaması durumu; toplantıda görüş bildirme, meclise temsilci gönderme, kanun teklif etme, toplantıları engelleme, dağıtma, meclisi tatile sokma gibi faaliyetleri kapsamaktadır.⁷²

Başkanlık sisteminin gerçek anlamda uygulandığı tek ve en ünlü örnek olan ABD’de, sert kuvvetler ayrılığına rağmen, sistemdeki serbest parti yapısı ile parlamentodaki komisyonlar sayesinde organlar arası ilişki ve etkileşim sağlanmaktadır.

3. Organlar Arası Etkileşim

Kuvvetlerin sert ayrılığı, başkanın tam ve tek yetki sahibi olduğu yürütme organı haricinde, yasama yetkisinin bulunmamasını ve emirlerinin yargı denetimine tabi olmasını gerektirmektedir. Yasama ve yürütme organlarının her aşamada birbirlerinden kesin ve net çizgilerle ayrılması, rejimin karakteristik özelliklerinden olsa da; bu durumun pratikte harfiyen uygulanması, devlet düzenini felce uğratabilecek niteliktedir. Bu nedenle, iki organ arasında işbirliği ve uyumu sağlamak açısından belli başlı etkileşim araçları düşünülmüş, sistem, "frenler ve dengeler" üzerine kurulmuştur.⁷³ Her iki organın da birbiri üzerinde denge ve denetimi söz konusudur.

ABD başkanı, farklı kurumlardan gelen farklı yöntemlerle sınırlandırılabilir. Başkana karşı Kongre’nin; impeachment, kanun çıkarma,

⁶⁹ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.234

⁷⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.502

⁷¹ Başkanın dolaylı tek müdahalesi, görüşlerini mesaj yoluyla iletmektir. Yasama organı, gerekli gördüğü takdirde, bu doğrultuda yasa tasarılarını hazırlamaktadır.

⁷² GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.71; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.124

⁷³ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.74

bütçe hakimiyeti, vergi denetimi, icrai ve idari işler hakkında soruşturma başlatma, savaş yetkisine sahip olma, dış ilişkilerde Senato'nun karar mercii görevi ile başkan tarafından yapılan atamaların tasdiki şeklinde yetkileri bulunmaktadır.⁷⁴

Kongre tarafından yapılan yasama meclisi soruşturması, yani impeachment (suçlama), başkanın cezai sorumluluğunun işleme koyularak görevden alınması prosedürüdür. Bu durumda suçlandırma⁷⁵ Temsilciler Meclisi, yargılama faaliyeti ise Senato tarafından yapılmaktadır. Mahkumiyet kararı, 2/3 üye oy çokluğuyla Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlığında verilmektedir.⁷⁶ Başkanın görevine son veren; siyasi değil, cezai nitelik taşıyan bu uygulamada, politik nedenlerle impeachment'a başvurulması mümkün değildir.⁷⁷ Bu suçlandırma, başkanın⁷⁸ yanı sıra, başkan yardımcısı ile tüm sivil yetkilileri kapsamaktadır.

Bu ağır ve istisnai prosedürün yanı sıra; her iki meclisin, başkanın politikası üzerinde, başkanın istediği yasaları reddederek, kabul ederek ya da metinleri değiştirerek kontrol imkanı bulunmaktadır. Parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemlerinden değişik olarak başkanlık rejiminde ortaya çıkan farklılık, yasama organı tarafından kabul edilen yasaların, gerekli hallerde ABD başkanı tarafından referanduma sunulamamasıdır.⁷⁹

Sistemdeki güçleri dengelemek, idari faaliyetlere yön vermek açısından, yürütme organı karşısında Kongre'ye verilmiş en önemli fren mekanizmalarından bir diğeri de, bütçe yetkisidir. Kongre'nin başkana karşı elinde bulundurduğu baskı araçlarından en radikal olan bu yetkiyle, başkanın politikası için gerekli finansmanın

⁷⁴ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.14

⁷⁵ İlgili suçlar; vatana ihanet, rüşvet, görevi kötüye kullanma ile diğer ağır suçlardır. Bunların haricinde başkanın sorumsuzluk sebebiyle görevine son verilmesi söz konusu değildir. KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.72; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.63

⁷⁶ Bunun sebebi, başkanın suçluluğunun kanıtlanması halinde, normal zamanda Senato başkanlık görevini de üstlenen başkan yardımcısının, başkanın yerine gelecek olmasıdır. KELEŞ, Mehriğül; a.g.e.,sf.121

⁷⁷ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.73; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.136

⁷⁸ ABD tarihinde impeachment vakalarına örnek olarak; Başkan J.Tyler (1843)- Temsilciler Meclisi'nde gereken çoğunluğun sağlanamaması nedeniyle sonuçsuz kalmıştır. Başkan Andrew Johnson (1868)- Senato'da 2/3 çoğunluk sağlanamaması üzerine beraat etmiştir. Richard Nixon-Watgate Skandalı (1974)- başkanın istifası nedeniyle impeachment usulünden herhangi bir sonuç alınamamıştır. Bill Clinton- Monicagate (1998-1999)- iki ayrı suçtan yargılanmasına rağmen eşit oyla beraat etmiştir. ABD'de impeachment nedeniyle bugüne kadar hiçbir başkan görevden alınmamıştır. GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.236; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand; a.g.e., sf.220, ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.337 ; NOMER, Mert; a.g.e., sf.47, 48

⁷⁹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.73; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand; a.g.e., sf.226

reddedilmesi, böylece başkanın hareketinin engellenmesi söz konusudur. Bütçeyi onaylayan Kongre olduğu için başkanın iyi bir bütçe elde edebilmek adına parlamenterlerle iyi ilişkiler kurması lehindedir. Zira başkan, meclislerde her zaman kendisi ile aynı partiden bir çoğunluk desteğine dayanmamaktadır.⁸⁰

Bunun dışında, vergi denetimi yoluyla da Kongre, başkanın mali politikasını kontrol etmektedir. Zira başkanın tüm harcamalarının ödeneklerinin Kongre'ce onaylanma zorunluluğu bulunmakta; bu zorunluluk yatırım programlarından askeri harcamalara ve dışişlerine kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.⁸¹ Sonuç itibarıyla, bütçenin hazırlanması başkana ait olsa da, kaynak ve kredi açısından karar merciinin Kongre olması, denge ve denetim mekanizmasının etkinliğini ortaya koymaktadır.

Kongre'nin içerisinde yer alan ve son derece geniş yetkilere sahip olan sürekli komiteler de (komisyonlar), yaptıkları soruşturma ve inceleme teknikleri sayesinde yürütme faaliyetlerine ilişkin yakından bilgi elde etmekte, bu şekilde yürütmeyi baskı ve denetim altına alarak bir çeşit fren görevi görmektedir. Yürütme tarafından ihtiyaç duyulan ekonomik desteğin yanı sıra, yasal düzenlemelerin Kongre'nin yetkileri kapsamında oluşu, yürütme mensuplarının söz konusu komitelere ileteceği bilgiler yoluyla işbirliği ve denge kurulması açısından önem taşımaktadır. Buradaki karşılıklı iletişim⁸² hem yasama, hem de yürütme organı için avantaj sağlamaktadır. ABD'de yaygın bu komite etkisi ve denetimi, "Kongre Yönetimi" olarak anılmaktadır. Bu sayede gerek Kongre, gerekse kamuoyu⁸³ yürütme organının içerisinde olan bitene tanık olabilmektedir.⁸⁴ Kongre'nin, meclis araştırması faaliyetlerinde sonucun olumsuz çıkması halinde, başkanı görevden alması söz konusu değildir.

ABD başkanı; önemli atamalarda, dış ilişkilerde uluslararası anlaşmaların geçerlilik kazanabilmesi için 2/3 çoğunlukla kabul edilmesinde Senato'nun onayına gereksinim duymaktadır. Bunun nedeni, federe devletlerin temsilcilerinin de, uluslararası ilişkilere etkilerinin gözetilmesidir. Başkanın bu gibi durumlarda Senato ile uzlaşması, bir çeşit zorunluluktur. Senato, anlaşmaları; onaylama, reddetme,

⁸⁰ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.337; KUZU, Burhan; a.g.e., sf.13

⁸¹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.123

⁸² Başkanın genel politikasının denetlenmesi/ yasal düzenlemeler konusunda uyarı ve taleplerin iletilmesi

⁸³ ABD rejiminde yadsınamayacak bir güç ve etkiye sahiptir.

⁸⁴ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.32- 33; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.124

çekinceyle veya şarta bağlı onama, yorumlama gibi çeşitli yöntemler izleyebilmektedir.⁸⁵

Her iki organ arası etkileşimin kesişme noktasında; ABD başkanının Kongre'den kaynaklanan yetki sınırları, Kongre'nin istekleri doğrultusunda genişletilebilmektedir. Burada daraltmada sınır, başkanın anayasal yetki alanıdır. Kongre, belli alanlarda gereken zaman ile teknik bilgiye sahip olmaması sonucu, başkanla onun yönetimdeki diğer bakanlıklara gerekli politikalar için karar yetkisi tanımaktadır. Aynı durum, ülke ekonomisinin geliştirilmesi, verimliliğin arttırılabilmesi açısından da mümkündür. Başkanın ihtiyaçlara yönelik yapıcı reform, öneri ve yapılandırma planları, Kongre tarafından birtakım kanunlar çıkartılarak onaylanabilmektedir. Yine olağanüstü hal (OHAL)⁸⁶ ve savaş⁸⁷ zamanlarında, Kongre'nin olağanüstü ve son derece geniş kapsamlı yetkileri başkana vermesi söz konusudur.⁸⁸

Savaş ilanına yönelik olarak Kongre'ye verilen yetki; başkanın, başkomutanlığa dair yetkisinin fren mekanizması olarak getirilmiş; halkı temsil eden Kongre'nin, ani kararlardan ziyade, mantıklı ve sağlıklı kararlar alabileceği değerlendirilmiştir. Savaşların sona erdirilmesine ilişkin yetki de, başkan ve Kongre'nin ortak kararlar kullandıkları bir yetkidir. Senato, başkanca imzalanan bir barış anlaşmasını onaylamak durumundadır. Ancak, başkana ait başkomutanlık görevi, ordulara geri çekilme emrinin, başkan tarafından verilmesini gerektirmektedir. Başkanların, savaş yetkilerini arttırarak kullanmaları üzerine; 1973 senesinde Kongre, Savaş Yetkileri Kanunu'nu çıkartarak askeri güç kullanımını denetim altına almıştır. Buna göre başkana, savaş ilanı dışında birlikleri riskli bir bölge veya göreve yollaması halinde, 48 saat içerisinde, Kongre'yi yazılı bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiş; Kongre'nin 60 gün içinde savaş ilan etmemesi halinde ise, başkana, birlikleri geri çekme zorunluluğu getirilmiştir.⁸⁹

Diğer yandan yürütme yetkisine sahip başkan; Kongre'ye karşı rapor, tüzükler, yıllık veya zorunlu mesajlar, veto yetkisi yoluyla bir nevi yasa önerisi

⁸⁵ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.72; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.136; NOMER, Mert; a.g.e., sf.39, 40

⁸⁶ Başkan'ın OHAL'lerde, her iki meclisi toplantıya çağırma gibi kuvvetli yetkileri bulunmaktadır.

⁸⁷ Başkanın savaş yetkisi, Kongre'nin kontrolüne tabidir. Örn. olarak bkz. Körfez Savaşı 1991 ile Irak Savaşı 2003. PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.226

⁸⁸ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.86, 87

⁸⁹ NOMER, Mert; a.g.e., sf.42-45

getirmekte, böylelikle yetkisinin sınırlarını genişletmektedir. Başkanın, sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle yasa önerisinde bulunamaması ve öngördüğü politikaya uygun yasaların görüşmelerine katılamaması, bu şekilde dolaylı yollara başvurmalarını gerektirmektedir. Anayasaca başkan için düzenlenmemiş olan kanun teklifi yetkisi, mesajlar yoluyla başkan tarafından kullanılmakta; bu yolla başkanın, Kongre ile iletişime geçerek Kongre faaliyetine katılması söz konusu olmaktadır. Birleşik Devletlerin durumuyla ilgili mesaj, Ocak ayında başkan tarafından meclislerin ortak toplantısında okunmakta, böylece başkanın talepleri Kongre'ye bildirilmektedir.⁹⁰

Başkanın birliğin durumu hakkında Kongre'yi mesaj yoluyla bilgilendirmesi ve gerekli tedbirler önermesinin dışında; mesaj hakkı, gerçek bir yasama inisiyatifi şeklinde gelişme göstermiştir. Birliğin durumuna ilişkin yıllık mesajın yanı sıra, başkan, parlamentoda etki sağlayabilecek üyeler, parlamenter dostlar vasıtasıyla yasaların hazırlık aşamasına yine dolaylı olarak dahil olabilmekte; Kongre'ye, tamamen yazılı kanun teklifleri içeren pek çok mesaj gönderebilmektedir. Başkanın arkadaşlarından Kongre üyesi bir kişinin, böyle bir durumda mesajları meclislerden birine bırakması yeterlidir.⁹¹ Başkan, ayrıca basın toplantıları yoluyla da, kanunlaştırılmasını dilediği konularda dolaylı şekilde görüş bildirmektedir.

ABD başkanının, Kongre'ye karşı elindeki diğer güçlü silah, veto yetkisidir. Anayasa, başkana, kendisine uygun gelmeyen yasalara karşı gelme şeklinde negatif bir ayrıcalık tanıyan veto yetkisi sunmakta; bir anlamda başkanı, yasama alanına dahil etmektedir. Kongre tarafından kabul edilen yasa tasarılarının, yasalaşma öncesi başkana sunulması gerekmektedir.⁹² Başkanın kanunlaşmasını istemediği tasarılar hakkında 2 şekilde veto hakkı bulunmaktadır.

İlk olarak Kongre tarafından kabul edilen ve kanunun yürürlük kazanması için başkanın onayı gereken 10 günlük süre içerisinde başkan, mesaj yoluyla Kongre'ye bu yasanın kendisi tarafından kabul edilmediğini (veto edildiğini) bildirmektedir. Yasanın yeniden kabulü, Kongre'de bulunan her iki meclisin 2/3 çoğunluk oyuna bağlıdır. Meclislerin her birinde bu çoğunluk sağlanarak yeniden kabul edilen yasa, başkan tarafından yayımlanmak zorundadır. Ancak pratikte, söz konusu çoğunluğu sağlamak son derece zordur. Bu nedenle başkan, yayımlanmasını

⁹⁰ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.334; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.237

⁹¹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.507; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.67; KUZU, Burhan; a.g.e., sf.32

⁹² NOMER, Mert; a.g.e., sf.17

tercih etmediği yasaları engelleme lüksüne sahiptir. Bu durum, Kongre'ye başkan ile uzlaşma zorunluluğu yüklemektedir.

"Vetonun geçersiz kılınmasının zorluğundan dolayı Sanford Levinson yasamayı tricameralism yani üç meclislilik olarak tanımlamaktadır. Levinson'un üçüncü meclisten kastı başkandır, gerekçesi ise başkanın Anayasa'da açıkça veto yetkisi bulunması ve bu yetkinin başkanın yetkilerini belirleyen Anayasa'nın 2.maddesi altında değil de yasama organını düzenleyen 1.maddesi altında yazılmış olması, yasalara başkanın hayat verebilmesidir."⁹³

İkinci seçenek, zamanlamayla ilgilidir. Kanunun kabulü ile onaylanması esnasında, Kongre'nin tatile girmesine 10 günün altında bir süre var ise, başkan bu kanunu imzalamayarak cebine koymaktadır. "Cep vetosu" adı verilen bu ikinci durumda da, yasanın, tatil sonrası yine ilk seçenekteki benzer şekilde ve çoğunlukta onaylanması gerekmektedir. Ancak bu süreçte gerek başkan, gerekse Kongre açısından koşulların değişmesi halinde, tasarı gündemden düşebilmektedir.⁹⁴

Kongre'den, kendisinin hoşuna gidecek bir yasanın onaylanmasını elde edememiş olan başkan, veto yetkisi sayesinde, hoşuna gitmeyen bir yasanın da yürürlüğe girmesini engelleyebilmektedir. Yasama sürecinde veto hakkını kullanmakla tehdit ederek Kongre'nin üzerinde ciddi bir etki kuran başkan, Kongre'nin belli bir takım değişikliklerden vazgeçmesine veya başka değişiklikleri kabul etmesine neden olmakta; veto tehdidinin caydırıcı etkisi, başkan ve Kongre arasında bir işbirliğinin oluşmasına yol açmaktadır.⁹⁵

Yasama ve yürütme organları arasındaki zorunlu ve sürekli etkileşim; başkanın, Kongre'deki çoğunluğun, partisi tarafından sağlanmasını tercih etmesini gerektirmektedir. İki organ arasında meydana gelebilecek anlaşmazlıkların kurumsal olarak çözülebilmesi mümkün olmadığı için, uyuşmazlık halinde sistemin kilitlenmesi sorunu gündeme gelmektedir. Ancak, Kongre'de çoğunluğa sahip olunması da, her zaman iki organın uyum içerisinde olacağı anlamına gelmemektedir.⁹⁶

Sonuç olarak, başkan ile Temsilciler Meclisi, aralarında politik görüş farklılıkları olsa da, eşit olmayan karşılıklı görev süreleri boyunca beraber yaşamaya mahkumdurlar. Başkan, eğer görev süresinin başında, Temsilciler Meclisi'nde bir

⁹³ NOMER, Mert; a.g.e., sf.38, 39

⁹⁴ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.92, 93; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.74; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.225

⁹⁵ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.68

⁹⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.72

çoğunluğa dayanma şansı elde ederse, görev süresinin ortasında, meclisin tamamen yenilenmesi halinde aynı çoğunluğa sahip olup olmamaktan emin olamamakta; Temsilciler Meclisi'nin desteği, Senato tarafından desteklenmedikçe yeterli gelmemektedir. İki meclisin yetkilerinin eşit oluşu, aralarında çok daha fazla uyum oluşturmalarını gerektirmektedir. Olası tüm bu zorluklara rağmen, sistem her türlü hipotezde işlemektedir. Karşıt veya çekimser çoğunluklarla işbirliği yapmak zorunda kalsa da, başkanın motor ve yönetici rolü, görevin başkan tarafından tek başına üstlenilmesini gerektirmektedir. Kongre, her ne kadar, kuvvetli bir karşıt güç olsa da, başkanın yerine geçerek federal politikayı yönetme imkanına sahip değildir.⁹⁷

Ülkenin federal devlet yapısına sahip olmasının yarattığı siyasal denge faktörünün, hukuksal güvence olarak Federal Yüksek Mahkeme tarafından garanti altına alınması da, ABD başkanının güç alanını sınırlandırmaktadır.⁹⁸ Devlet yapısının federal olması nedeniyle; federe devletlerin anayasal düzenlerinin gerektirdiği denge unsurunun yanı sıra, bu devletlerin genel siyasete karşı olası muhalif tutumları, benzer şekilde kamuoyunun pozisyonu, genel anlamda yürütme içerisindeki bürokratik uyum da, başkanı sınırlayan faktörler arasındadır. Son olarak basın, medya, kilise, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, sendikalar da başkan üzerinde baskı gücü oluşturabilmektedir.⁹⁹

C. KUVVETLERİN AYRILMASI

Bu sistemde yasama-yürütme-yargı kuvvetleri arasında var olan güçler eşitliği, fren ve denge mekanizmasının son derece başarılı bir şekilde işlemesinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu eşitlik, sadece hukuki olup siyasi açıdan yürütmenin yasamadan üstün olması söz konusudur. Rejimin adı da buradan gelmektedir.¹⁰⁰

1. Yürütme Organının İşleyişi ve Yapısı

Yürütme organı; başında başkanın bulunduğu, başkan yardımcısı ile sekreterlerin yanı sıra, yürütme bürolarının, bağımsız kamu ve hükümet kuruluşlarının oluşturduğu güçlü bir organizasyondur.

⁹⁷ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.223

⁹⁸ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.509; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.163

⁹⁹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf. sf.127, 128

¹⁰⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.502

a) Başkan ve Yardımcısı

Tüm Amerikan politik sistemi, başkan üzerine kurulu¹⁰¹ olup yürütme yetkisi ve kuvveti, anayasa tarafından başkana verilmiştir. Başka rejimlerde yer alan devlet başkanı ile hükümet başkanı arasındaki ayrım, ABD’de yetkilerin tek kişide toplanmasıyla¹⁰² ortadan kalkmıştır. Yardımcı ve sekreterlerinden bağımsız olarak son derece güçlü yetkilere sahip olan başkanın seçim usulü, başkan yardımcısının seçimini de içinde barındırmaktadır.

aa.Seçim Usulü

ABD başkanı; prestij ve otoritesini, psikolojik¹⁰³ ve hukuksal¹⁰⁴ olmak üzere iki kaynaktan almaktadır.¹⁰⁵ Başkan ile başkan yardımcısının, halkoyuyla iki dereceden oluşan bir seçim ile seçilmesi söz konusudur. Her iki konum için, adaylarda; doğumdan itibaren Amerikan vatandaşı olup 35 yaşını tamamlamış olma, 14 yılın üstünde bir süredir ABD’de yerleşik olma şartları aranmaktadır. Başkan adayları seçiminde, partiler önemli rol oynamakta; adayın, mutlak suretle Cumhuriyetçi ya da Demokrat Parti’nin desteğinden faydalanması gerekmektedir.

Seçmenler açısından bakıldığında ise; seçmen listelerine kayıtlı olarak oy kullanabilmek için talepte bulunmak gerekmektedir. Pek çok eyalette, süreye tabi ikamet şartı bulunmakta; bu durum da yerleşik halde bulunmayan ya da iş veya başka nedenlerle sık taşınmak zorunda kalan kişilerin oluşturduğu seçmen kitlelerinin seçimlere katılmasında güçlük çıkarmaktadır. Yine bazı devletlerde okuma-yazma gibi eğitim şartları getirilmekte, bu durum da, eğitim ve kültür seviyelerinin düşük olduğu kesimlerde potansiyel seçmenlerin elimine edilmesine yol açmaktadır. Son olarak bazı eyaletlerde, vergi ve gelir şartı gibi kriterler dikkate alınarak belli bir kesimin yine parkurun dışında bırakılması sağlanmaktadır.¹⁰⁶

ABD başkanının seçimi, farklı etaplardan oluşmaktadır. İlk etapta, Yöresel Kongre’de seçilen delegeler, sonrasında Ulusal Kongre’de yeniden bir seçim

¹⁰¹ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.214

¹⁰² Yürütme organı monist yapıdadır.

¹⁰³ Halkoylamasına dayanan seçim sistemi

¹⁰⁴ ABD Anayasası’nın ruhu ve lafzı

¹⁰⁵ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.10

¹⁰⁶ Eğitim, kültür, ekonomik durum gibi kriterlerin daha çok zencileri hedef alması, ABD’nin hala ırkçılık rüzgarlarının etkisinden kurtulup kurtulamadığı konusunda akıllarda soru işareti yaratmaktadır. KUZU, Burhan; a.g.e, sf.23

sürecinden geçmekte; kendi partileri, kendi başkanlarını ve başkan yardımcılarını seçmektedir. İkinci etap, ABD başkan ve yardımcısını seçmekle görevli olan ikinci seçmenlerin, halk tarafından Kasım ayının 2.Pazartesi günü seçilmesine ilişkindir. Bu seçmenlerin sayısı, eyaletler tarafından Kongre'ye verilecek Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının toplamına eşittir.¹⁰⁷ Oylamanın yapılması, ulusal bazda ve aynı günde gerçekleşmektedir. Bu seçimle birlikte potansiyel başkan, az çok bilinir hale gelmektedir. Bu seçmenlerin partili olmaları, kendi parti adaylarını desteklemelerine neden olmaktadır. Buna rağmen, ikinci seçmenler diledikleri adaya oy vermede serbesttirler. 2013 itibarıyla 156 ikinci seçmen kendilerinden beklenenin dışında oylamada bulunmuştur. Keza, Federal Yüksek Mahkeme, 1952 tarihli Ray Blair'e Karşı Kararı'nda, ikinci seçmenlerle siyasi partilerine ilişkin olarak vaatle bulunma zorunluluğunu anayasaya aykırı bulmamıştır. Her ne kadar ABD'de sadece 24 eyalette sözünde durmayan ikinci seçmenlere yönelik cezalar öngörülmüş olsa da, bu cezalar pratikte hiçbir zaman uygulanmamıştır.¹⁰⁸

Üçüncü ve son etapta, Ocak ayının 2.Pazartesi günü, ikinci seçmenlerin kendi eyaletlerinde toplanması ve başkanla başkan yardımcısını seçmeleri söz konusudur. Mühürlü zarflar halinde Washington'a Senato Başkanlığı'na gönderilen oylar, Kongre'nin huzurunda açılarak oy sayımı gerçekleştirilmekte ve kazanan aday ilan edilmektedir. Sonuç olarak ikinci seçmenler arasından en fazla oy almış aday, ABD Başkanlığı'na seçilmiş olmaktadır. Çoğunluk sağlanamadığı takdirde, Temsilciler Meclisi ilk üç aday arasından bir tanesini gizli oy ile başkan seçmektedir. 20 Ocak'ta görevine başlayan başkan, Yüksek Mahkeme Başkanı önünde Anayasa üzerine ant içerek Kongre'deki söylevinin ardından Beyaz Saray'a yerleşmektedir.¹⁰⁹

Adayın kişiliğine dayandırılan başkanlık seçim kampanyası, yine aday tarafından yürütülmekte ve yönetilmektedir. Burada önemli olan, adayı destekleyen partinin mali durumudur. Özel sektörde yer alan ciddi yatırımcı güçlerin kendi çıkarları doğrultusunda destekledikleri adayın şansı, her halükarda yüksektir. Aynı şekilde basın ve medyanın da, seçim kampanyasında rolü ve desteği büyüktür.¹¹⁰

¹⁰⁷ NOMER, Mert; a.g.e., sf.6

¹⁰⁸ NOMER, Mert; a.g.e., sf.7-9

¹⁰⁹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.81-84; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.61; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.131; ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.324

¹¹⁰ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.83

Halkoyuyla 4 yıllığına seçilen başkan, arka arkaya iki dönemden fazla başkanlık yapamamaktadır. Tarihsel nedenlerden ötürü, başkana iki dönem kuralı getirilmiştir. F.D.Roosevelt'in arka arkaya 3 kez yeniden seçilmesinin ardından, 1947'de kabul edilen 22.amendment, bu duruma son vermiş; başkana yalnızca bir kere daha yeniden seçilme hakkı tanımıştır. Aksi halde bir daha aday olabilmek için bir dönem ara vermek gerekmektedir. Bu değişikliğin geçerlilik tarihi, 22.02.1951'dir.¹¹¹

Son derece silik bir role sahip olan başkan yardımcısının seçiminde ise, farklı bir yöntem izlenmekte; başkanın eğilimine göre zıt kutuptan seçilmesine özen gösterilmekte; başkan sağdan ise, yardımcısının soldan, başkan kuzeyden ise yardımcısının güneyden aday gösterilerek seçmen ve güçler dengesinin sağlanmasına çalışılmaktadır.¹¹² Bu kişi, başkan adayı ile ortak yönleri nedeniyle değil, daha çok kişisel ve politik imajı farklı olduğu ve seçmen oy potansiyelini arttırma ihtimali yüksek olduğu için seçilmektedir. Hatta, tehlike arz eden bir rakibi, seçim yarışından vazgeçirmek adına kendisine, başkan yardımcılığı görevi teklif edilebilmektedir. Kısaca, başkan yardımcısı ileride başkan olmak için değil, seçim sürecinde başkanla işbirliği yapmak için seçilmektedir.¹¹³

Başkanla aynı zaman ve şekilde, aynı süre için seçilen başkan yardımcısı, Senato tarafından en yüksek oy almış 2 aday arasından belirlenmektedir.¹¹⁴ Aynı zamanda Senato Başkanı olan başkan yardımcısı; başkanın ölüm, istifa, görevlerini yapamayacak hale gelmesi durumlarında başkana vekillik etmektedir. Başkan yardımcısının, başkanın yerine ilk iki senelik görev süresinde geçmesi halinde, yalnızca bir kere tekrar seçilme hakkı, son iki senede geçmesi halinde ise, iki görev süresi kadar adaylığını koyma hakkı bulunmaktadır. Bu sayede, olası 2 görev süresi ile beraber başkan yardımcısının, 10 yıl boyunca başkanlık yapma ihtimali söz konusudur.¹¹⁵ Aksi durum halinde, yani başkan yardımcılığının boş kalması durumunda¹¹⁶, başkanın atayacağı yeni yardımcının, Kongre Meclisleri'nin oy

¹¹¹ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.215, KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf. 159; ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.319

¹¹² KUZU, Burhan; a.g.e., sf.18

¹¹³ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.317

¹¹⁴ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.84

¹¹⁵ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.319

¹¹⁶ Ölüm ya da azil hali

çokluğuyla onaylanarak göreve başlaması söz konusudur. Başkan yardımcısının görevi formel ve pasif bir görevdir.¹¹⁷

ABD'nin siyasi rejimi; demokratik alanda seçimlerin önem, sayı ve sıklığı; yetki alanında da, başkanın faaliyetlerine yönelik her türlü keyfiliği önleyen kesin sınırları sayesinde, başkanı temel organ haline getirmekte; sistemin liberallik ile etkinliği uzlaştıran düzenlemesi, rejimi orijinal kılmaktadır.¹¹⁸

ab. Başkanın Yetkileri

Anayasa'ya göre yürütme yetkisi, başkana ait olup yasaların sadakat ile düzgün bir şekilde yürütülmesi için başkanın gerekli ilgi ve özeni göstermesi gerekmektedir.¹¹⁹ 1926 tarihli Myers/ ABD kararında, Yüksek Mahkeme, Anayasaca yasaklanmayan tüm yürütme yetkilerinin ABD Başkanı'na ait olduğuna hükmetmiştir.¹²⁰

ABD Anayasası'nda başkan, devletin başı olarak milli birliği temsil etmekle görevli olup "yürütmenin başı", "hükümet şefi", "silahlı kuvvetlerin başkomutanı" fonksiyonlarına sahip olmasının yanı sıra, günümüzde ve dünyada; "parti lideri", "baş diplomat", "baş kanun koyucu", "halkın sesi", "ekonominin başı", "huzurun koruyucusu" ve "dünya lideri" şeklinde sıfatlarla anılmaktadır.¹²¹

İlk olarak, başkanın hükümetin yönetimi konusundaki yetkileri; yasaların düzenli işleyişini gözetmekten başkanlık kararnamele¹²² ile yönetmeliklerin çıkarılmasına, ceza affından¹²³ değiştirilmesine, savaş zamanlarında ordu ve silahlı kuvvetlere komutanlık etmeye kadar genişlemektedir.¹²⁴ Ayrıca ABD başkanı, her devlet başkanı gibi, dış ilişkilerin yürütülmesinden ve uluslararası anlaşmalardan sorumludur. Burada checks&balances sisteminin getirdiği önemli nokta; başkanın, üst bölümde daha önce belirtildiği üzere, anayasa tarafından devletin başı ilan edilmiş olmasına rağmen; uluslararası alanda salt yetkisine izine verilmemiş, bu

¹¹⁷ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.59; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.115, 116

¹¹⁸ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.205

¹¹⁹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf 86

¹²⁰ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.361

¹²¹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf. 63; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e, sf. 89-95

¹²² "*Executive order*" başkana ait tek taraflı bir yetki olup kanun hükmünde kararnamelere tekabül etmekte; yürütmenin, yasama işlevine müdahale ettiği alanlardan birini oluşturmaktadır. NOMER, Mert; a.g.e., sf.75

¹²³ Af yetkisi, Senato onayından bağımsız, başkanın tek başına kullandığı anayasal yetkisidir. NOMER, Mert; a.g.e., sf.70

¹²⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.132

yetkiyi kullanırken Senato'nun onayını alması gerekliliği getirilmiştir.¹²⁵ Zira anlaşma, Senato'nun 2/3 çoğunluk onayına tabidir. Başkanın yurtdışına elçi göndermesi gibi diğer dış ilişkilere yönelik yetkileri de aynı şekilde, Senato'nun onayını gerektirmektedir.¹²⁶

Federal Anayasa tarafından başkana tanınan bir yetki olan atama görevine ilişkin olarak başkan; büyükelçi, konsolos, diplomat, sekreter, bakan, federal memur ve yüksek mahkeme yargıçlarını kendisi atamakta fakat Senato'nun onayına ihtiyaç duymaktadır. Senato'nun baskın rolünden ötürü, başkan genellikle Senato tarafından önerilen kişilerin atamasını gerçekleştirmektedir. Atamalara karşılık, memurları görevden alma konusunda Senato'dan bağımsız yetkiye sahip olan başkan, yalnızca Anayasa tarafından "görevden uzaklaştırılmaz hakimler" hakkında bu yetkiden mahrumdur.¹²⁷ İkinci derece memurların atanması ise, Senato'dan bağımsız doğrudan başkana aittir. Diğer yandan, başkanın, Kongre izni olmadan savaş ilan edebilmesi söz konusu olmamakla birlikte, gerekli gördüğü yere asker gönderme yetkisi mevcuttur.

"Organlar arası etkileşim" bölümünde daha önce değerlendirildiği üzere; sert kuvvetler ayrılığına rağmen; kanun hazırlanması aşamasında başkanın veto yetkisi bulunmakta, başkana gönderilen yasa tasarısı, 10 gün içerisinde veto edilerek yürürlüğe girmekten alıkonabilmektedir. Tasarının vetodan sonra oylanarak onaylanması, kuvvetli bir meclis çoğunluğunu gerektirmekte, pratikte oldukça nadir yaşanmaktadır.¹²⁸

Başkanın yasama organına dolaylı olarak "müdahalede" bulunabildiği bir diğer yetki, yıllık mesajlara ilişkindir. Ocak ayında toplanan iki meclisin önünde yıllık politik programını okuyan başkan, ulusa sesleniş adı altında bir yandan ülkenin içinde bulunduğu durumla ilgili Kongre'ye rapor verirken, diğer yandan kendince uygun kabul ettiği kanunların çıkarılması yönünde önerilerde bulunmaktadır. Ulusa sesleniş, bir anlamda başkanın, medya desteğiyle kamuoyunu etkileyerek Kongre üzerinde baskı kurmak anlamında elinde bulundurduğu bir kozdur. Konuşmalar; "*ulusa sesleniş mesajı*", "*ulusal bütçe mesajı*", ve "*yıllık ekonomik rapor*" şeklinde üç

¹²⁵ NOMER, Mert; a.g.e., sf.79

¹²⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.65

¹²⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.134

¹²⁸ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.361; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.133

ana başlıktan oluşmaktadır.¹²⁹ Acil ve zorunlu durumların yanı sıra, başkan tarafından uygun görülen durumlarda da mesajların Kongre'ye gönderilmesi söz konusudur. Bu yetki, "başkanın dolaylı olarak yasa teklifine katılması" şeklinde yorumlanmaktadır.¹³⁰

Başkan aynı zamanda, Kongre toplantılarını da denetlemekte, Kongre'yi olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir. Meclislerin çalışma dönemleri, bitiş tarihlerini belirleyemedikleri vakit, tarihi tespit etme ve birtakım yasaların çıkarılabilmesi için meclislerin çalışmalarını uzatma görevi de yine başkana aittir.¹³¹ Tüm bu yetkilerin yanı sıra, Kongre'nin başkana ekonomi alanında ciddi anlamda geniş yetkiler verdiği ve tüm ekonomik politikaların, başkanın yönetiminde olduğu bir gerçektir.

Başkanın çok geniş yetkilerinin kapsamı, karakterinin etkisiyle daha da artabilmektedir. Tarihteki güçlü başkanların uygulamada gerçekleştirdikleri emsal nitelikteki icraatlar, başkan yetkilerinin oldukça genişlemesine yol açmıştır.¹³² Bu başkanlar arasından Theodore Roosevelt, gelişme ve büyümeyi esas almış; başkanlık yetkilerini genişletebilmek adına yürütme organının aktif olmasını sağlamış; aynı zamanda kamuoyunun güç ve etkisinden yararlanmıştır. Roosevelt, olağan dönemlerde başkanın yetki sınırlarını genişletmiş; Washington, Jackson, Lincoln gibi başkanların OHAL'lerdeki uygulamalarını barış zamanına taşıyarak anayasa ve yasalarca sınırlandırılmayan tüm yetkilerin başkanda toplandığını ileri sürmüş, hizmet teorisinin önemine vurgu yapmıştır.

Devletin vatandaşa karşı pozitif sorumluluğu üzerine kurulu olan ve T.Roosevelt ile özdeşleşen "hizmet teorisi", Amerikan Anayasası'nın yoruma açık yapısından kaynaklanmakta, halkı direk olarak etkilemeyi hedef almakta, halkın yaşam kalitesinin arttırılabilmesi açısından hükümetin sorumluluklarının altını çizmektedir. Gerek teori, gerekse Amerikan başkanlık kurumunun gelişmesinde; her iki savaşın etkisiyle örselenen ekonomi neticesinde, federe devletlerin federal devletten kalkınma ve adalet beklentileri, Kongre'nin sorunlara gerektiği kadar hızlı çözüm üretememesi, karizmatik başkanların kamuoyu üzerindeki etkileri, dönemin

¹²⁹NOMER, Mert; a.g.e., sf.62

¹³⁰ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.73

¹³¹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.64

¹³² Bu başkanlara örnek olarak; Washington, Jefferson, Jackson, Lincoln, Roosevelt, Kennedy, Johnson, Nixon sayılabilir. KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.88; ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.326

koşulları gereği ordu ve dış ilişkilere önem verilmesi gibi çeşitli faktörler etken olmuştur.¹³³

Sonuç olarak, Amerikan başkanının gücü; kuvvetin kişiselleştirilmesinden, seçim usulünden, yürütmenin dış ilişkiler ile savunma alanlarında oynadığı majör rolden, kriz zamanlarında artan bu gücün, Amerika'nın dünya lideri konumunda olmasından kaynaklanmaktadır.¹³⁴

b) Sekreterler ve Yürütme Büroları

Federal devletin yönetimi, başkanın başında bulunduğu; sekreterler, departmanlar ve dairelerin oluşturduğu bir yürütme organizasyonu tarafından sağlanmaktadır. Anayasa tarafından başkana, idarenin başı sıfatıyla bu organizasyondan yazılı rapor talep etme yetkisi tanınmış; böylece başkanın idari hiyerarşinin tepesinde olduğunun altı çizilmiştir.¹³⁵ Yürütme yetkisinin tek sahibi olan ABD başkanı, bu yetkiyi, parlamentonun dışından seçtiği ve yalnız kendisine karşı siyasi sorumlulukları bulunan, bizdeki bakanlara tekabül eden "sekreterler" kanalıyla kullanmaktadır.¹³⁶ Bu kişilerin Kongre üyesi ya da kamu görevlisi olmaları halinde, görevlerinden istifa etmeleri gerekmektedir.¹³⁷

Başkana devlet yönetiminde yardım eden; ticaret, tarım, adalet, eğitim, çalışma gibi belli sayıda departmanların başında bulunan bu sekreterler; parlamenter rejimdeki kabineden farklı olarak başkanın kişisel ajanlarıdır. Her açıdan başkana bağlı olup başkanın emrinde konuşlandırılmış ve başkanın direktiflerini izlemekle yükümlüdürler; geniş anlamda karar verme serbestisine sahiptirler. Parlamenter düzende kabine sorumluluğu oluşturan bu durum, ABD'de bu tip bakanlar kurulu ya da kabine bulunmamasından dolayı, başkanlık rejiminde yer almamaktadır. Zira, hükümete ilişkin konularda tek sorumlu kişi başkan olup sekreterler bir nevi müdür görevi görmektedirler.¹³⁸

¹³³ NOMER, Mert; a.g.e., sf.21-24

¹³⁴ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.59

¹³⁵ NOMER, Mert; a.g.e., sf.49

¹³⁶ Başkanlık siteminde bu sekreterlerin, parlamento karşısında sorumluluğu söz konusu değildir. Nitekim başkanın bu sekreterleri, parlamento içinden seçme hakkı bulunmamaktadır. Bu durum, yürütme açısından büyük istikrar yaratmaktadır; çünkü başkan, parlamentoya farklı bir çoğunluğun seçileni olsa da; parlamento, bakanları istifa etmeye zorlayamamaktadır. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.30

¹³⁷ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.24; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.66

¹³⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.135; KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.118

Diğer yandan, başkan açısından bir çeşit danışma kurulu olan sekreterlerin görüşleri, başkanı bağlamamaktadır. 1861-1865 yıllarında ABD Başkanı olan Abraham Lincoln'ün sekreterleriyle yaptığı toplantıda, kendisine karşı olan 7 sekretere dediği “*yedi hayır, bir evet, evetler kazandı*” sözü, bu durumun geçmişten günümüze kanıtıdır.¹³⁹

Sekreterlerin başkan tarafından atanması, Senato'nun onayına tabi olup azil, yalnız başkana aittir. 2011 yılı itibarıyla 13'ü sekreter, 7 tanesi müsteşarlardan oluşan hükümet, 20 kişiden oluşmaktadır.¹⁴⁰ Sekreterlerin yanı sıra, başkanın aynı zamanda pek çok kişisel yardımcısı bulunmakta, bu kişilerin kurullara dönüşmesi sonucu, günümüzde “Bütçe Bürosu, Beyaz Saray Ofisi” gibi ofis ve kurullar ortaya çıkmaktadır.¹⁴¹ Yürütme büroları olarak bilinen yönetim mekanizmaları, direk olarak ABD başkanının emrine tabi olup başkanın yetki ve görevlerini etkili şekilde icra edebilmek için sahip olduğu 9 daireden yani ofisten oluşmaktadır. Bu büroların temel görevi, alanlarına giren kararların etkinlik ve uygunluğunu yerine getirmek olup bürokrasinin dengeli işleyişinde önemli rol oynamaktadır.¹⁴² Bu daireler; “*Beyaz Saray Dairesi, Bütçe ve Yönetim Dairesi, Ekonomik Danışma Konseyi, Bilim ve Teknoloji Politikası Dairesi, Ulusal Güvenlik Konseyi, Birleşik Devletler Ticari Temsil Dairesi, Politik Danışmanlık Dairesi, Çevre Koruma Konseyi, İdari Daire*”dir.¹⁴³ Sonuç olarak Amerikan başkanı, sekreterlerinin yanı sıra, idari yetkiye sahip binlerce kişilik bir ekibe ait atamaları gerçekleştirmekte; bu sayede idari teşkilat üzerinde sıkı bir denetim mekanizması oluşturmaktadır. Bu nedenle ki, üst düzey memur atamaları büyük önem taşımaktadır.¹⁴⁴ Ayrıca Milli Güvenlik Kurulu, başkana danışmanlık göreviyle tavsiyelerde bulunmakta, diğer bağımsız kuruluşlar ise, idari ve ekonomik faaliyetlerin düzenli işleminin sağlanması açısından başkana yardımcı olmaktadır.¹⁴⁵

2. Yasama Organı: Kongre

Amerikan başkanlık sisteminde Kongre'nin rolü son derece önemli olup sistemin temelinde var olan denge ve denetleme mekanizması, Kongre sayesinde

¹³⁹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.505

¹⁴⁰ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.218

¹⁴¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.135

¹⁴² TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.66

¹⁴³ KELEŞ, Mehrigül; a.g.e., sf.119

¹⁴⁴ NOMER, Mert; a.g.e., sf.51

¹⁴⁵ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.67

işlevsellik kazanmaktadır. Kongre, ABD'nin iki kamaralı parlamentosudur.¹⁴⁶ Temsilciler Meclisi ile Senato şeklinde iki farklı meclisten oluşan Kongre, tüm yasama yetkilerine haizdir. Kongre'de 438 Temsilciler Meclis üyesiyle 100 senatörden oluşan toplam 538 üye bulunmaktadır.¹⁴⁷ Önseçim yöntemiyle belirlenen Kongre üyeleri, başkan insiyatifinden bağımsız olarak göreve gelmektedir.

a) Senato

Federe devletlerin, federasyon içerisinde temsil edilmesi, iki yasama meclisinden biri olan Senato ile mümkündür. Eyaletler tarafından ön seçim yöntemi ile seçilen 2'şer üyenin görev süresi 6 yıl olup tüm üyelerin 1/3'ü, iki yılda bir yenilenen senatörleri oluşturmaktadır. Toplamda 50 eyaleti temsil eden senatör sayısı 100'dür. Senatörlük için 30 yaşında olup 9 yıldır Amerikan vatandaşı olmak ve aday olunan eyalette ikamet etmek gerekmektedir. 1913 yılında getirilen 17. amendment ile Senato üyelerinin halkoyuyla seçilmesine karar verilmiştir.¹⁴⁸

Senato başkanlığı, ABD başkan vekili tarafından formel bir şekilde sağlanmakta; başkanın, görüşmelere katılma ve oy hakkı bulunmamaktadır. Oyların eşit olması halinde, Senato başkanının, yalnızca görüş bildirmesi söz konusu olmaktadır. ABD başkanının, Senato tarafından en ağır suçlardan yargılanması halinde ise, meclis başkanlığı, Federal Yüksek Mahkeme Başkanı tarafından sağlanmaktadır.¹⁴⁹

Senato, 2/3 çoğunluk ile başkan tarafından kabul edilmiş uluslararası anlaşmaların onayına izin vermektedir. Burada söz konusu olan, bu tip anlaşmaların ciddi anlamda bir uzlaşmayla yürürlüğe girmesinin sağlanmasıdır. Senato'nun anlaşmaların son aşamada başkan tarafından imzalanmasından önce 3 seçeneği vardır: 2/3 çoğunluk ile kabul etmek; anlaşmaya ek madde veya değişiklik koyarak anlaşmanın tekrar görüşülmesini sağlamak; anlaşmayı onaylamayarak yürürlüğe girmesini engellemek.¹⁵⁰ Son derece büyük olan bu yetki, tüm dış politikanın bloke edilebilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, başkanın Senato'ya danışmadan imzalayabildiği yürütme anlaşmaları (executive agreements) gelişmiştir. Başlangıçta bu anlaşmalar sadece ufak sorunları kapsarken yavaş yavaş en önemli anlaşmalar da,

¹⁴⁶ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.77

¹⁴⁷ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.67

¹⁴⁸ KELEŞ, Mehrigül; a.g.e., sf.69; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.136

¹⁴⁹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.136

¹⁵⁰ NOMER, Mert; a.g.e., sf. 80, 83

bu şekilde kabul edilir hale gelmiştir.¹⁵¹ Federal Yüksek Mahkeme 1937 yılında, bu anlaşmaların uluslararası anlaşmalarla aynı değere sahip üstün hukuk kuralı oluşturduğuna hükmetmiştir. Her ne kadar, yürütme anlaşmaları ya da uluslararası anlaşmaların tercihine ilişkin bir düzenleme bulunmasa da; pratikte bu karar, başkana ait olup acil karar gerektiren durumlarda başkanın, seçimini yürütme anlaşmasından yana yapmasına neden olabilmektedir.¹⁵²

Yasa tartışmaları aşamasında, senatörlere tanınan sınırsız söz hakkı, metnin kabul edilmesinin geciktirilmesine, hatta metnin terk edilmesine neden olabilmektedir. “Filibuste” olarak adlandırılan bu uygulamaya, senatörlerin 3/5’inin tartışmanın sonlandırılmasını istemesi ile son verilmektedir.¹⁵³

b) Temsilciler Meclisi

Kongre’deki diğer meclis, Temsilciler Meclisi olup tüm ülkenin nüfusunu yani federasyon halkının tümünü temsil etmektedir. Bu meclis, eyaletlerdeki nüfus yoğunluğunu kriter almaktadır. Temsilci için 300 bin kişi sınırlaması getirilmiş olup bu sınırın altındaki eyaletlerde de, bir temsilcinin bulunması öngörülmüştür. Temsilcilik için yaş sınırı, en az 25 olup 7 yıllık Amerikan vatandaşlığı sahibi olmak ve aday olunan eyalette ikamet etmek şart olarak getirilmiştir. Adayların önseçimle belirlendiği üyelerin seçim süreleri, 2 yıl olup seçimlerin yapılması, ülke genelinde aynı gün, Senato’nun 1/3’ünün yenilenme seçimleri ile birlikte halk tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁵⁴

Temsilciler Meclis üyelerinin görev süresinin 2 yıl olması, 4 yıllık başkanlık süresine sahip olan ABD Başkanı’nın görevi esnasında, 2 farklı meclis ile karşılaşmasına yol açmakta; Kongre’deki çoğunluk ile başkanın parti mensubiyetine göre ilişkiler etkilenmektedir.¹⁵⁵ Başkanın görev süresinin ilk iki yılında kendisine denk politik eğilimde bir meclise sahip olması, son iki yılında ise meclisin yeniden seçilmesi, bir nevi kontrol sistemi oluşturmakta¹⁵⁶ ; ancak, üyelerin görev süresinin kısıllığı, Temsilciler Meclisi’nin etkinliği konusunda soru işaretleri yaratmaktadır.¹⁵⁷

¹⁵¹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.79

¹⁵² NOMER, Mert; a.g.e., sf.85, 86

¹⁵³ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.66

¹⁵⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.137; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.77

¹⁵⁵ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.15

¹⁵⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.67

¹⁵⁷ ÇAM, Esat; Devlet Sistemleri, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, No.486, İstanbul, 1982, sf. 117

Nitekim, görev süresi sadece 2 sene olan temsilcinin, “görev süresinin ilk senesini, kampanya süresince yapmış olduğu imkansız vaatleri unutturmaya çalışmakla; ikinci senesinde de, kendisini yeniden seçtirmek için yeni vaatlerde bulunmakla geçirdiği”¹⁵⁸ söylenmektedir.

Temsilciler Meclisi, yalnızca kanunların hazırlanması ve yukarıda belirtildiği üzere federal memurlar ile başkanın suçlanmasından sorumludur. Parti mensubu olan meclis başkanı “speaker”, çoğunluk partisinin lideri konumunda olup Amerikan politik hayatının en etkili kişilerinden biridir, görüşmelere katılması ve oy kullanması serbesttir.¹⁵⁹

c) Yetki

Kongre'nin yasama yetkisinin sınırı, kişiler ve federe devletlerin anayasal hakları ile özgürlükleridir. Yasama kuvveti, eşit yetkiye sahip olan iki meclisin anlaşması ile sağlanmaktadır. Kanun hazırlanması ile ilgili öneri, meclislerden birinden gelebilmektedir.¹⁶⁰ Öneri böylece, değerlendirmeyi yapacak, gerektiği takdirde alt komisyon oluşturacak, hatta uzmanlardan görüş alacak uzmanlaşmış ilgili komisyona iletilmekte; komisyonun düzenleyeceği rapor üzerine, önerinin kanun taslaklarına dahil edilmesi söz konusu olmaktadır.¹⁶¹

Kanun tasarısı, meclislerin birinde oylandıktan sonra diğerine geçmekte; kabul, ret ya da değişiklikle sonuçlandırılmaktadır. Değişiklik halinde; tasarı, ilk geldiği meclise geri gönderilirken, ret halinde karma komisyona iletilmektedir. Tasarı, değişiklik yapılmaksızın kabul edildiği takdirde, başkan tarafından imzalanmakta; böylece metin, tümüyle yasal hale gelmekte; veto halinde ise, daha önce belirtildiği üzere tasarı, ilk meclise gönderilmektedir. Söz konusu önerinin, yasalaşarak yürürlük kazanabilmesi için her iki mecliste 2/3 oy çokluğuyla yeniden kabulü zorunludur.¹⁶²

¹⁵⁸ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.77

¹⁵⁹ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.70; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.65

¹⁶⁰Vergiye ilişkin kanun tasarıları konusunda yetki, verginin eyaletlerce değil, vatandaşlarca ödenmesi nedeniyle ekonomik yönü bulunan yasa tasarılarında önerilerin, Temsilciler Meclisi'nce yapılmasını gerektirmektedir. Kabul konusunda Senato serbest olup yasa sürecinin aynı şekilde uygulanması söz konusudur. KUZU, Burhan; a.g.e., sf.26

¹⁶¹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.68

¹⁶² DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.138; KUZU, Burhan; a.g.e., sf.25; NOMER, Mert; a.g.e., sf.61

Yasama yetkisine sahip olan Kongre'nin diğerk yetkileri, anayasada sınırlı olarak sayılmıştır. Anayasa değişiklikleri konusunda Kongre, yetki sahibidir. Bu değişikliklerin meclislerin her birince 2/3 çoğunlukla kabulü halinde, eyaletlerin her birinin yasama meclislerince onaylanmasını takiben, eyaletlerin 3/4 çoğunluğu tarafından onaylanan değişikliklerin yürürlüğe girmesi söz konusudur. Anayasanın yetkilendirmesi sayesinde, alt derece mahkemelerin kurulması da, Kongre'ye ait olup bölge mahkemeleriyle temyiz mahkemeleri Kongre tarafından oluşturulmuştur. Diğerk yandan, başkanlık seçimlerinde adayların ikinci aşamaya kalamaması halinde, Temsilciler Meclisi'nin ilk 3 aday arasından başkan seçme yetkisi; başkan tarafından seçilen büyükelçi, diplomat, yüksek mahkeme hakimi, üst düzey yönetici gibi önemli kişilerin atamalarının Senato tarafından onaylanması; yine başkan tarafından yapılan uluslararası anlaşmaların, 2/3 çoğunluk ile Senato tarafından onaylanması; Kongre'nin meclislerinde yer alan daimi uzman komisyonlar kanalıyla kamu hizmetlerinin işleyişinin kontrol edilmesi, bu konuda maddi kaynak sağlanması, komisyonların denetlenme yetkisi; başkanın suçlandırılmasıyla yargılandırılması; federal görevlilerin Senato tarafından yargılanması ve görevden alınması, savaş ilan edilmesi de Kongre'nin yetkilerindedir.¹⁶³

Kongre'nin, başkanın sorumluluğunu gündeme getirmesi veya görevinden ayrılmaya zorlaması ya da başkanın Kongre'ye hesap vermesi söz konusu değildir. Başkanın, Kongre tarafından yargılanarak mahkum edilmesi, ancak ve sadece vatana ihanet şeklinde en ağır suçlarda geçerlidir.¹⁶⁴ Anayasa ihlali dışında, kuvvetler ayrılığı gereği, Kongre'nin hoşuna gitmese de, başkanın hareket serbestisi söz konusudur. Başkanlık sisteminde Kongre; bağımsız olması, feshedilememesi nedeniyle sahip olduğu önemli yetkilerden ötürü, Avrupa parlamentolarınıninkinden çok daha güçlüdür.¹⁶⁵

3. Yargı Organı: Federal Yüksek Mahkeme

“ABD'nin en yüksek yargı organı, 1787 Anayasası ile kurulmuş olan ve 1789'daki Adliye Kanunu'yla görev ve yetkileri belirlenen Yüksek Mahkeme'dir.”¹⁶⁶
Amerikan yargı kuvveti, Yüksek Mahkeme ve onun altında yer alan federal

¹⁶³ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.71-72; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.69; ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.332

¹⁶⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.138

¹⁶⁵ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.64

¹⁶⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.70

mahkemelere aittir. Yasaların anayasaya uygunluk denetimi ilk olarak 1803 tarihinde Marbury/Madison Davası'nda, Federal Yüksek Mahkeme tarafından yapılmış; yasanın anayasaya aykırılığı halinde uygulanmaması gerektiğine karar verilmiştir.¹⁶⁷ Bu yetkiyle beraber, anayasanın yorumlanmasında en üst mercii olarak kabul edilen Mahkeme, Kongre'nin yanı sıra başkan açısından da, denetim mekanizmasına dönüşmüştür.¹⁶⁸ Bu model, Amerikan modeli olarak anılmaktadır.¹⁶⁹

Yargı kuvveti, ABD'de gerçek anlamda bağımsız bir kuvvet oluşturmaktadır. Yüksek Mahkeme, yargı hiyerarşisinin en tepesinde yer almaktadır; yetkisi yalnızca yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek değildir. Aynı zamanda, birlik ile federe devletlerin yasalarının da anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Bu anlamda; üniter bir devletin anayasa mahkemesinin klasik rolüne, çok daha spesifik olan federal bir devlette yetkilerin dağılımını garanti etme görevini eklemektedir.¹⁷⁰ Ancak, Yüksek Mahkeme'nin anayasaya uygunluk denetimi yapabilmesi için, bir tarafın talepte bulunması gerekmektedir. Denetim; federe yasaların federe anayasaya, federe yasaların federal anayasaya, federal yasaların federal anayasaya olmak üzere 3 şekilde yapılmaktadır.¹⁷¹ Amerika'da yargının bağımsızlığı konusunda sabit ve yerleşik inanca göre, mahkemelerin rolü son derece önemli olup anayasaya uygunluk denetiminin maksimum titizlikle gerçekleştirilmesi, federal sistemin olmazsa olmazıdır.¹⁷²

Federal Anayasa değişikliğinin, gerek Senato gerekse Temsilciler Meclisi üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla önerilmiş; söz konusu önerinin, tüm federe devletler yasama organlarının 3/4 çoğunluğuyla kabul edilmiş olması gerekmektedir. Değişikliğin, eyaletlerin 2/3'ü tarafından istenmesi halinde Kongre'nin "Konvansiyon Meclisi" adında özel bir kurulu çağırıp öneriyi oylatması mümkündür. Buradaki şart, eyaletlerin 3/4 çoğunlukla değişikliği kabul etmesidir.¹⁷³

Anayasaya uygunluk denetiminin yanı sıra; yargı organı, aynı zamanda hükümetin faaliyetlerini denetlemekle yükümlüdür. Yargının sınırlı yetkileri, alt

¹⁶⁷ İlgili yasa, "iptal" değil "ihmal" edilmekte; bu durumun tekrarlanması sonucu, bir süre sonra yasa, geçerliliğini kaybetmektedir.

¹⁶⁸ NOMER, Mert; a.g.e., sf.31

¹⁶⁹ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.18; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.139

¹⁷⁰ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.70

¹⁷¹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.71

¹⁷² DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.140

¹⁷³ Federal Anayasa, kabulünden itibaren toplamda 22 defa değiştirilmiş; büyük değişimler Yüksek Mahkeme sayesinde gerçekleştirilmiştir. DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.141

mahkemeler açısından Kongre'ce belli sınırlar içerisinde tutulmakta; Yüksek Mahkeme açısından ise bir çeşit oto-limitasyona tabi tutularak politik olan ya da yargıyla ilgili olmayan konularda başkaca organlara bırakılmaktadır.¹⁷⁴

Federal Yüksek Mahkeme, her ne kadar yaşlı ve kıdemli üyelere sahip olması nedeniyle muhafazakar bir görüntü sergilese de; gerek aldığı kararlar ile anayasayı günümüz koşullarına uygun olarak yorumlaması, gerekse ve bilhassa zenci hakları açısından eşitlikten yana tutumuyla itibarını arttırmıştır. Başkanıyla birlikte toplam 9 üyeden oluşan, ABD başkanı tarafından "ömür boyu"¹⁷⁵ görev için aday gösterilen, Senato'ca onaylanarak atanan hakimlerden meydana gelen son karar mercii olan mahkeme yargıçlarının, 70 yaş itibarıyla emekliye ayrılmaları, kendileri açısından tercihe bırakılmıştır.¹⁷⁶ Yüksek Mahkeme Başkanı, protokolde ABD başkanından sonra gelmektedir.¹⁷⁷

Anayasa gereği, Yüksek Mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak bir devletin taraf olduğu tüm davaların yanı sıra; büyük elçi, bakan gibi bazı üst düzey federal kişilere ilişkin davalarda yetkili olup federal mahkemelerin görevine giren diğer tüm davalarda istinaf yetkisine sahiptir. Kongre'nin, anayasanın hükümlerine karşı gelmemek kaydıyla, Yüksek Mahkeme'ye her daim fazladan yetkiler vermesi söz konusudur.¹⁷⁸

Gerçek anlamda bir yargı kuvveti bulunan ABD'de, Yüksek Mahkeme'nin, anayasayı yorumlama derecesine göre, başkan tarafından istenen kanunları geçirmeme ihtimali vardır.¹⁷⁹ Federal mahkemelerin, politik hayatta ve kurumların işleyişi üzerinde doğrudan etkisi olan kararlar vermesi söz konusudur.

ABD'de 94 tane ilk derece bölge mahkemesi, 13 istinaf mahkemesi ve bir Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin her ne kadar anayasayla kendine tanınan özel yetkileri varsa da; esas önemi, yargı hiyerarşisinin en tepesinde

¹⁷⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.141

¹⁷⁵ Başkanın atadığı hakimlerin bağımsızlık ile tarafsızlıklarının gölgelenmemesi açısından görev süreleri, "ömür boyu" olarak belirlenmiştir. NOMER, Mert; a.g.e., sf.34

¹⁷⁶ Federal Yüksek Mahkeme hakimleri, kariyerlerinde doruk noktasına ulaşmış hakimlerdir.

¹⁷⁷ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.27

¹⁷⁸ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.229

¹⁷⁹ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e.,sf.236

olmasından dolayı tüm federal mahkemelerin içtihatlarına karar vermesinden gelmektedir.¹⁸⁰

ABD’de fren ve denge sistemine dayanan kuvvetler ayrılığını temel alan sistemin, birtakım tıkanma riskleri taşıması söz konusudur. Başkan ile Kongre çoğunluğunun farklı partilere mensup olma ihtimalinin yanı sıra; 2 yılda bir Temsilciler Meclisi’nin tamamı, Senato’nun ise 1/3’ü yenilenmekte, 4 yılda bir gerçekleşen başkanlık seçimleri arasında Kongre çoğunluğu değişebilmektedir. Bu durum, parlamenter sistemde var olan yasama çoğunluğuyla hükümet kurulması usulüne nazaran, bir takım dezavantajlar barındırmaktadır. ABD’de sistemin, tüm bu olası tıkanıklıklara rağmen işleminin temelinde sistemin politik yapısı ile parti düzeni yatmaktadır.¹⁸¹

D. AMERİKAN PARTİ SİSTEMİ VE SİSTEME YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Amerikan parti zihniyetinin kendine has yapısı; her ne kadar, sistem için çeşitli avantaj ve kolaylıklar sağlasa da, başkanlık rejiminde karşılaşılan sorunların tamamına çözüm getirememektedir.

1. Amerikan Parti Sisteminin Genel Özellikleri

Amerikan ikili parti sistemi, İngiltere’dekinden tamamen farklıdır. Amerikan politik sisteminde; en eski parti olan Demokrat Parti (1837) ile Lincoln’ün köleliğe karşı olan Cumhuriyetçi Partisi (1854) olmak üzere iki esas parti bulunmakta¹⁸²; siyasi iktidar, bu partiler arasında el değiştirmektedir.¹⁸³ Partiler arası farklılık; belirgin görüş ayrılıkları, ideoloji, hayat çizgisi, profilden ziyade, felsefi nitelikte olup adaya dayanmaktadır. Azınlıklar, aydınlar, zenciler gibi farklı kesimlerin desteklediği geniş yelpazeye sahip demokratlara karşılık daha dar görüşte olan Cumhuriyetçiler, tutucu eğilimdedirler.¹⁸⁴

Her iki partinin de liberal yapıda olduğu Amerikan parti sisteminde, ideolojik temelli problemler yaşanmamaktadır. Partiler, amaçlar konusunda hem fikir olup

¹⁸⁰ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.238; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e.,sf.227

¹⁸¹ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.72

¹⁸² ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.302

¹⁸³ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.74

¹⁸⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.139

araçlar konusunda birbirlerinden ayrılmaktadır; düşman değil, sadece rakiptirler. Sağ-sol arası ayrımın, çok büyük anlam ifade etmediği Amerika’da; temel ayrım, her partinin içinde bulunan liberaller ve konservatörler arasındadır. Her partinin, toplumun farklı kesimlerinden destekleyeni bulunmaktadır.¹⁸⁵ Partilerin faaliyetleri seçim süreçleri haricinde son derece düşük olmakta, seçim öncesi kurulması olası partilerin varlığı, seçimlerle birlikte son bulmaktadır.¹⁸⁶

Başkanlık rejiminde, başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olmaları halinde parlamenter rejimin aksine, organlar arasındaki ihtilaflara çözüm olabilecek mekanizmalar öngörülmemiştir. Bu nedenle, ortaya çıkan gerginliklerin artma ihtimali yüksektir. Organların, seçimin ardından kendilerine tanınan süreler kadar görevde kaldıkları düşünüldüğünde; iki organın, uzlaşmadan bağımsız geçinmeleri söz konusudur. Burada sorun, ABD’nin siyasi parti yapısıyla çözülmektedir.¹⁸⁷

ABD parti sisteminde, alışık olmadığımız biçimde var olan disiplinsizliğin olumlu yönü; başkanın partisinin Kongre’de azınlık oluşturması halinde dahi, sistemin kilitlenmesine olanak tanınmamasıdır.¹⁸⁸ Partiler arası ideoloji farkı bulunmaması; başkanın, aynı zamanda muhalefet içerisinde de hükümete bakan almasına imkan tanımaktadır.¹⁸⁹ ABD politik hayatında aktif olan iki partinin arasında ideoloji farklılıkları bulunmaması, her iki partide de benzer eğilimlere rastlanabilmesi, başkanın kendisine karşıt görüşte olan parti üyeleriyle herhangi bir güçlük yaşamadan anlaşabilmesi, Kıta Avrupası ve özellikle ülkemizde görülen iktidar-muhalefet çatışmalarının ABD’de var olmaması gibi nedenlerden ötürü, iki organın farklı partilerden olması, ciddi sorunlara yol açmamakta, organlar arasında işbirliği kolayca sağlanabilmektedir.¹⁹⁰ Yine alışlagelenden farklı olarak, ABD’de halka doğrudan seslenerek yetkilerini arttıran başkanlar, seçim kampanyalarındaki

¹⁸⁵ ARDANT, Philippe; a.g.e., 302-304

¹⁸⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.139

¹⁸⁷ “ABD’nde, siyasi partilerin yapısal özelliği, serbest partiler olmalarıdır. Başka anlatımla, partili parlamenterler, parlamento çatısı altında parti grup kararları ile bağlı olmadıkları için, Başkanın ve parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması, yasama ve yürütme arasında, çoğu kez, bir uzlaşma zemini kurulmasını kolaylaştırabilmektedir”. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.509

¹⁸⁸ “Tüm siyasal rejimler, sadece getirdikleri anayasal kurgu ile değil, o ülkede geçerli olan ‘partiler sistemi’, hatta yine geçerli olan ‘seçim sistemi’ bir arada okunduğunda, gerçek anlamını ve işleyişini göstermektedir. BATUM, Süheyl; “TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı’nda Başkanlık Sistemi”- Ankara 9-13 Ocak 2001; Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.187, 188

¹⁸⁹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.76

¹⁹⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.509

güçlerini siyasi partilerin etkilerinden ayırıştırabilmektedirler.¹⁹¹ Yüzeyde ABD, Cumhuriyetçi ve Demokrat olarak iki partili bir sisteme sahipse de; gerçekte federalizm, 50 Cumhuriyetçi, 50 Demokrat partiyi kapsamaktadır.¹⁹²

Diğer yandan, politik hayatta partilerden kaynaklı ideolojik boşluklar, Kongre'nin politikasını etkileyebilecek olan baskı gruplarına meydan bırakmaktadır.¹⁹³ Bu gruplar; ortak çıkar etrafında toplanan, iktidar hırsı olmadan yalnızca sistemi etkileme amacı güden, kendi çıkarları doğrultusunda kararlar alınmasını gözeten farklı gruplar olarak ortaya çıkmaktadır. Çoğunluğu ekonomik amaçlı olan bu gruplar, “*ticari dernekler, şirketler, sendikalar, meslek grupları, kitle örgütleri, medya kuruluşları ve dernekleri*” olarak sınıflandırılmaktadır. Bu grupların aynı zamanda kamuoyu üzerinde de etki ve ağırlığı bulunmaktadır.¹⁹⁴ Baskı gruplarının esas amacı, gücü ele geçirmek değil, yalnızca onu etkilemektir. Bu grupların etkisi, Amerika'da tamamen kabul görmekte, faaliyetleri rahatlıkla gelişebilmektedir. Lobi faaliyetleri, Amerika'da başlı başına bir endüstridir.

Baskı grupları, büyük siyasi sorunlar konusunda taraf olmaktan ve iki büyük partiden biriyle ilişkilendirilmekten kaçınmaktadırlar. Bu grupların asıl motivasyonu; bir yandan toplumu, diğer yandan siyasi ortamları bilgilendirmektir. Gruplar her iki ortam açısından farklı teknik ve araçlarla muhataplarına maksimum ölçüde yarar sağlamaya uğraşmakta; karar sürecinde, parlamento komisyonları ve idari birimlerle ilişkili olarak devreye girmektedirler.¹⁹⁵ ABD; baskı gruplarıyla kamuoyunun, siyasi iktidar üzerinde son derece etkili olduğu, politikayı yönlendirebilen nadir ülkelerden biridir.¹⁹⁶

2. Amerikan Parti Sistemine Yönelik Eleştiriler

Juan LİNZ, Amerikan sisteminin politik yapısı nedeniyle, başkanlık rejiminin yaratmış olduğu sorunları, farklı başlıklar halinde sistematik olarak incelemiştir. Sistem, öncelikle, en önemli özelliği sayılan istikrar yönünden ele alınmış; bu durumun, görüldüğü kadar avantajlı olmadığı ortaya koyulmuştur. Başkanlık rejiminde görev süresindeki sabitlik, son derece istisnai haller için geçerli olan

¹⁹¹ NOMER, Mert; a.g.e., sf.62, 63

¹⁹² ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.82

¹⁹³ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.83

¹⁹⁴ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.76

¹⁹⁵ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.305-307

¹⁹⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.74

impeachment prosedürü dışında, süreçte hiçbir kesintiye yer vermemekte; bir yandan hükümete istikrar sağlarken, diğer yandan yarattığı katılık sayesinde sistemin esneklikten mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu katılık faktörünün etkisiyle halkın gözünde popülerliğini kaybetmiş olan başkan, bir taraftan düşürülemez iken, anayasal hükümler nedeniyle iki kereden fazla art arda başkanlık yapamamaktadır. Bu durum aynı zamanda başkanın hesap verebilme ve sorumlu kılınabilme mekanizmalarından yani demokratik gerekliliklerden mahrum bırakılmasına neden olmaktadır. Diğer yandan yeniden seçilemeyecek olmanın yarattığı baskı, başkanın psikolojisi üzerinde etki ederek görevini gerektiği gibi yapmamasına yol açabilmektedir.¹⁹⁷

Sistemi esneklik kaybına uğratan bir diğer neden de, başkanın herhangi bir nedenle görevini bırakması durumunda yeniden seçim yapılmaksızın, başkan yardımcısının görev süresi sonuna kadar görevi devralmasıdır. Burada ortaya çıkan sorun ise, başkan özellikleri ile makamın gerektirdiği fors ve kudrete yeteri kadar sahip olmama ihtimali bulunan bir kişinin, görevi üstlenmek zorunda bırakılmasıdır. Son olarak devlet ve yürütme başkanlığı sıfatlarının her ikisinin de başkanda toplanmasından ötürü, özerk bir devlet başkanlığının öngörülmemiş olması; yasamayla yürütme organları arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların tarafsızlıkla çözülememesine, sonuç olarak kilitlemelere yol açmaktadır.¹⁹⁸

Sonuç olarak, en büyük avantajının hükümet istikrarı olduğu belirtilen başkanlık rejiminin bu özelliği, avantajının kusuru nedeniyle sistemde katılığa neden olmaktadır. Başkanlık sisteminde istikrara karşılık gelen katılık, parlamenter sistemdeki esnekliğin bedeli olan istikrarsızlığa tekabül etmektedir; sistemlerin avantaj ve dezavantajları kendi içlerinde dengelenmektedir.¹⁹⁹

Diğer yandan, başkanlık sistemlerinde var olan çift meşruiyet; her ikisi de halkoyuyla seçilen yasama ve yürütme organlarının, birbirlerine karşı meşruiyet iddiasında bulunmasına yol açmaktadır. Bu durum, daha çok başkan ile Kongre çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlere sahip olduğu hallerde gündeme gelmektedir. Bu gibi hallerde, başkanın, politikalarına yönelik olarak yasal düzenlemeler hakkında Kongre'yi ikna edememe ihtimali oluşmakta, bu da sistemde kilitlemeye neden

¹⁹⁷ Bu durum, "topal ördek"- lame duck-olgusu olarak adlandırılmaktadır.

¹⁹⁸ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.128- 132

¹⁹⁹ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.133

olabilmektedir. Ancak bu durum, ABD'nin parti yapısı gereği; kutuplaşmalara ve rejim krizlerine mahal vermemesi, yargı organının diğer iki organ arası tikanıklıklara son verebilecek fren ve denge sisteminde rol oynaması ve lobi şirketlerinin etkisi sonucu halledilebilmektedir.²⁰⁰

Bir diğer sorun, “*Toplam Sıfır Oyunu*” yani, kazananın her şeyi kazanıp kaybedenin her şeyi kaybetmesidir. “*Winner takes all*” yani “kazanan her şeyi alır” ifadesi; gerek ikincil seçmen belirlemesi, gerekse başkanın seçiminde adayın çoğunluk sağlaması halinde seçimi kazandığını ortaya koymaktadır.²⁰¹ Bu sistemde seçimi kazanan aday, bir sonraki seçimlere kadar tüm yürütmenin başı konumuna geçmekte; kaybeden ise, bir sonraki seçimleri beklemeye mahkum olmaktadır. Ayrıca, seçim kampanyalarının yoğun ve yorucu etkisi ile yaşanan itibar kayıpları, seçimi kaybeden adayın bir sonraki seçimlerde cesaretinin kırılması nedeniyle yeniden adaylığını koyamamasına neden olmaktadır.²⁰²

Yine bir başka sorun “politik yarışın, dış katılıma²⁰³ açık olmasıdır.”²⁰⁴ ABD’de var olan zihniyet, vatandaşların başkanlık için kendilerince en uygun kişiyi seçmeleri olduğundan, Donald Trump örneğinde olduğu gibi; seçilen, parti aidiyetine göre değil, karizma ve karakterine göre seçilmektedir.

Son olarak, “başkanlık rejimine ait siyasal üslup” da sistemin karşılaştığı olumsuz faktörlerden biridir. Sistemdeki rekabet, kişiselcilik, kutuplaşmanın partiler arası kurumsallıktan ziyade daha çok adaylar arasında oluşu, seçim yarışının yapısı gereği toplam-sıfır oyununu desteklemesi gibi faktörler, siyasi üslubu etkilemektedir. Aynı zamanda, başkanlık görev süresinin belirli oluşu, ara süreçte herhangi bir alternatif hükümet imkanının var olmaması, seçimi kaybeden adayların yeni seçimleri beklemekten başka bir seçeneklerinin olmamasına, dolayısıyla başkana karşı sert bir üslup kullanmalarına neden olmakta; bu durum, kutuplaşmayı artırıcı faktör yaratmaktadır. Diğer yandan, devlet başkanlığının monist ve kişisel yapıda olması, makam paylaşımına olanak tanımaması, dışlayıcılığı destekler nitelikte olması da üslup üzerinde etken olmaktadır. Başkanlık sisteminin bölünmeyi

²⁰⁰ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.133, 134

²⁰¹ NÖMER, Mert; a.g.e., sf.6

²⁰² Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.135

²⁰³ Politik ve idari açıdan herhangi bir deneyim sahibi olmayan, parti mensubiyeti taşımayan ancak meslekteki başarıları, karakter özellikleri ve karizmaları sonucu bu yarışın içine girenler kastedilmektedir.

²⁰⁴ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.137

kolaylaştırmaması, aynı zamanda temsil açısından birtakım adaletsizliklere neden olmaktadır. Oy verdikleri başkan adayının kazanması halinde yürütmenin başına geçecek olması, seçmenlerinin %100'lük bir oranla temsil edilmesine, kaybeden adayın seçmenlerinin ise %0 bir oranla temsiline imkan tanımaktadır.²⁰⁵



²⁰⁵ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf. sf.139, 140

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KUVVETLERİN YUMUŞAK AYRILIĞINA DAYALI PARLAMENTER SİSTEMDEN AYRIŞTIRILMASI

Başkanlık rejimini karakterize eden sert kuvvetler ayrılığına karşılık; parlamenter rejimlerde kuvvetlerin yumuşak/ılımlı ayrılığı söz konusudur. Birbirine zıt olan bu iki rejimde; bir rejimin olumlu yanları, diğerinin olumsuz yanlarına karşılık gelmektedir. Bu bölümde parlamenter rejim, İngiltere örneği üzerinden değerlendirilecektir.

A. PARLAMENTER SİSTEMİN ORTAYA ÇIKIŞI

Başkanlık rejiminden farklı olarak parlamenter rejimin ortaya çıkışı, uzun bir tarihsel sürece yayılmış; rejim, kendine has unsurlarını oluşturmuştur.

1. Tarihçe

İngiliz hükümet sisteminin temelinde yatan parlamento egemenliğinin asıl nedeni, “anayasal değil, tarihseldir.” Parlamantonun doğuşunun temelinde; kralın, devlet işlerinde fikir danışmak amacıyla meclis toplaması ve “temsilsiz vergi olmaz” kuralı yatmaktadır. Başlangıçta baronlar, din adamları gibi ileri gelenlerin katıldığı toplantılar, zamanla eyalet beylerinin ve temsilcilerinin de katıldığı daha geniş toplantılara dönüşerek sonradan oluşacak Lordlar ve Avam Kamaraları’nın temelini oluşturmuştur.²⁰⁶

İngiltere’de ortaya çıkan ve gelişen parlamenter sistem, öncelikle siyasi otoritenin sınırlandırılmasıyla başlamıştır. 1215’te dönemin baronlarınca, Kral Yurtsuz John’a dayatılan ve imzalanan Büyük Özgürlük Fermanı, Magna Carta²⁰⁷ sayesinde, iktidarın sınırlandırılması ve farklı sınıfların içerisinde bölüştürülmesi gerçekleştirilmiştir. Kral Yurtsuz John, meclis izni olmadan vergi toplamayacağına dair söz vermiş ve meclise kendisine dilekçeleri sunma hakkı tanımıştır. Diğer pek çoğu arasında, topluluk hak ve özgürlüklerine ilişkin maddeler içeren Ferman, krala gösterilmesi gereken sadakate karşılık, kralın bu kurallara uymasını şart koşmuş; aksi

²⁰⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.110, 122

²⁰⁷ Bu belge sayesinde toprak sahipleri, Kral I.John’dan, rızalarının bulunmaması halinde vergi almayacağına dair söz almışlardır. SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.53

takdirde yurttaşlar açısından direnişini haklı kabul etmiştir. Fermanla düzenlenen, 25 kişiden oluşan Magnum Concilium adlı bir kurul, kraliyete karşı şikayetçi olan kişilerin iddia ve gerekçelerini değerlendirmek, fermanın uygulanmasını denetlemek adına kurulmuş, parlamentoya zemin oluşturmuştur.²⁰⁸

Parlamento sözcüğünün kökeni, 13.yüzyıla uzanmaktadır. 13.yüzyıl ortasında, meclisin oluşumu genişlemiş; baronların yanında kral, kontluklar ve diğer yerlerden de temsilciler toplanmaya başlamıştır. Böylece meclis iki kamaraya bölünmüştür. Dönemin soyluları, “baronlar”, 13.yüzyılda sıklıkla kendilerine danışılarak görüş alınması için uğraşmışlar; bu sayede sayıların genişlemesi üzerine, çevre temsilcilerinin de toplantılarda bulunması sağlanmıştır. Bu toplantıların, konuşmak kelimesinin Fransızca karşılığı olan “parler” fiilinden türeyen “konuşma toplantısı” şeklinde ifade edilen “parlement” , “parliamentum” olarak anılması da, aynı yüzyıl içerisinde gerçekleşmiştir.²⁰⁹ 14.yüzyılla birlikte, din adamlarının bu toplantılara katılmaması üzerine, parlamentoda bölünmeler yaşanmış; krala yakın olan soylular “Lordlar Meclisi”nde, vergi hususunda görüşlerini oluşturmak isteyen kasabalılar ve burjuvalar ise, ayrı bir şekilde “Avam Kamarası”nda toplanmışlardır.²¹⁰

Vergi konusunda Magna Carta ile getirilen kural, 1628 tarihli Petition of Rights (Haklar Dilekçesi) ile verginin talep edilebilmesi için, öncesinde bu konuda parlamento tarafından bir kanun çıkarılmış olması şartına bağlanmıştır. Magna Carta ile yurttaşlara getirilen hukuk güvenliği ve garantiler ile yasanın kraldan üstün olması gerektiği gibi faktörler, parlamentonun üstünlüğüne neden olmuş; bu üstünlük “doğal haklar” ile sınırlandırılmıştır.²¹¹

1660 yılından itibaren İngiltere’de başlayan restorasyon dönemiyle, ağırlığını iyiden iyiye hissettiren Avam Kamarası’nın yanı sıra, aynı dönemde 1689 tarihli Bill of Rights (Haklar Bildirgesi) ile kralın yetkileri kısıtlanarak parlamentonun gücü arttırılmış; İngiliz Parlamentosu’nun iki meclisini oluşturan Lordlar ve Avam Kamaraları’nın varlık ve yetkileri, bu bildirme ile güvenceye alınmıştır.²¹²

²⁰⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.110; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.23

²⁰⁹ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.53

²¹⁰ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.54

²¹¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.113

²¹² GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.252; SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.55

Tarihte uzunca bir süre, yasama yetkisini parlamentoya paylaşan kral, 1689 yılında yetkilerinin büyük çoğunluğunu parlamentoya karşı kaybetmiş; yürütmeye ilişkin yetkilerini ise, 1700'li yıllardan itibaren kendi özel konseyine dahil bir kurul olarak ortaya çıkan kabinenin lehine pey der pey kaybetmiştir. Kralın otoritesini kaybederek kabinenin yetkilerinin kuvvetlenmesi ve başbakanın ortaya çıkışı da, 1714 yılında tahta gelen Alman Prensi I.George'un 54 yaşında olması ve bu nedenle İngilizce öğrenmeyi lüzumsuz görmesi nedeniyle o döneme kadar kabine toplantılarına katılarak başkanlık eden kralların alışkanlıklarına son vermiş; bu toplantılardan hiçbir şey anlamaması sebebiyle katılmayı reddeden kral, İngiliz sisteminde farkında olmadan bir dönüm noktası yaratmıştır. Böylelikle kabine, devlet politikası ve faaliyetlerinde yetki kazanarak kraldan bağımsız bir organa dönüşmüştür. Başbakanın ortaya çıkışı da, yine bu şekilde gerçekleşmiştir. Kabineden çıkan kararların özet halinde, bir bakan tarafından Latince olarak krala sunulmaya başlanması ile kralın kabineyle ilişkilerine aracılık yapan bakan, zamanla etkisini arttırmış ve başbakan ortaya çıkmıştır.²¹³ Sonraki yıllarda da, tahta çıkan krallar ve kraliçenin belli eksiklik ve özellikleri, Taç'ın otoritesinin silinerek ülkenin yönetiminin kabineye bırakılmasına neden olmuştur.

18.yüzyılda kral, halkın temsilcisi olan parlamentoya karşı sorumluluğu gereği tahta çıktığını ve birtakım şartlara uymak zorunda olduğunu kabul etmek durumunda kalmış; bundan böyle çıkarılacak fermanların parlamento kanunlarına aykırı olamayacağı, kralın ancak parlamentonun güvenini kazanan kişilerden seçeceği bakanların oyuyla hareket edebileceği kurala bağlanmıştır.²¹⁴ 18.yüzyıl ortalarında İngiltere'de doğan, 19.yüzyılda ise Kıta Avrupası'nda gelişen parlamenter rejim, zamana yayılan uygulamalar sonucu yerleşebilmiştir. Her ne kadar kuvvetler ayrılığı teorisinin, rejimin gelişmesinde büyük bir rolü olmuş olsa da; rejim aslen, olaylar zincirinin ürünü olarak ortaya çıkmıştır.²¹⁵

Başlangıçta bakanların sadece krala bağımlı olması, onun keyfine göre göreve atanıp görevden alınması söz konusu iken; bu durum, zamanla değişkenlik göstermiştir. ABD sisteminde cezai nitelik taşıyan impeachment usulü, İngiltere'de tam ters yönde kullanılmıştır. 1300'lü yılların sonlarında ortaya çıkan bu usule göre;

²¹³ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları; sf.252, 253

²¹⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.112

²¹⁵ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.478

Avam Kamarası'nca suçlanan bakanın, Lordlar Kamarası'nca yargılanması gündeme gelmiş; 1600'li yılların sonuna kadar var olan cezai sorumluluk, 1700'lerin başından itibaren siyasi nitelik kazanmış, Avam Kamarası'nın haz etmediği bakanlar da bu usulle suçlanmaya başlamışlardır. Avam Kamarası savcılık, Lordlar Kamarası ise hakimlik görevini üstlenmiş, ölüm cezasına kadar gidebilen son derece ağır cezalar verilmiştir. 1742 yılından sonra, impeachment'tan güvensizlik oyu kavramına geçilmesiyle İngiliz sisteminde, siyasi sorumluluk, cezai sorumluluğun yerini almıştır. Parlamenteoyu fesih yetkisine sahip olan kral, 1700'lü yılların sonlarında bazı kabinelerin, Avam Kamarası'nın güvensizlik oyuna karşılık mutlak suretle istifa etmek yerine, kendisinden bu kamaranın feshini talep etmeleri üzerine, yeni seçimlere gidilmesini kabul etmiş; böylece kabineyle Avam Kamarası arasındaki uyumsuzluklar seçmenlerce çözülmüştür. Bu şekilde güvensizlik oyuna karşılık bir denge unsuru olarak ortaya çıkan fesih yetkisiyle beraber, 18.yüzyıl sonunda İngiliz Parlamenterizmi, tümüyle ortaya çıkmış; bu yüzyılda kamaraların ulaştığı kuvvet, kralın, bakanlarını parlamenteler arasından seçmesine neden olmuştur.²¹⁶

19.yüzyıl ortalarına değin, bakanların hesap vermesi, kişisel ve tekil boyutta kalmış; sonrasında ise toplu sorumluluk ilkesi benimsenmiştir. Böylece bakanların bireysel sorumluluklarının yanı sıra, genel politikaya ilişkin kolektif sorumlulukları da gündeme gelmeye başlamıştır. Bu sayede başbakanın, genel politikaya uymayan bakanları, hükümdardan taleple kabineden uzaklaştırması durumu ortaya çıkmıştır.²¹⁷ Özet olarak, İngiltere'deki rejim, zamanla kralın silinmesine, parlamentonun da güçlenmesine neden olmuştur. Bu süreç, 3 aşamadan meydana gelmiştir.

İlk olarak "sınırlı monarşi" aşamasında; parlamento, önceden kralın mutlak yetkisinde olan yasama kuvvetini ele geçirmiştir. Buna rağmen, mutlak kral, bakanlarını seçme ve azletme yetkisini korumuştur. İkinci aşama yani "düalist parlamenterizm" aşaması; kabinenin hem kral, hem de parlamento önünde sorumlu olduğu dönemdir.²¹⁸ Parlamenter rejimin özünüyle bağdaşmayan bu rejim terk

²¹⁶ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.254, 255; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.27

²¹⁷ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.57

²¹⁸ Düalist parlamenter sistemde, devlet başkanı aktif siyasetin içinde olup fesih hakkını, hükümetten bağımsız tek başına kullanabilmektedir. Bakanlar da bir yandan devlet başkanı, diğer yandan meclise karşı olmak üzere çifte sorumluluk taşımaktadırlar. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.496

edilmiştir. Günümüzdeki rejimi oluşturan "monist parlamentarizmde" ²¹⁹ ise, hükümetin yalnız meclise karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Kral ise bakanlarını görevden alma yetkisini kaybetmiştir.²²⁰

2. Sistemin Ayırt Edici Unsurları

Kuvvetlerin bu rejimdeki ilişkisi, meclis hükümet sistemi açısından bakıldığında; yumuşak/ılımlı ayrılık, başkanlık sistemi açısından bakıldığında ise, dengeli işbirliği olarak değerlendirilebilmektedir. Sistemin temelinde; devlete ilişkin faaliyetlerin bir organın tekelinde kalmaması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin hukuksal anlamda eşitlik içerisinde, yumuşak işbirliği ve ayrılıkta olması yatmaktadır. Rejimin tipik örneği İngiltere olmakla birlikte; parlamenter rejimin uygulandığı belli başlı ülkeler; Benelüks ülkeleri, İsveç, Norveç, Danimarka, İspanya, Yunanistan'dır.

Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme yetkileri iki farklı organda toplanmıştır. Başkanlık rejiminin aksine, organların birbirlerine karşı tam bağımsızlığı bulunmamaktadır. Organların birbirlerinin hukuksal varlıklarını sonlandırma yetkileri ve aralarındaki mevcut işbirliği, bu sistemin temel özelliklerindedir.²²¹ Sistemin mutlak özelliklerine göre;

Yürütme organı iki başlıdır. Düalist sistem olarak anılan bu rejimde yürütme organı, partilerin üstünde konumlanan ve siyasi sorumsuzluğa sahip devlet başkanıyla²²² hem siyasi parti başkanı, hem de parlamento üyesi olup hükümet politikasından sorumlu bulunan başbakanın başında bulunduğu bakanlar kurulundan oluşmaktadır. İki başlı yapı, aynı zamanda kendisini başbakan ve bakanlar arasında da göstermektedir. Ülkenin politikasının belirlenmesi ve yönetilmesi gibi yetkiler, bakanlar kuruluna ait olup bakanları seçme ve azletme yetkileri, başbakanın görevleri

²¹⁹ Moniste parlamenter rejim, bu rejimin gelişimindeki son aşamadır. Burada, devlet başkanı aktif politikanın dışındadır. Yürütme iki başlı yapıda olsa da, hükümetin iradesi tekil olarak ortaya çıkmakta, devlet başkanı sorumluluk taşımamaktadır.

²²⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.497; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.27, 28

²²¹ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.76

²²² Monarşiye dayalı parlamenter sistemde kral ya da kraliçe; Cumhuriyet tiplerinde ise cumhurbaşkanı bu görevi üstlenmektedir.

arasındadır. Başbakan, hükümetin başı olması nedeniyle “eşitler arasında birinci”²²³ konumdadır.²²⁴

Yürütme organının bir ayağı olan devlet başkanının, parlamentoya karşı sorumsuz olmasına²²⁵ karşılık; kabine ayağında yer alan başbakan ile bakanların hem kolektif hem bireysel sorumluluğu söz konusu olup ilişkiler, yasamanın güvenine dayanmaktadır. Güvensizlik oyuyla, kabinenin düşürülmesi mümkündür.²²⁶Parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan bakanların, seçilmelerinden sonra atanmaları devlet başkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Burada önemli olan; bakanların, güvenoyu verilmiş hükümet politikalarını uygulamasıdır. Çünkü toplu halde kolektif, tekil açıdan bireysel sorumluluk taşıyan bakanların oluşturduğu kurul, politik anlamda parlamentonun güvenini yitirmesi halinde, görevi bırakmakla yükümlüdür.²²⁷

Yürütme organının seçim usulüne bakıldığında, başkanlık rejiminin aksine, halk tarafından doğrudan seçim söz konusu değildir. Devlet başkanı, parlamenter rejimin tipine göre; kalıtsal olarak (İngiltere, Belçika, Hollanda, İsveç, Danimarka), halk tarafından (İrlanda, Portekiz), ya da yasama organınca belirlenmektedir.²²⁸ Aynı şekilde diğer kanat olan hükümet de, parlamento tarafından oluşturulmakta, yani yasama organının içinden gelmektedir.²²⁹

Sistemin yukarıda sayılan mutlak özelliklerinin yanı sıra, ikincil derecede öneme sahip özellikleri bulunmaktadır. Buna göre; yürütme organının yasama organına karşı elinde bulundurduğu fesih yetkisi, parlamentonun güvensizlik oyuna tekabül etmektedir. Böylece, her iki organın, birbirinin hukuki varlığını sona erdirmeye imkanı mevcuttur. Devlet başkanına tanınan bu yetki, çoğunluk parlamenter rejimlerde başbakan veya bakanlar kurulunun talebiyle kullanılmaktadır.²³⁰ Bakanlar kurulu ile devlet başkanı arasında tıkanma olması halinde, fesih yoluyla referanduma

²²³ İngiltere’de, statüsü uygulamayla oluşan başbakan, yasal statüsüne 1937 yılına ait bir yasayla kavuşmuştur. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.479

²²⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.109; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.78

²²⁵ Parlamento tarafından devlet başkanının görevine son verilmesi söz konusu değildir. Bunun altında yatan neden, yürütmenin devamlılık ile istikrarını sağlamaktır. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.480

²²⁶ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.79

²²⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.109

²²⁸ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.480

²²⁹ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.78

²³⁰ Devlet başkanının parlamentoyu tek başına feshetmesi, aktif siyasete katılmış bir başkan olarak hareket etmesi anlamına gelmekte; bu durum da, parlamenter rejimin ruhuna aykırılık teşkil etmektedir. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.494

başvurulması, yine parlamento içerisinde istenen çoğunluk sağlanamadığı halde fesih yoluyla erken seçimlere başvurulması da, sistem içi tıkanıklıkları çözmek için kullanılan yöntemlerdir.²³¹

Başkanlık sisteminin aksine; parlamenter rejimde, bir kişinin aynı zamanda her iki organda da²³² görev alması mümkündür. İşte bu ve benzeri nedenlerden ötürü, kuvvetler ayrılığı bu sistemde “yumuşak” olarak nitelendirilmiştir.²³³ Parlamenter rejimin yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanması, aynı zamanda yasama ve yürütme organlarının birbirine bağımlı olmasına yol açmış; yürütme organının, yasama organından türemesi, her iki organın karşılıklı olarak görevlere son verebilmesi, organlar arası işbirliğini zorunlu hale getirmiş; iki organ arasında hem fonksiyonel hem de organik işbirliği oluşturmuştur. Bu işbirliği; kanunların hazırlanmasından²³⁴ kabul ve ilanına²³⁵, yürütme organının oluşumundan, yasamanın çalışma faaliyetlerine katılabilmesine, denetim ve sorumlulukların devreye sokulmasına²³⁶, yasa tasarısı sunmasına; hükümetin parlamentodaki görüşmelere katılarak söz alabilmesine, parlamentoyu toplantıya çağırmasına, güvenoyu istemesine, meclise karşı fesih yetkisini kullanarak seçimlerin yenilenmesini sağlamasına kadar geniş bir yelpaze oluşturmaktadır.²³⁷

B. İLİMLİ KUVVETLER AYRILIĞI

Parlamenter rejimde var olan yumuşak kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütme organlarının, ılımlı işbirliği ve etkileşim içerisinde olmasını sağlamaktadır.

1. Yürütme Organı: Devlet Başkanı ve Kabine

Parlamenter sistemde yürütme organı, devlet başkanı ile kabineden meydana gelmektedir. Devlet başkanının geleneksel ve sembolik yetkileri; parlamentoyla kabine arasında tarafsızlık, birleştiricilik, teşvik edicilik gibi faktörlerle hem

²³¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.109

²³² Başbakanlıkla beraber milletvekilliği gibi

²³³ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.80

²³⁴ Yürütme organına; öneri hakkı, onay ve geciktirici veto yetkileriyle yasaların hazırlanmasına katılma hakkı tanınmıştır.

²³⁵ Bütçenin yürütme tarafından hazırlanmasına rağmen, kabulü yasama tarafından yapılmaktadır. Milletlerarası anlaşmalarda da, anlaşmanın yapılması yürütmeye, onaylanması ise yasamaya aittir.

²³⁶ Meclis araştırması veya soruşturması, gensoru şeklinde yöntemlerle yasamanın yürütme organını denetlemesi mümkündür.

²³⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.108; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.81, 82; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.247

arabuluculuk yapmasına, hem de uzlaştırmacı bir tavırla devleti temsil etmesine vesile olmaktadır.²³⁸

Parlamente sistemlerde anayasaların devlet başkanına vermiş olduğu yetki ve görevler; yasamaya ilişkin olarak fesih, bakanları toplantıya çağırma veya toplantıyı erteleme, mesaj gönderme, yasaların onaylanması, yayınlanması, referanduma sunulması yetkileri; yürütmeye ilişkin olarak başbakan ve bakanların atanması, azli, bakanlar kuruluna başkanlık edilmesi, kamu görevlilerinin atanması, başkomutanlık yetkileri; yargıya ilişkin olarak ise suçların affı, cezaların indirilmesi, hakim ve savcılarının atanması, üst düzey atamaların yapılması, birtakım üst düzey kurumlara başkanlık edilmesi şeklindedir. Devlet başkanı son olarak, devletin başı sıfatı sayesinde ülkenin iç ve dış alanlarda temsilini sağlamak, yurtdışından temsilciler kabul etmek veya oraya temsilciler atamak, milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve imzalamak, kurumların düzen ve uyum içerisinde çalışmasını denetlemek, tarafsız kalarak hakemlik yapmak gibi yetkilere sahiptir.²³⁹

Gerek Cumhuriyet, gerekse monarşiyle yönetilen parlamente sistemlerde, devlet başkanları siyasi bakımdan sorumsuzdurlar.²⁴⁰ Amaç, yürütmenin süreklilik ile istikrarını sağlamaktır. Parlamente rejimlerde devlet başkanının siyaseten sorumsuz olmasının temelinde, parlamento ile kabine arası uyumsuzluklar söz konusu olduğunda, tarafsız kalmasını sağlama düşüncesi yatmaktadır. Bu nedenle devlet başkanı, herhangi bir partiye taraf olmayıp, “partiler üstü” konumdadır. Millet başı olması sebebiyle; birleştirici, objektif bir role sahiptir. Bu yüzden devlet başkanının yetkilerinin, politik anlamda sorumlu olan başbakan ile bakanlar tarafından ortaklaşa imzalanması yani karşı imzası²⁴¹ gerekmekte; sorumluluk, başbakan ve bakanlar tarafından üstlenilmektedir. Kamu hukukuna göre;

“Karşı imza (contre seign) kuralı, parlamente rejimin önemli bir ilkesi olan, ‘yetkisiz sorumluluk olmaz- yetki varsa sorumluluk da olmalıdır- kuralı’ nın doğal bir sonucu

²³⁸ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.31

²³⁹ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.366, 367

²⁴⁰ Cumhuriyet rejimlerinde görev dışı faaliyetlerde devlet başkanının hukuki ve cezai açıdan sorumluluğu söz konusu olup göreve ilişkin sorumluluk, ancak vatan hainliği halinde gündeme gelmektedir. DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.109.

²⁴¹ Karşı-imza, devlet başkanı tarafından gerçekleştirilen yazılı bir işlemde, onun imzasının altında başbakanla diğer bakanların imzasının bulunmasıdır. Bu şekilde devlet başkanına ait olabilecek siyasi, cezai ya da hukuki sorumlulukların diğer bakanlarca üstlenilmesi söz konusu olmaktadır. Karşı-imza, devlet başkanının işlemi geçerli hale getirmektedir. İşlemden memnun olmayan parlamentonun, böyle bir durumda ilgili bakanları güvensizlik oyu ile düşürebilmesi söz konusudur. GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.367

*olarak ortaya çıkmıştır.*²⁴² “Yetki ve otorite sorumlulukla beraberdir. Sorumluluk kimdeyse yetki ve otorite ondadır.”²⁴³

Yetkisizliğine karşılık, sorumluluğu bulunmayan parlamenter devlet başkanındaki mantıksal çıkarım, başkanlık sistemi açısından işlememektedir; çünkü bu rejimde, oldukça büyük ve geniş yetkilerine rağmen, başkan sorumsuzdur. Parlamenter sistemde sorumluluğun üstlenilmesi kabineye ait iken, başkanlık sisteminde kabine oluşturmayan, başkanın emirlerine tabi görev yapan ve gerektiği takdirde kendisi tarafından azledilen sekreterlerdir. Yetkiler yine başkan tarafından kullanılmakta, ancak başkanın sorumluluğu söz konusu olmamaktadır.²⁴⁴

Devlet faaliyetlerinin düzenlenip yürütüldüğü, aynı zamanda parlamentonun yönetildiği yer olan kabine, Avam Kamarası’ndaki çoğunluk partisinin lideri olan başbakan tarafından temsil edilmektedir.²⁴⁵ Parlamenter sistemlerde başbakanın, devlet başkanınca atanması söz konusudur. Her ne kadar devlet başkanı, başbakan atamasında serbest olsa da; pratikte, güvenoyu alması muhtemel bir kişiyi başbakan olarak ataması gerekmektedir. Başbakanın çalışacağı bakanlara ilişkin hazırladığı liste, devlet başkanınca imzalanmaktadır. Devlet başkanı, belli isimlerde uyarıda bulunabilse de, genel anlamda rejimin özüne aykırı düşmemek adına çoğunluk lideri ile sürtüşmekten kaçınmaktadır. Bakanlar kurulu²⁴⁶ listesinin, devlet başkanı tarafından imzalanmasının ardından, hükümet kurularak göreve başlamakta; ancak görevini sürdürebilmek için hükümet, parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaktadır.²⁴⁷

İngiliz sisteminde başbakan, atandıktan sonra, hem yürütmenin hem de yasamanın başkanı olmakta; bu anlamda çift kontrole maruz kalmaktadır. Bir grup parlamenter sürekli olarak başbakanın faaliyetlerini kontrol ederken; muhalefet, hükümet tarafından yürütülen politikayı değerlendirmekte ve eleştirmektedir.²⁴⁸

²⁴² KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.30

²⁴³ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.483

²⁴⁴ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.21

²⁴⁵ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.120

²⁴⁶ Bakanlar kurulu açısından; “parlamentoya karşı kolektif sorumluluk, kolejjallik, bakanlar arası eşitlik, homojenlik (üyelerinin ortak bir siyasi görüşe sahip olduğunun varsayılması), kurulun oylamadan bağımsız karar verebilme yetkisi, kararlara ait sorumluluğun her bir bakanca yüklenilmesinden kaynaklanan dayanışma ilkesi ve toplantıların gizliliği” gibi ilkeler söz konusudur. GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 368, 369

²⁴⁷ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 368; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., 485, 486

²⁴⁸ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.93

Başbakanın; kabine içerisindeki bakanların belirlenmesi, devlet başkanından parlamentonun feshi ya da bir bakanın azlini isteme gibi yetkileri bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde, bakanlık görevi ile parlamento üyeliği aynı anda bir araya gelebilmektedir.²⁴⁹ Kabinenin parlamento üyelerinden meydana gelmesi, hükümetle parlamentonun arasında gerçek anlamda bir birliğe²⁵⁰ vesile olmakta; İngiliz hükümet sistemi, aynı zamanda “Kabine Hükümeti” olarak da adlandırılmaktadır.

Kabinenin; parlamentoya sunacağı politikadan, kabul edilen politikanın tüm aşamalarının kontrolü ile bakanlıklar arası yetki dağılımının sağlanması, çalışma alanlarında denge ve uyum gözetilmesi gibi temel yetkileri bulunmaktadır. Ülke politikasının belirlenmesiyle birlikte idare yetkisi, başbakan ile kabineye; sorumluluk ise yalnız kabineye aittir.²⁵¹ Kabinenin, ayrıca spesifik konulara ilişkin sınırlı komiteleri ile daimi komiteleri mevcuttur.

Başbakanın görevinin sona ermesiyle bakanlar kurulunun görevi de son bulmaktadır. Ölüm, istifa, güvensizlik oyu, seçimlerin yenilenmesi, bütçenin reddedilmesi; gerek başbakan, gerekse bakanlar kurulunun görevlerinin sona erme nedenleridir.²⁵² Kısaca, parlamenter sistemde, seçmenlerin iradesini yansıtan “kabine üstünlüğü” ile kamuoyuyla hükümet arasında bulunan uyuşma, rejimin belirgin özelliklerindedir.²⁵³

2. Yasama Organı: Parlamento

Parlamento, Avam ve Lordlar Kamarası olmak üzere, 2 meclisten oluşmaktadır. Başlangıçta tamamıyla kalıtımsal geçişlerin yapıldığı ve yasama kuvvetini elinde tutan Lordlar Kamarası, demokrasiyle birlikte gerçek anlamda değişime uğramış ve yetkileri büyük ölçüde azalmıştır. Aristokrasinin devamını oluşturan Lordlar Kamarası, ilk olarak kalıtımsal üyeler²⁵⁴ ile kral tarafından başbakanın seçimi üzerine ömür boyu atanan üyelerden²⁵⁵ oluşmuştur.²⁵⁶ Bu meclise kadınların girebilmesi ancak 1958 yılında gerçekleşmiştir. Kasım 1999’da, “*House of*

²⁴⁹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.479; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.371,372

²⁵⁰ “Parlamenter sistemlerde yürütmenin aktif kanadı olan bakanlar kurulu genellikle yasamanın içindeki hakim çoğunluk tarafından oluşturulur, bu nedenle kuvvetlerin organik açıdan işbirliğinden bahsedilir.” NÖMER, Mert; a.g.e., sf.13

²⁵¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.121

²⁵² GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 369, 370

²⁵³ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.114

²⁵⁴ Yaklaşık 800 üye

²⁵⁵ Yaklaşık 350 üye

²⁵⁶ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.89.

Lords Act”, kalıtımsal olarak atanan lordları kaldırmış, aralarından yalnızca, 92’sini görevde bırakmıştır.²⁵⁷

Lordlar 3 kategoriye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, yetkileri ve ünlerinden ötürü kral tarafından ömür boyu atanan ve 1958’den bu yana varlıklarını sürdüren “Kalıtımsal Lordlar” olup sayıları 535’tir. Bu kategori, kadınların katılımını da içermektedir. “Ruhani Lordlar”ın oluşturduğu ikinci kategori, 26 üyeden oluşmaktadır. Kilisenin yüksek yetkili kişilerinin oluşturduğu bu kategori de, ömür boyu atanmaktadır. Üçüncü ve son kategori, 12 üyeden oluşan “Hukuki Lordlar”dır. Ömür boyu atanan, üst düzey yüksek yargıçların oluşturduğu bu kategori, meclisin hukuki yetkilerini yerine getirmektedir.²⁵⁸

Lordlar Kamarası’nın 2 tip yetkisi bulunmaktadır. Hukuki yetkiler, ancak ve yalnızca bu amaç için atanan 12 yargıç tarafından uygulanmaktadır. Meclis, hukuki ve cezai anlamda bir nevi “Süper İstinaf Mahkemesi” görevi görmekte; sadece çok önemli konularda oturum yapmakta, yılda 30 civarı karar vermektedir. Meclisin diğer yetki kategorisini oluşturan yasal yetkilerine gelince; bu yetkiler, büyük bir değişime uğramıştır. 19.yüzyıl ortalarına kadar yasalar, Lordlar Kamarası tarafından hazırlanmış; Avam Kamarası, yetki konusunda son derece çekimser kalmıştır. 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise, her iki meclisin yetkileri eşit hale gelmiş; yasaların kabulü, her iki meclisin onayına tabi olmuştur. 1911 yılındaki “Parliament Act”, lordlara yalnızca kısıtlayıcı veto yetkisi tanımış; sonrasında lordların yasama alanındaki yetkisi, sadece Avam Kamarası tarafından oylanana, yasanın geciktirilmesi şeklinde bir yetkiye dönuşmüştür.²⁵⁹ Günümüzde Lordlar Kamarası üyelerinin, Avam Kamarası’na seçilmeleri söz konusu olmamakla birlikte; 1963 yılından beri aristokratların, unvanlarını reddederek Avam Kamarası’na aday olmaları mümkündür.²⁶⁰

Parlamentodaki esas üstünlük, Avam Kamarası’nda çoğunluğa sahip partidedir. Avam Kamarası 1997 yılındaki seçimlerden bu yana, 5 yıllığına seçilen 659 milletvekilinden oluşmaktadır. Avam Kamarası’nın teoride, çok fazla yetkisi bulunmakla beraber, temel yetkileri yasaların hazırlanması ile kabinenin denetimidir. Yasaların hazırlanması konusunda her ne kadar milletvekillerinin insiyatifi bulursa

²⁵⁷ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.72, 73

²⁵⁸ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.72, 73

²⁵⁹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.72, 73

²⁶⁰ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.89

da; kabine üyelerinin de, böyle bir yetkisinin bulunması ve hükümetin çoğunluk tarafından desteklenmesi, hükümetten gelen yasa tasarılarının geçmesini sağlamaktadır. Meclisin diğer yetkisi olan hükümet denetiminde ise, sözlü sorular, ayrıcalıklı araçları oluşturmaktadır.²⁶¹ Teorik olarak, hükümeti istifaya zorlayabilecek güvensizlik oyuna dönüşebilen bu kontrole rağmen; hükümeti destekleyen çoğunluğun son derece istikrarlı olması nedeniyle, pratikte bu duruma hiç rastlanmamaktadır.²⁶²

Avam Kamarası'nın başında bulunan, tarafsız olup çoğunluğun değişmesi halinde tekrardan seçilebilen *speaker*, oldukça önemli bir role sahiptir. Aslen kralın sözcüsü olan ve meclis başkanlığı görevini üstlenen *speaker*'ın tarafsızlığının, yüksek derecedeki önemi, iki partinin onayı üzerine milletvekilleri tarafından seçilmesinden ve yetkilerinin ehemmiyetinden kaynaklanmaktadır. *Speaker* yalnızca tartışmaların yönetim ve idaresinden sorumlu değildir; aynı zamanda, sorunlara göre önemli konuların neler olduğunu belirleyerek onlara öncelik vermek ve değişiklikler arasından hangilerinin inceleneceğine karar vermekle yükümlüdür. Dönem başlarında komisyon başkanlarını belirleyerek hangi yasa tasarıları üzerinde Lordlar Kamarası'nın bir aylık kısıtlayıcı veto hakkı bulunduğunu belirlemek de, *speaker*'ın görevleri arasındadır.²⁶³ Avam Kamarası'nda uzmanlaşmış komisyonların bulunmaması; uzmanlaşmamış devamlı komisyonların, kendilerine *speaker* tarafından verilen işlerle meşgul olmasını sağlamaktadır.

Parlamento, “*yasama faaliyetinde bulunma yetkisini delegasyon yolu ile hükümete tanımıştır.*”²⁶⁴ Ancak kanun yapma, işleyişi takip etme, gerekli değişiklikleri yapma yetkisi aslen parlamentoya ait olup yasanın meşruluğu kesindir; çünkü çoğunluk ve muhalefetin ortak onay, katkı ve katılımıyla çıkartılmıştır. Yürütme organınca hazırlanan yasa tasarılarının, yasama organınca görüşülmesi ve kabul edilmesi söz konusudur.

Kanun tasarıları ile önerileri için 3 aşama uygulanmaktadır. İlk etap formel olup metni kaydetmeye ilişkindir. İkinci aşama, genel bir görüşmenin ardından daha detaylı değerlendirme için metnin komisyona gönderilmesini kapsamaktadır. Son

²⁶¹ Büyük Britanya'da 18.yüzyıl başında oluşan bu yöntem, sonraki süreçte dünyadaki tüm parlamentolarca benimsenmiştir.

²⁶² ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.73

²⁶³ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.90

²⁶⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.117

olarak, değişikliklerin oylamasının da yapıldığı mecliste görüşme gerçekleşmekte ve bunun sonucunda yasa kabul edilmektedir. Avam Kamarası tarafından kabul edilen metin, Lordlar Kamarası'na gönderilmekte; anlaşmazlık halinde yeniden Avam Kamarası'na geri gelmektedir. Avam Kamarası'nın görüşünde ısrarcı olması halinde, genellikle Lordlar Kamarası 2.görüşmede metni kabul etmektedir.²⁶⁵ Sonrasında formalite olarak metnin, kraliyet onayına sunulması söz konusudur.²⁶⁶ Burada asıl yetki sahibi, Avam Kamarası olup Lordlar Kamarası'nın rolü tamamen formel niteliktedir. Avam Kamarası, yasama kuvvetinin asıl sahibi olmasının yanı sıra, “*iktidarın biçimsel merkezidir*”²⁶⁷; aynı zamanda, milletin temsilcilerinin toplandığı yerdir. Buna karşılık, yargı konusunda üst mahkeme göreviyle bakanların ağır şekilde suçlanmaları yani “*impeachment*” durumunda; yargılamanın yürütülmesinden hükmün verilmesine kadar Lordlar Kamarası yetkilidir.²⁶⁸

Geleneksel olarak, hükümdar tarafından yapılan kraliyet söylevi, her sene parlamenter oturumu açmaktadır. Başbakan tarafından yazılan bu söylev, hükümetin programını belirlemektedir.²⁶⁹ Kabine içindeki çoğunluk parti mensuplarının, parti içerisinde alınan kararlarla Avam Kamarası içindeki çoğunluğu, hükümet istekleri doğrultusuna çekebilmeleri söz konusu olup çeşitli açılardan sağlanabilen parti disiplini sayesinde, hükümet ve parlamento arası ilişkiler düzenli olarak işlemekte; bu durum, hükümetin tercih ettiği kanunları çıkarmasını kolaylaştırmaktadır. Avam Kamarası'nın çalışmaları, yürütme tarafından denetlenmektedir.²⁷⁰

Haftanın bir günü, Cuma günü, parlamenterlerin önerilerinin incelenmesine ayrılmaktadır. Her oy, kişisel olup devredilemez niteliktedir. Bu nedenle oylama aşamasında tüm üyelerin katılımı gereklidir. Tüm üyelerin katılımına ihtiyaç duymasından ötürü bu durum, kabine açısından düşük çoğunlukla yaşama sıkıntısı taşımakta; olası tıkanmaların engellenmesi bakımından, tartışma süreleri kısıtlanabilmektedir. “*Giyotin Prosedürü*” olarak anılan bu usule göre; oylama,

²⁶⁵ Kanunların kabulü aşamasında Lordlar Kamarası'nın, yasama konusunda rolü formalite oluşturmakta; bu kamara, kendisine gönderilen metinlerle ilgili olarak gramere ilişkin düzeltmeleri yapmakla yetinmektedir. DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.119, 120

²⁶⁶JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.90, 91

²⁶⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.119

²⁶⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.120

²⁶⁹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.72, 73; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.90.

²⁷⁰ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.64

otomatik olarak, öngörülen süre bitiminde yapılmaktadır. Buradaki disiplin, hükümete, istediği kanun tasarılarını oylatmak açısından, imkan tanımaktadır.²⁷¹

Parlamento gibi, temel görevi, hükümetin eleştirilmesi ve denetlenmesi olan muhalefet, parlamento içerisinde çok önemli bir yer tutmakta; halkın sesini oluşturmakta, bu anlamda gerek basın, gerekse seçmen topluluğunun desteğinden yararlanmaktadır.²⁷² Rejimin temelinde yer alan hükümetin de yanlış yapabileceği anlayışı, muhalefetin önem ve gerekliliğini ortaya koymaktadır.²⁷³ Nitekim günümüzde, bu sistemde, yasama ile yürütme organları arasındaki dengenin yerini, iktidarla muhalefetin dengesi almıştır.²⁷⁴

3. Organlar Arası Karşılıklı Mekanizmaların İşletilmesi

İngiltere; birbirleriyle düzen, disiplin, sorumluluk, nezaket ilişkisi içerisinde olan ikili bir parti rejiminden oluşmakta, partiler arası nöbetleşe iktidar söz konusu olmaktadır.²⁷⁵ İkili parti sistemine göre, yalnızca bir parti parlamentoda çoğunluğa sahip olup hükümet de bu partinin parlamenterlerinden oluşmaktadır. Başbakan partinin başıdır. Milletvekillerini seçen seçmenler, aynı zamanda, dolaylı olarak başbakanlarını da seçmektedirler. Parlamento/hükümet dengesine, ilkinin ikinciyeye tabi olması denk gelmektedir. Başbakanın, sahip olduğu yetkilere parlamenter muhalefet karşıt güç oluşturmaktadır.²⁷⁶

Parlamenter sistemde; halkın iradesini oluşturan, iktidarı yansıtan çoğunluk ile muhalefeti yansıtan azınlık, dengeli uzlaşma, hoşgörü ve saygı çerçevesinde ilişkilerini sürdürmektedir. Hükümetin iktidarda kalmasını sağlamakla görevli çoğunluk, bir yandan kabinenin programıyla, diğer yandan başbakan ile uyum içerisinde kalarak istikrarlı hükümeti devam ettirmektedir. DEMİR'e göre;

“İktidardaki siyasal parti bir bütün olarak hareket ettiği için, aslında hükümeti denetleyen parlamento değil, parlamentoyu denetleyen hükümet olmaktadır. Mensupları seçim bölgelerinde çoğunluğa sahip oldukça da, hükümet parlamentoda çoğunluğu elde tutmaktadır.”²⁷⁷

²⁷¹ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.91

²⁷² Sert bir disipline sahip olan politik grupların, olası eksiklikleri nedeniyle yaptırıma maruz kalabilmeleri söz konusudur. JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.90

²⁷³ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.116

²⁷⁴ KELEŞ, Mehrişül; a.g.e., sf.30

²⁷⁵ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.115

²⁷⁶ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.29

²⁷⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.116

Parlamente rejimde, hükümetin parlamento karşısındaki sorumluluğuna ilişkin olarak; hükümetin, çoğunluğun güvenini sağlayıp sağlamadığını öğrenmek için 2 yöntem vardır. Bunlardan birincisi, hükümetin yetkisinde olan, güvenoyudur. Bir bakan, genellikle hükümet başkanı, soruyu sormakta, meclis bu soruya bir oylamayla cevap vermektedir.²⁷⁸ Güvenoyu, her daim haksız bir şekilde, hükümetin istifasına yol açabileceği için; parlamentonun, hükümet üzerinde bir baskı aracı olarak görülmüştür. Oysa hükümet; güvenoyunu, parlamentonun kendisine politikasını sürdürebilmek için istediği araçları vermediği takdirde, onu istifa etmekle tehdit ederek kullanmaktadır. Sorumluluğun işleme koyulabilmesi için parlamentonun ya da hükümetin girişimde bulunması gerekmektedir. Gensoru ya da güvensizlik önergesi üzerine yapılan görüşmelerin sonucundaki oylama üzerine, hükümetin ya çekilmesi, ya da görevde kalması söz konusudur. Meclis üyelerinin tam sayısının salt çoğunlu esastır. Hükümetin, kendi insiyatifiyle sorumluluğunu masaya yatırdığı takdirde oluşan güven isteminin ortaya koyulması; başbakanca, bakanlar kurulu görüşmeleri ya da yasa tasarısı oylaması esnasında yapılmaktadır. Bu yola başvurulmasında hükümetin amacı; istifa tehdidiyle isteklerinin yapılmasını sağlayarak parlamento üzerinde baskı kurmak, desteklendiğini teyit etmektir. Kısaca, burada söz konusu olan, hükümet politikasına parlamentonun desteğini sağlayabilmektir.²⁷⁹

İkinci yöntem, milletvekillerinin yetkisinde olan güvensizlik oyudur. Bu durumda hükümete karşıt olan birtakım milletvekilleri, güvensizlik oyu olarak yürütülen politikaya yönelik şikayetlerin bulunduğu bir metin önermekte; meclis, bu metin lehine ya da aleyhine oy kullanmaktadır.²⁸⁰ Güvensizlik oyu, tekil olarak bir bakan hakkında olabileceği gibi, birçok bakanı veya bakanlar kurulunu da kapsayabilmektedir.

Bireysel sorumluluk, bir bakanın görevi sırasında almış olduğu bir karar ya da yapmış olduğu bir icraat ile ilgili şahsi sorumluluğuna ilişkindir. Bu durumdan memnun olmayan parlamentonun, gensoru önergesi sonucu güvensizlik oyuyla bakanı görevden çekilmeye zorlaması halidir. Aynı durum, toplu olarak bakanlar için geçerlidir. Daha önce parlamentodan güvenoyu almış olan hükümet politikasının gerektiği şekilde uygulanmaması üzerine, parlamentonun güvensizlik oyu sonucu

²⁷⁸ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.29

²⁷⁹ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.43; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.489

²⁸⁰ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.29

hükümeti görevden çekmesi halidir.²⁸¹ Her iki halükarda, güvensizlik oylarının güvenoylarının üstünde olması halinde, hükümetin istifa etmesi gerekmektedir. Fakat o zaman, hükümet de meclisi feshedebilmektedir.²⁸²

TEZİÇ'e göre, feshin 3 işlevi vardır. İlk olarak fesih, parlamentoyla hükümetin arasında belli bir dengenin sağlanmasına yol açmaktadır. Karşılıklı kozlar, organlar arası uzlaşmaya neden olabilmektedir. İkinci olarak, parlamentodaki çoğunluğun istikrarı yitirmesi durumunda, yeni seçimler yoluyla yeniden istenilen çoğunluğun elde edilmesi hedeflenmektedir. Son olarak, fesih yetkisi sayesinde, önceden düşünülmeyen önemli meselelerle ilgili olarak kamuoyunun görüşü öğrenilmekte, böylelikle halk oylamasına gidilmese de, kamuoyunun eğilimleri ve nabzı ölçülerek yeni seçimlere gidilmektedir.²⁸³

Diğer yandan, parlamento, hükümetin sorumluluğunu ortaya koymadan onu kontrol edebilmektedir. Günde bir saat, parlamenterlerin sorularına ayrılmıştır. Başkan haftada iki kez, parlamenterlerin sorularına yanıt vermektedir. Her ne kadar bu uygulama, parlamenterlerin hükümeti, güncel konularda sorgulamasını gerektirse de; sorular iki hafta önceden verilmekte, bu sayede hükümet de cevaplarını hazırlayabilmektedir. Bu yöntemler, parlamenterlere, politik aidiyetleri doğrultusunda hükümet faaliyetlerindeki başarı ya da zayıflıkları ortaya koyma fırsatı vermektedir. Bu nedenle bu metotlar, kongre aktivitelerini zayıflatmaktan ziyade, daha çok tartışmaları kamuoyuna taşımak için kullanılmaktadır.²⁸⁴

Çalışmamızda ayrıca değerlendirilmeyecek olan yargı kuvvetine ilişkin olarak, genel anlamda her daim bağımsız olan İngiliz sistemi, “yargı birliği” üzerine kurulmuştur.

²⁸¹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.487

²⁸² Hükümet yasama faaliyetine, yasa tasarıları sunma hakkıyla katılmaktadır. Bu da parlamentonun yürütme faaliyetine katılımına karşılık gelmektedir. Hükümetin parlamento üzerindeki asıl yetkisi olan fesih yetkisi, parlamentonun güvensizlik oyuna karşılık gelmektedir. Fesihten sonra yapılan yeni seçimlerde halka iki kuvvet arasında hakemlik yapma imkanı tanınmaktadır. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.29

²⁸³ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.495

²⁸⁴ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.91, 92

C. BAŞKANLIK REJİMİ İLE PARLAMENTER REJİMİN KIYASLANMASI

Başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasındaki farklılıklar, Fransız kamu hukukçusu Georges Vedel'in; "*Parlamenter rejim başarılı olduğu takdirde, anayasayı gereksiz kılar, başkanlık rejimi ise, anayasanın ürünüdür.*" şeklinde bir ayırım yapmasını gerektirmiştir.²⁸⁵ İki rejim arasındaki belirgin farklılıklar; karakteristik özelliklerde birinin artısının, diğerinin eksisi olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

1. Rejimler Arası Farklılıklar

Yürütme organının yasama organına karşı konumu, her iki rejimde farklılık göstermektedir. Parlamenter rejimde, yasamanın güvenoyuyla göreve başlayan başbakanla bakanlar kuruluna karşılık; başkanlık rejiminde, yürütmenin yasama karşısında herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Amerikan başkanının, impeachment haricinde, yasamanın güvensizlik oyu ile görevinden alınması söz konusu değildir.²⁸⁶

Yürütme organı bakımından iki rejim arasındaki farklılık, devlet başkanının yetkileri açısından da kendini göstermektedir. Parlamenter rejimde mevcut sembolik devlet başkanıyla siyasi açıdan sorumlu kabineye karşılık; başkanlık sisteminde, yürütme kuvveti tamamıyla başkanda toplanmıştır. Hükümet ile devletin başı olan başkan, tüm yetkileri kendi başına kullanırken, kendisine karşı siyasi sorumluluk taşıyan bakan ve yardımcılardan yararlanmaktadır.²⁸⁷

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin ilişkisi açısından, başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasındaki en önemli farklılıklardan biri; parlamenter sistemde, hükümetin parlamentonun içinden çıkarak güvenoyuyla görevde kalabilmesi, parlamentonun güvensizlik oyuna karşılık hükümete tanınan fesih yetkisinin de seçimleri yenileme imkanı doğurabilmesidir. Buna karşılık, başkanlık rejiminde her iki organın da, birbirinin hukuki varlığına son verme imkanı bulunmamaktadır.²⁸⁸

²⁸⁵ Aktaran; TEZİÇ, Erdoğan, a.g.e. sf.503: "VEDEL G., Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques, Cours de Droit, Paris 1959-1960, s.735"

²⁸⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.145

²⁸⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.146

²⁸⁸ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.105, 106

Parlamente sistemde, hükümetle parlamento çoğunluğunun aynı partiye ait olmasına rağmen, başkanlık rejiminde her iki ihtimal de söz konusu olup bu rejimde yürütmenin parlamento üyeliği söz konusu değildir. Parlamente rejimde bağımlı bir organ olan yürütme organı, parlamento çoğunluğundan oluşmaktadır. Parlamente rejimde kalıtım yoluyla (kral/ kraliçe) devlet başkanı olunabileceği gibi, yasama organı tarafından da seçim mümkündür. Buna karşılık başkanlık rejiminde yürütmenin üstünlüğü, anayasal hükümler ve başkanın halkoyuyla seçilmesinden kaynaklanmaktadır.²⁸⁹

Parlamente rejimlerde yürütme organı, istikrarsızlık problemleriyle karşılaşmaktadır. Kuvvetli bir çoğunluk üzerine kurulmamış parlamentolarda hükümetlerin çoğunlukla düşürülme riskiyle karşı karşıya olmasından ötürü farklı çözüm önerileri getirilmiştir. 1949 Batı Alman Anayasası ile parlamento, başbakana karşı uygulayacağı güvensizlik oyuna karşılık, yeni bir başbakan seçme zorunluluğu getirilmiştir. Diğer bir çözüm önerisi, İngiltere’de uygulanan ikili parti sistemi üzerinden gelmiş; ancak “dar bölge-basit çoğunluk” şeklinde işleyen bu sistemin; görüş ayrılıkları yoğun, birleşme ihtimali bulunmayan partiler arasında sorunu çözmeyeceği değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, yine bir alternatif olarak yürütme organının özellikle kabinenin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.²⁹⁰ Son olarak, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm üzerinde durulmuş; politikaya ve parlamente rejime ait tüm kuralların yazıya dökülerek disiplin ve homojenlik adına, rejime hukuki boyut kazandırılması hedeflenmiştir.²⁹¹

Parlamente sistemde yaşanan bu soruna karşılık; başkanlık sisteminde karşılaşılan temel sorun, yasama ve yürütme organlarının kilitlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Organlara bahsedilen ve bir ayrıcalık gibi görülen bağımsızlık faktörü, sistemde tıkanıklıklara yol açmaktadır. Kongre’nin başkan tarafından feshedilerek yeni seçimlerin önünün açılmamasının yanı sıra, başkanın politik sorumluluğunun Kongre tarafından masaya yatırılmaması da, her iki organın, sorunu çözmeden uzlaşmak zorunda kalmasına neden olmaktadır.

²⁸⁹ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.503, 504; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.145

²⁹⁰ Ancak böyle bir halde, devlet başkanı konumunun güçlendirilmesi; parlamente sistemden bir sapmaya yol açacak, cumhurbaşkanının pozisyon ve yetkileri güçlendirilerek rejim başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimine doğru kıvrılacak nitelik kazanmaktadır. Bu durum, Duverger’ye göre, “rejimin temel yapısını inkar etmek” anlamına gelmektedir. KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.140

²⁹¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.146, 147

Başkanlık sistemi, bir yandan sabit görev süresiyle “etkili ve istikrarlı” yönetim sağlanmasını garanti ederken, sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle organlar arasında esnek denge ve denetim mekanizmalarının işlemesine izin vermemekte; katılığı nedeniyle tüm tıkanıklıkların çözümlenmesine olanak sağlayamamaktadır. Bu sistem, siyasi açıdan kutuplaşmalara yol açabileceği gibi, iktidarın kişiselleştirilmesine de neden olabilmektedir. Ancak sistemin güçlü ve zayıf tarafları, her bir ülke içindeki politik, toplumsal, kültürel, ekonomik koşullara bağlıdır. Bu nedenle başkanlık sisteminin ülkeler içi başarı ihtimali son derece görecelidir.²⁹²

Başkanlık sisteminde yukarıda belirtilen eksikliğin, parlamenter sistemdeki varlığı, rejime seçim dönemleri arasında esneklik kazandırmakla birlikte; daha önce de değinildiği üzere, istikrarsızlığa da neden olabilmektedir.²⁹³ Bir sistemin artısı, diğerinin eksisi olup her iki sistem de, demokratik anlamda belli dezavantajlara sahiptir.

Yapılan değerlendirmelere göre, başkanlık sisteminde demokraside kesinti olması ihtimali, parlamenter rejimlerden çok daha fazladır. Birtakım verilere göre, demokrasinin sürdürülebilmesi şansı, başkanlık rejimlerindense parlamenter rejimlerde daha yüksektir. Zira parlamenter sistem, doğası itibarıyla kriz ve tıkanıklıklara imkan tanımamaktadır. Bu sistemde parlamentodaki çoğunluğun güvenine dayanılması, hükümetin bu çoğunluğu kaybetmesi halinde düşürülerek yeni çoğunluk doğrultusunda bir hükümet kurulması, son çare olarak ise, feshin ardından yeni seçimler yapılması söz konusu olmaktadır. Kongre, elinde bulundurduğu güçlü yetkilerden ötürü, başkana muhalif olması halinde, başkan açısından iç ve dış politikanın idaresini son derece güçleştirebilmektedir. Ancak bu durum, Avrupa’da alışılan aksine, Amerikan siyasi parti yapısına hakim ideolojik birlikle parti disiplin yoksunluğundan ötürü, pratikte oldukça ender görülmektedir.²⁹⁴

2. Güçlü ve Zayıf Yanlar

Başkanlık sisteminde karşılaşılan; sistem tıkanıklığı, rejim krizi, siyasi kutuplaşma gibi sorunlara rastlanmayan parlamenter rejimde, bambaşka sorunlar gündeme gelebilmekte; burada da, istikrarsızlıklar ile zayıf hükümetler sorunu ortaya çıkmaktadır. Başkanlık rejiminde olduğu gibi, ülkeye etken pek çok faktör nedeniyle

²⁹² GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.74

²⁹³ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.127

²⁹⁴ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.107-110

bu rejimde de, belli bir görecelik söz konusudur. Başkanlık rejimi ile parlamenter rejimin birbirine ters yapıda olmaları nedeniyle birinin güçlü yanları, diğerinin zayıf yanlarına tekabül etmekte; aynı durum, tersten de geçerlilik sağlamaktadır.

Başkanlık rejiminin, parlamenter rejimle kıyaslandığında ortaya çıkan güçlü yanları; başkanın belli süre içerisinde güvensizlik oyuna maruz kalmadan görevini sürdürmesinin, yönetimde istikrar sağlayarak hükümet krizlerini bertaraf ettiği; tek elden yönetimin daha etkili ve güçlü olup halkoyuyla seçilen başkanın meşruiyetinin oldukça yüksek olduğu, görev süresini bilerek vazifesini ifa etmenin başkan açısından denge sağladığı şeklindedir. Sistemin avantajlarına yönelik olarak GÖZLER ayrıca, başkanın doğrudan “halkoyuyla seçilmesi”, “hesap sorulabilirlik” açısından muhatap kişinin tek ve belli olması nedeniyle sorumluluğun kolayca teşhis edilebilmesi ve seçmenlerin oy verdikleri kişinin seçilmesi halinde kimin başkan olacağını bilmeleri bakımından “önceden bilinebilirlik” faktörü ²⁹⁵ nedeniyle başkanlık sisteminin parlamenter rejime göre çok daha demokratik bir yönetim sağladığını vurgulamaktadır.²⁹⁶

Başkanlık rejiminin güçlü yanlarına karşılık gelen parlamenter sistemin zayıf yanlarına bakıldığında ise; hükümetin parlamentonun güvenine dayanması, hükümetin daimi olarak görevine son verilebilmesi ihtimalini doğurmakta; bu da hükümetler açısından istikrarsızlık yaratmaktadır. Aynı şekilde, sistemde karşılaşılan koalisyonlar, yani aynı görüşte olmayan farklı partilerin bir araya gelmeleri sonucu yaşanan uzlaşmazlıklar, kararsızlıklar, pazarlıklar; hükümetlerin zayıflamasına, amacın sadece bir arada iktidarı sürdürme çabasına dönmesine neden olmaktadır. Son olarak parlamenter sistemin, demokrasinin niteliğini düşürdüğü ifade edilmektedir: halkın hükümet seçimine parlamento üyelerinin seçimi yoluyla dolaylı olarak katılması, hesap sorabilmesi açısından bilhassa koalisyon dönemlerinde sorumluluk teşhisinin güç olması ve önceden bilinebilirlik faktörünün oy veren seçmen açısından seçeceği milletvekilinin başbakan konusundaki tercihi ile hangi partilerin koalisyon kuracağı konusundaki belirsizlikler nedeniyle sistemin değerinin düşmesine neden olmaktadır.²⁹⁷

²⁹⁵ Son derece basit ve mantıklı görünen bu durum; parlamenter sistemde, seçmenin, partinin kimi başbakan seçeceğini bilmemesi ya da çoğunluğun tek parti tarafından sağlanmaması halinde koalisyon hükümetlerine dair fikrinin olmaması gibi sıkıntılar yaratmaktadır.

²⁹⁶ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.239

²⁹⁷ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.249, 250

Tüm bu olumsuzluklara karşılık, parlamentar sistemin güçlü yanlarında; her iki organ arasında kriz çıkması halinde, sistemin tıkanmasını engelleyecek fesih ve güvensizlik oyu²⁹⁸ gibi mekanizmalar mevcuttur. Esnek olarak kabul edilen bu sistemde, parlamentoyla hükümet arasındaki politik süreçte devamlı bir iletişim söz konusu olup işlevini kaybetmiş hükümetler konusu, uzlaşmaya ve çözüme açıktır. Başkanlık sisteminin aksine, burada “kazananın her şeyi kazanması” ya da “kaybedenin her şeyi kaybetmesi” gibi bir durum söz konusu değildir; kazanan parti, sonrasında da parlamentonun güvenine ihtiyaç duyacak, kaybeden ise muhalefet oluşturacaktır. Parlamenter sistemde, devlet başkanın sahip olduğu sorumsuzluk ve tarafsızlık, onu partiler üstü bir konuma taşıyarak organların arasında çatışma olması halinde, devlet başkanına arabuluculuk görevi yükleyerek ülkenin birlik ve bütünlüne yönelik ılımlı ve uzlaştırmacı bir tutum yaratmaktadır.²⁹⁹

Parlamentar sisteminin bu güçlü yanlarına karşılık gelen, başkanlık sistemin zayıf yanlarına yönelik olarak ise, başkanlık sistemindeki organların varlık ve yapısındaki bağımsızlığın; “fesih, güvensizlik oyu” gibi karşılıklı mekanizmaların kullanılmasını engelleyerek rejim krizine yol açtığı, bu durumun yeni seçime imkan tanımadığı; başkan ve parlamentonun görev sürelerinin önceden belli ve değişmez olmasının, başkanın halkın desteğini yitirmesi ya da parlamentonun uzlaşmayı reddetmesi durumlarında kilitlenmeye neden olduğu; yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de halkoyuyla seçilmesinin çifte meşruluk doğurması nedeniyle organların içindeki partilerin farklı çoğunluklara ait olmaları halinde karşılıklı meşruluk iddialarının işbirliğinden kaçınmaya, dolayısıyla tıkanmaya sebep olduğu; seçim yarışında kaybedenlerin politikadan dışlandığı, kazananın da her şeyi kazanmasının siyasi açıdan kutuplaşma ve gerilimi arttırmaya olanak tanıdığı şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır.³⁰⁰

D. RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTARİZM

İngiltere'nin politik yaşamı içerisinde, uygulamalar sonucu ortaya çıkan ve ampirik değer taşıyan parlamenter sistem, I.Dünya Savaşı sonrası Avrupa Anayasaları'na tümüyle yazılı hukuk kurallarına çevrilmiş; parlamenter rejimlerde karşılaşılan istikrarsızlık ve zayıf hükümet sorununa karşı; kuvvetli bir parlamento

²⁹⁸ Seçimlerin yenilenmesi sonucu, uyumlu bir birliktelik elde edilmektedir.

²⁹⁹ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.248, 249

³⁰⁰ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.240

çoğunluğu taşımayan hükümetlere yeniden güç kazandırabilmek adına çeşitli çözüm yolları getirilerek parlamentarizm rasyonelleştirilmiştir. Rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim³⁰¹, aynı zamanda “*siyasetin hukukileşmesi*” anlamına gelmektedir. Ancak bu rejim, beklenen sonuçları verememiş; zira özünde politik olan sorunların hukuki düzenlemelere dönüştürülmesi, bir çözüm getirmemiştir.³⁰² 1949 tarihli Bonn/Alman, 1958 Fransız, 2017 yılı değişikliği öncesinde 1982 Türk Anayasası bu rejimin bulunduğu örneklerdendir.

Sistemin mekanizmaları; hükümet açısından, istikrarla etkinliğin sağlanmasına odaklanmıştır. İstikrar bakımından hükümet kurulması kolaylaştırılırken, düşürülmesinin zorlaştırılması hedeflenmiş; bu doğrultuda, güvenoyu ve güvensizlik oylarında farklı derecelendirme ve sapma yolları türetilmiş, örneğin “yapıcı güvensizlik oyu, fesih tehdidi altında güvenoyu” şeklinde mekanizmalar öngörülmüştür. Bu araçlarla parlamentoda çoğunluğa sahip olmasa da, bir hükümetin parlamentoya düşürülmemesi sağlanmış; ancak hükümet tarafından yasa çıkarılabilmesi sorunu, çözümsüz bırakılmıştır. Bu nedenle aynı zamanda hükümetin etkinliğinin artırılması hedeflenmiş, parlamento karşısında hükümete güçlü hukuki silahlar verilmiştir. Böylece parlamento çoğunluğunu taşımayan hükümetlerin, “kabul ya da redde dayalı olarak yasa tasarılarının blok şeklinde onayı³⁰³; olağanüstü hale benzetilen, düşürülemeyen hükümet tarafından yasama kuvvetine ilişkin yetkilerin ele geçirilmesiyle yasa yapma olanağı elde etmesi” gibi anayasal mekanizmalardan yararlanması sağlanmıştır.³⁰⁴

Sonraki bölümlerde değerlendirilecek olan, parlamenter rejimlerde yürütmenin güçlendirilmesi açısından bulunan çözümler arasında en ileri seviyedeki örnek, Général de Gaulle’ün kişiliğini ortaya koyan Fransa’nın 1958 tarihli V.Cumhuriyet Anayasası olmuştur. Bir yandan başkanlık sistemine yeltenirken, diğer yandan, hükümetin yasamaya karşı sorumluluğunu koruyarak parlamenter rejim özelliğini sürdüren parlamenter rejimin deforme edilmiş hali olarak anılan yarı-başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi

³⁰¹ “Aklileştirilmiş parlamenter rejim” olarak da anılmaktadır.

³⁰² TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.498-501; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, a.g.e., sf.83

³⁰³ ‘Giyotin’ olarak anılan, yasayı kabul etme ya da hükümeti düşürme yöntemi

³⁰⁴ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.256, 257

eleştirilmiş; bu durumun, seçilen kişide üstünlük duygusu yaratabileceği için olumsuz sonuçlara neden olacağı belirtilmiştir.³⁰⁵



³⁰⁵ SOYSAL, Mümtaz; a.g.e., sf.100, 101

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞKANLIK REJİMİNİN DİĞER HÜKÜMET SİSTEMLERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık rejimi, üst bölümde incelendiği üzere, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter rejimden kesin çizgilerle ayrışmasının yanı sıra; kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemi ile kuvvetlerin uzlaşmasına dayalı yarı başkanlık sisteminden de belirgin farklılıklarla ayrılmaktadır. Diğer yandan, dünya genelinde gerçek anlamda sadece ABD’de uygulanan bu rejim, uygulanmak istendiği Latin Amerika ülkelerinde, en temel özelliği olan kontrol ve denge mekanizmalarından yalıtılarak başkancılığa yönelmiştir.

A. KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI MECLİS HÜKÜMETİ³⁰⁶ SİSTEMİ (KONVANSİYONEL REJİM): İSVİÇRE

Jean-Jacques Rousseau ile özleşen bu sistemin temelinde, Rousseau’nun “Toplum Sözleşmesi” (Contrat Social) adlı eserinde yer alan “millet iradesi” ile “egemenliğin bölünmezliği” ilkeleri yatmaktadır. Bu egemenlik, kendi yapısında olduğu gibi, tek ve bölünmez olarak bir organ tarafından temsil edilmeli; yasama-yürütme-yargı organları, halk tarafından seçilen ve halkı temsil eden Meclis’te toplanmalıdır. Millet iradesi, bir bütün olarak kabul edilmiş olup bu konuda tek yetkili organ, Meclis’tir. Hükümet de, bölünemez Meclis’e tabi olup onun talimatları ile bağlıdır.³⁰⁷ Yasama organını oluşturan Meclis’in, yürütme organını oluşturan hükümet üzerinde üstünlüğü ve yaptırım gücü söz konusudur.

Güçler birliği ile doğrudan demokrasi sistemi üzerine kurulu meclis hükümeti sisteminin günümüzde uygulandığı İsviçre’de; halk, yasamanın, yasama da yürütme kuvvetinin kaynağıdır. Yasama ve yürütme güçlerinin birleştiği yasama organı; hem kanun yapmakta, hem de bu kanunları uygulamaktadır.

³⁰⁶ Meclis hükümeti sistemi, ilk olarak Fransa’da Konvansiyon Dönemi’nde (1792-1795) uygulanmıştır. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.31

³⁰⁷ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.473; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.98; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.226

Kantonlardan oluşan İsviçre Devleti, 1648 yılında Vestfalya Anlaşması ile tanınmış; 1798’de tek devlet halini almıştır. Günümüz İsviçre Anayasası, 12.09.1848 yılına ait olup birçoğu federal kuvveti düzenlemek adına pek çok değişikliğe uğramıştır.³⁰⁸ İsviçre Federal Devleti, 1874 Anayasası ile “İsviçre Konfederasyonu” adını almış olup bu durum, 1999 Anayasası ile korunmuştur. Devlet faktörünün bir araca dönüştüğü İsviçre’de amaç; vatandaşların onur, özgürlük, hukuksal anlamda eşitlik, bağımsızlık ve güvenlikleri ile refah düzeyinin korunmasıdır.³⁰⁹

Konvansiyonel rejim olarak da anılan bu sistem, yürütme organı olan Federal Konsey’in, sistemin merkezinde yer alan Federal Meclis’e bağımlı olduğu bir rejim yaratmakta; sistemin federal düzende işleyişi, aynı zamanda kantonlar düzeyinde kendini göstermektedir.

1. Federal Meclis

Yasamanın üstünlüğü üzerine kurulu bu anayasal sistem, Ulusal Meclis ile Devletler Meclisi şeklinde; biri halk, diğeri kantonları temsil eden, hak ve yetkilerin aynı olduğu, 2 meclisten oluşan ve 246 üyesi bulunan Federal Meclis’ten meydana gelmiştir.³¹⁰ Her bir kantonun seçim bölgesi oluşturduğu İsviçre’de, Ulusal Meclis’in üyeleri 4 yıllığına seçilmiş olup sayıları 200 civarındadır. 46 temsilcinin oluşturduğu Devletler Meclisi’nde durum, kantonlar tarafından belirlenmektedir. Her kantonun iki temsilci hakkı olmakla beraber, 3 kanton yani “Unterwald, Appenzell ve Bale” adlı kantonlar, yarım kantona ayrılmıştır; her yarım kantonun bir temsilci hakkı bulunmaktadır. Temsilcilerin seçim usulü değişken olup bu usul serbest bir şekilde her bir kantonun kendisi tarafından belirlenmektedir. Aynı durum, görev süresi için de geçerlidir. Her kantonun, parlamenter tazminatı verdiği temsilciler, federal devletten tamamen bağımsızdır.³¹¹

Anayasada yer alan ve önem arz eden konular; iki meclisin, Federal Meclis şeklinde toplanmasıyla değerlendirilmektedir. Kanunların oluşması, önerilerin her iki meclis tarafından kabul edilmesine bağlı olup uzlaşmanın olmaması, yasa tasarısının gündemden düşmesine neden olmaktadır.³¹² Her iki meclisin yetkileri ortaktır. Yasaların hazırlanması konusunda, her iki meclis ayrı olup uyumsuzluk halinde, iki

³⁰⁸ 1874 ile 1987 yılları arasında 120 değişiklik yapılmıştır. ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.345

³⁰⁹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.100

³¹⁰ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.345; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.103

³¹¹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; sf.85

³¹² DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.104

sistem arasında seçim şansı mevcuttur. Bunlardan biri, metnin aralarında anlaşmaya varana kadar gidip gelmesini sağlamak; diğeri ise, her meclisin üyelerinin aralarında bulunduğu bir uzlaşma komisyonu toplamaktır.

Farklı mevkilerin atamalarının gerçekleştirilmesi konusunda meclisler bir araya gelmektedirler. Bunların arasından en önemli olanı, yürütme üyelerinin atamasıdır. Ancak Meclis, aynı zamanda, Federal Mahkeme'nin üyeleri ile ordu komutanlarını da seçmektedir. Federal otoriteler arasında yetki anlaşmazlığı çıktığı zaman, hakem rolünü üstlenme görevi yine Meclis'e aittir. Halkın seçtiği temsilcilerden oluşan, egemenliğin asıl sahibi olan yasama meclisi; yürütme görevini de, üyelerini tek tek kendi içerisinde seçtiği ve tamamen Meclis'e bağlı çalışan bir kurula vermektedir. Gerektiğinde bu üyelerin görevlerine son verme hakkı, yine Meclis'e aittir.³¹³

Yürütmenin kontrolüne ilişkin yetki, toplanan iki meclis tarafından uygulanmaktadır. Denetim, farklı tekniklerle yapılmaktadır. Milletvekilleri, yürütme üyelerini çağırarak politikaları hakkında kendilerinden açıklama talebinde bulunabilmekte; aynı zamanda, yürütmeye öneriler vererek yasa tasarısı hazırlamasını ya da bir sorunu çözmesi talimatını verebilmekte; ayrıca yürütmenin her sene, Meclis'e sunduğu yönetim raporunu kabul etmektedirler.³¹⁴

İç ve dış politika, Meclis'e ait olup hükümet, Meclis'in aldığı kararları uygulamakla yükümlüdür. Meclis, yürütme kurulunca alınmış kararları, iptal etme ya da değiştirme yetkisine sahiptir; sürekli olarak toplantı halindedir.³¹⁵ Diğer yandan Meclis'in, kendi kendisini feshedebilme yetkisi bulunmaktadır. Meclis'in tatil yapmadan sürekli çalışması söz konusudur.³¹⁶ Burada ilginç olan, bu sistemde, "devlet başkanı" ya da "cumhurbaşkanının" bulunmaması, zira bu olasılığın Meclis'in siyasi birliğine aykırı olduğu inancıdır.³¹⁷ Kuvvetlerin böylesine bir şekilde yasama organında birleşmesi ve Meclis'in yürütmenin yerine geçip karar alabilmesi

³¹³ Burada parlamenter rejimle ilgili olarak ortaya çıkan farklılık; parlamenter rejimde, meclise ait hükümeti düşürme yetkisine karşılık, hükümetin bir taraftan güvenoyu istemiyle meclis üzerinde baskı oluşturabilmesi, diğer taraftan meclisi feshedebilmesi söz konusu iken; meclis hükümeti sisteminde, yürütmenin meclise karşı herhangi bir silahı bulunmamaktadır. Yürütmenin meclisi feshetmesi ihtimal dışıdır. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.474

³¹⁴ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.86

³¹⁵ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.474

³¹⁶ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.226

³¹⁷ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.98

şeklinde son derece belirgin kriterler nedeniyle sistemin adı meclis hükümet sistemidir.

Egemenliğin teklik ve bölünmezliği, Meclis'e bağlı olduğu için, yargı kuvveti de, yürütme kuvveti gibi meclise tabidir.³¹⁸ Yargı organı, Lozan'da bulunan, üye sayısı 35-45 arası değişkenlik gösteren, görev süreleri 6 yıl olan federal hakimlerden oluşan, aynı zamanda tüm mahkemeleri denetlemekten sorumlu, tam bağımsız İsviçre Federal Mahkemesi'dir. Bu mahkemenin yıllık bütçesi ile yönetim rapor ve harcamalarının onayı, Federal Meclis'e aittir.³¹⁹ Parlamento tarafından seçilen Federal Mahkeme'nin 3 yetkisi bulunmaktadır: federal devlet ile federe devletler arasında oluşabilecek yetki uyuşmazlıklarını çözmek, federe devletler arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, federe devletlerin yasalarının anayasaya uygunluğunu denetlemek. Buna karşılık mahkeme, federal kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyememektedir.³²⁰

2. Federal Konsey

Dünyada atipik sistem olarak görülen İsviçre Sistemi'nde, devlet başkanının olmaması sonucu, yürütme kuvveti tamamıyla Federal Meclis tarafından seçilen Federal Konsey adlı organa bırakılmış, sistemde hiçbir kişiselleştirmeye yer verilmemiştir. Bu sistemde, yürütme organının güçlendirilmesinden özellikle imtina edilmiş; bu nedenle yasaları koyan ve bu yasaları kendisi uygulayan Meclis'in yanında, pratik nedenlerden ötürü yürütme görevi, bir kişiye değil "icra heyeti" olarak anılan bir heyete verilmiş; heyet üyeleri, yani "icra vekilleri" de, bir anlamda bakanlıkları oluşturmuştur.³²¹ Meclis hükümet sisteminde monist yapıdaki yürütme organını temsil eden hükümet, "meclisin komisi" olarak ortaya çıkmıştır.³²²

Federal Konsey, yürütme gücüne sahip organ olup Meclis tarafından teker teker 4 yıllığına seçilen ve yine aynı şekilde görevden alınabilen, farklı partilere mensup eşit konumdaki 7 üyeden oluşmuştur.³²³ Bu nedenle üyelerin, Meclis karşısında mutlak anlamda bireysel sorumluluğu vardır. Meclis'in, üyelerine talimat ve emirler vermesi mümkündür. İcra vekilleri tarafından alınan kararlar, Meclis

³¹⁸ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.228

³¹⁹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.107

³²⁰ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.87

³²¹ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.24; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.226,227

³²² JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.39

³²³ Bu durum, yetkinin kişiselleştirilmesini engelleyerek yürütmeyi biraz daha zayıflatmaktadır.

denetimine tabi olup bu kararlar Meclis’çe değiştirilme, iptal, yeniden işlem tesisine uğrayabilmektedir. İcra heyeti, Meclis’in karşısında hukuki anlamda son derece savunmasız olup ne toplantıyı engelleme ne de çalışma süreleri üzerinde denetim kurma gibi yetkilere sahiptir.³²⁴

Kararlar, Federal Konsey’in eşit tüm üyeleri tarafından kolektif olarak alınmaktadır. Her bir üyenin, bakanlık yürütmesi söz konusu olup Konsey’in toplanması, ancak 7 üyesinden 4’ünün hazır bulunması ile mümkündür. Meclislere girebilen Konsey üyelerinin, tartışmalara katılabilmeleri söz konusudur. Konsey’in ayrıca parlamentoya yasa teklifinde bulunma yetkisi vardır. Sınırsız seçilme imkanı olan Federal Konsey üyelerinin, yeniden seçim konusunda sayı sınırlaması bulunmamaktadır. Kimisinin görev süresi 30 yıla yaklaşmıştır.³²⁵

Federal Konsey’in içerisinden Meclis tarafından seçilen başkan, hükümet ve devlet başkanlığı görevlerine sahiptir.³²⁶ Konfederasyon başkanı olarak anılan bu kişi,³²⁷ hiçbir kişiselleştirme ve ayrıcalığa yer verilmeyen bu sistemde, öncelikli değil, eşitliğe dayalı düzende, tavır ve tutumlarına herkesten önce dikkat etmesi gereken kişi olarak değerlendirilmektedir.³²⁸

Federal Konsey’in görevi, meclisler tarafından alınan kararların uygulanmasıdır. Konsey, her yıl faaliyetlerine ilişkin raporu meclislerin ortak toplantısında sunmakta, yapılan görüşmeleri takiben; Federal Meclis, hükümet için uygun öneri ve direktifleri vermektedir. Bu anlamda yürütme kuvveti, tamamıyla yasama kuvvetine tabidir.³²⁹

Meclis hükümeti sisteminde devlet başkanı, başbakanlık makamı, icra vekilleri heyeti üyelerinin; kolektif sorumluluğu veya Meclis’e karşı; fesih,

³²⁴ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.227

³²⁵ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.476, 477

³²⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.105; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.25

³²⁷ Her iki meclisçe, sadece bir yıllığına seçilmektedir. Hemen yeniden seçilmesi söz konusu değildir. Geleneklere göre, Federal Konsey’in her üyesi, dönüşümlü olarak başkan seçilmelidir. Bu kişi, devlet başkanı olmayıp tüm konsey başkanlık görevini üstlenmektedir. Her halükarda, kendisine verilen yetkiler tamamen onursaldır. ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.345; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.86

³²⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.106

³²⁹ Meclis hükümeti sisteminde, yasamanın üstünlüğüne yönelik bu katılık, gerçekte icra vekilleri heyetinin de fiili üstünlüğüne dönüşmüş; bu rejim, tarihte ilk olarak uygulandığı Fransa’da yeni bir anayasanın hazırlanması için toplanan Konvansiyon Dönemi (1792-1795)’nde, yürütmenin meclisin denetiminde bulunan geçici yürütme komitesine verilmesi, 3 kuvvetin de Konvansiyon Meclisi’nde bileşmesi sebebiyle o dönemde yaşanan “Terör” döneminde, diktatörlüğe dönüşmüştür. Aynı durum 1848 yılında, yine Fransa’da, Kurucu Meclis Dönemi’nde yaşanmıştır. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.475; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 228

toplantılara engel olma, çalışma sürelerini etkileme gibi herhangi bir hukuki aracı yoktur.³³⁰ Federal Meclis, yürütmeye direktif vermekte ve Konsey'in kararlarını reddetmekte serbesttir.

Teorik olarak Konsey, parlamentonun kararlarını yürütmekle görevlidir. Diğer sistemlerdeki bakanlar kurulundan veya hükümetten oldukça farklı olan Konsey'in, kendine ait bir varlığı, politikası bulunmamakta; tek yetkisi, Meclis kararlarını uygulamaktan oluşmaktadır. Konsey'in bağımlı konumu, siyasi denetimi anlamsız kılmış; diğer sistemlerde karşılaşılan gensoru, güvenoyu gibi mekanizmalara bu sistemde yer verilmemiştir. Burada parlamento, kendi tutumunu, yürütme organına dikte etmektedir. Parlamento üzerinde hiçbir yetkisi bulunmayan Konsey'in; Ulusal Meclis'i fesih yetkisi olmadığı gibi, istifa hakkı dahi bulunmamaktadır.³³¹ Parlamentonun güvensizliğini belirtmesi halinde, yürütmenin yapabileceği tek şey, milletvekillerinin istekleri doğrultusunda politikasını yumuşatmaktır.³³² Yani Konsey'in, anlaşmazlık halinde, istifa etmesi değil, boyun eğmesi söz konusudur. Federal Konsey, bir kabine oluşturmamaktadır. Konsey'in uyguladığı program, Meclis tarafından belirlenmekte; Konsey'in kolektif sorumluluğu bulunmamaktadır.

Meclis'in sıradan üyeleri olarak, bir bakanlık makamında uzmanlaşan Konsey mensupları, büyük bir istikrardan yararlanmaktadır³³³; kimi defa Konsey'de görev yapma süresi, 25 yılı bulmakta; genellikle ölüm veya istifaya kadar devam etmektedir.³³⁴

İsviçre'de yer alan sistemde yürütme organının, yargı ve yasama ile ilgili yetkilerinin bulunması nedeniyle kuvvetler ayrılığı uygulanamamaktadır. Buna karşılık Federal Meclis ile Federal Kurul, seçmenler tarafından referandum v.b.

³³⁰ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa, sf.68

³³¹ İstifa etmenin imkansızlığı, yürütmenin tamamen bağımlı olduğu bir sistemde son derece anlaşılır olmaktadır; çünkü istifa tehdidi, parlamento üzerinde bir baskı aracı olabilmektedir. Diğer yandan yürütme organı, parlamentoyu feshedememektedir. Zira bu tarz bir fesih hakkı, yürütmenin bağımlılığına aykırı düşmektedir. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.32

³³² Federal Meclis ile Konsey arasında bir fikir ayrılığının gündeme gelmesi halinde; Konsey, Meclis'in pozisyonunu benimsemekte, sorun uzlaşmayla çözülmektedir. TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.477

³³³ 1872 yılından bu yana, Konsey'in bir üyesinin yeniden seçilmediğine rastlanılmamış olup bu istikrar, yürütmeyi güçlendirmektedir.

³³⁴ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.345, 346; GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 227, 230; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.87

uygulamalarla denetlenmekte, her iki organın da, halka karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

3. Rejimin İşleyişi

Hukuksal olarak İsviçre, meclis hükümeti sistemine, yani yalnızca formel kuvvet ayrılığına dayalı bir rejime sahiptir. Yürütme, parlamentonun bağımlılığındadır. Ancak İsviçre rejimi ile klasik rejim arasında parlamentonun toplanma süreleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Rejimin klasik halinde, parlamento sürekli olarak toplanmakta, bu da kendisine yürütmeyi yakından takip etme imkanı vermektedir. Buna karşılık İsviçre’de, parlamentonun oturumları senede 2 ya da 3 ay sürmekte, senenin geri kalanında yürütme serbest davranabilmektedir. Ayrıca, pratikte, meclis hükümet sisteminden tamamen uzaklaşmakta; sadece 4 yıllığına seçilen yürütme üyeleri, sayısız bir şekilde yeniden seçilebilmekte; üyelerin görev süresi, kimi zaman 30 yılı aşabilmektedir.

Yürütmenin aynı zamanda, idari yetkileri bulunmaktadır. Aynı durum parlamento için geçerli değildir. Sonuç olarak yürütme, son derece istikrarlı durumdadır. Hukuki olarak yürütme, Meclis’e tabi olsa da; uygulamada tamamen bağımsızdır. Bu durum, İsviçrelilerin politikaya ilgilerinin olmamasıyla ve var olan çok sayıda partinin sürtüşmekten ziyade, işbirliği yapmayı tercih etmeleri ile açıklanmaktadır. Yürütme, her partinin temsilcisini kendi içinde barındırmaktadır.

Dış politika açısından bakıldığında, İsviçre’nin nötr oluşu, tüm problemleri ortadan kaldırmakta; iç politika açısından ise, ekonomik kalkınma, pek çok tartışmaya engel olmaktadır. Yarı demokrasinin, büyük soruların yükünü halka devretmesi ise; halka hem anayasal, hem yasal zeminde inisiyatif kazandırmaktadır.³³⁵

İsviçre’de birçok yönüyle meclis hükümet sisteminin varlığı kabul edilmiş olsa da; bu durum, doktrinde bazı tartışmalara neden olmaktadır. GÖZLER gibi bazı yazarlar; yürütme organının, yani Federal Konsey’in, yasama organınca görevine son verilememesinin, yürütmenin yasamaya bağımlı olmasına engel olduğunu belirterek meclis hükümet sisteminin tartışmalı olduğunu ifade etmektedirler.³³⁶

³³⁵ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.89

³³⁶ GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf.229

4. Konfederasyon ile Kantonlar Arasında Yetki Dağılımı

Kantonların yetkilerinin sınırı, anayasanın federasyona vermiş olduğu haklardır. 1848 yılındaki ilk federal anayasa, federasyonun sadece sınırlı yetkilere sahip olduğu³³⁷ klasik bir yetki paylaşımına yer vermiştir. Kantonların sahip olduğu geniş özerkliğin yarattığı farklı sistemlerin, yavaş yavaş zarar ve eşitsizlik yarattığı hissedilmiştir. O zamandan bu yana yapılan anayasa değişiklikleri de, kantonlara bırakılan yetki alanlarını daraltmış ve federasyonun, kantonların içinde serbestçe yasama faaliyetlerini uygulayabilecekleri genel kurallar koymasını sağlamıştır. Kantonlar arası ortak pazarın gelişimi, ekonomik anlamda kuralların birleşmesine vesile olmuş; dünya savaşları ile krizler de, aynı yönde etki yaratmışlardır. Bu durum; toplumsal alan, yabancılar hukuku, sağlık, yerleşim ve çevre alanlarını da etkilemiştir. Günümüzde kantonlar, sosyal ve ekonomik alanda önemli ölçüde yetkilerinden arındırılmışlar; hukuk, genel anlamda birleştirilmiştir. Usule ilişkin kurallar ile iç düzenlerine ilişkin önemli yetkiler kendilerine kalsa da; federasyon çoğunlukta, yetkilerin uygulanmasında kantonlara seçimlerini dikte etme hakkını kendinde görmüştür.³³⁸

İsviçre’de temel kuruluşlar; birim olarak demokrasiye uygun düşen, dar alanlardan meydana gelen komünlerden oluşmuş olup topluma ilişkin kararlara herkes tarafından katılım söz konusudur. Daha büyük birim olan, toplamda 26 kantonun her birinde, durum aynı olmakla beraber; kantonlar, başlı başına anayasa, yasalar, dört yıllığına seçilmiş bir yasama meclisi ile üç yıllığına seçilmiş bir hükümetten oluşan birer devlettir. Demokratik dengenin ve toplumun iradesinin egemen olduğu kendine has bu sistemde, halk tarafından denetlenen meclislerin yanı sıra; yine halkın doğrudan demokrasiye katıldığı referandum, veto gibi mekanizmalar söz konusudur.³³⁹

Yarı demokrasi; hem anayasayı değiştirmek, hem de sıradan yasaları hazırlamak için uygulanmaktadır. Anayasa değişiklik metni, her halükarda referanduma sunulmaktadır. Kabul edilmesi; hem vatandaşların, hem de kantonların çoğunluk oyuna bağlıdır. Yasama konusunda ise, halk vetosu söz konusudur. 50.000 imzanın ya da 8 kantonun, Federal Meclis tarafından kabul edilen bir yasaya karşı

³³⁷ Savaş, gümrük, posta, ulaşım, para, tedbirler, v.s.

³³⁸ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.346

³³⁹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.100, 101

olması halinde referandum düzenlenmektedir. Eğer hayır galip gelirse, dilekçe reddedilmekte ve yasa onaylanmaktadır. Eğer evet galip gelirse, dilekçe kabul edilmekte ve yasa reddedilmektedir. Kantonların çoğunluğu, anayasal ve yasal alanda yarı demokrasiyi uygulamakta; bir kısmı ise, doğrudan demokrasiyi tercih etmektedir. Anayasal anlamda kantonlarda da, federal düzeydeki sistem mevcuttur. Yasama alanında ise, parlamento tarafından oylanmış yasaların, halk vetosuna tabi olmaları; hatta bazı kantonlarda zorunlu olarak referanduma sunulmaları söz konusudur.³⁴⁰

Doğrudan demokrasiye ilişkin olarak ise, yarım düzine kantonda devrim niteliğinde bir hak mevcuttur: halk tarafından göreve son verme. Eğer belli sayıda imza toplayan bir dilekçe, parlamentonun feshini talep ediyorsa, bu fesih referandum yoluyla yapılmaktadır. Ancak bu hak neredeyse hiç uygulanmamaktadır.³⁴¹

Anayasa değişiklikleri ile milletlerarası sözleşmeler söz konusu olduğunda ise, referandum zorunlu hale gelmektedir.³⁴² Diğer yandan, anayasada yer alan birtakım yasaların değiştirilebilmesi için halkın girişimi gerekmekte; yapılan değişiklikler, vatandaş ve kanton çoğunluğu ile yürürlük kazanmaktadır. Ancak anayasanın tamamının değiştirilmesi, Meclis'in yetkisindedir.

İsviçre'ye has, birtakım kantonlarda var olan "halk vetosu"nda ise, yürürlüğe giren ancak uygulanması ertelenen bir kanun söz konusudur. Kanun, halk tarafından veto edilmesi halinde, uygulanmamış olarak yürürlükten kaldırılmaktadır.³⁴³ İsviçreliler, olabilecek en farklı alanlarda sıklıkla referandumda görüşlerini ortaya koymakta; böylelikle, anayasanın düzenlememiş olduğu bir anayasaya uygunluk denetimi sağlayarak herhangi bir yasanın yürürlükten kaldırılmasını sağlayabilmektedirler. Halkın bu şekilde kamusal işlerin yürütülmesine katılması, İsviçre hakkında politik rejim kategorisi arayışını anlamsız kılmaktadır.³⁴⁴

³⁴⁰ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.87

³⁴¹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.88

³⁴² DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.101

³⁴³ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.103

³⁴⁴ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.347

B. ABD DIŞINDAKİ ÜLKELER UYGULAMASINDA BAŞKANLIK REJİMİNDE GÖRÜLEN SAPMALAR, BAŞKANCİ HÜKÜMET SİSTEMİ: LATİN AMERİKA ÜLKELERİ

Geçmişte Amerikan sömürgecilik hareketlerinin etkisinde kalan Latin Amerika ülkelerinin tamamına yakını, başkanlık sistemini kabul etmişlerdir. Bu ülkelerin ABD'den esinlenmesi sonucu; gerek iki meclisten oluşan Kongre, gerek halkın seçtiği başkan, gerekse üst aşamada denetimden sorumlu yüksek mahkeme düzeni, şematik ve sembolik olarak muhafaza edilmiştir.

Başkanlık rejiminin gerçek ve etkili anlamda uygulandığı tek ülke olan ABD'ye karşılık; Latin Amerika ülkelerinde, rejim içeriğinden arınmış, başkanın yetkileri ile seçimlerin niteliği açısından belirgin sapmalar yaratılmıştır. Bu rejimler; ABD rejiminden etkilenseler de, rejimin gereklerine uygun olarak kuvvetler ayrılığı ile ilgili kriter ve mekanizmaları yerine getirmeyen rejimler olarak ortaya çıkmışlardır.³⁴⁵

Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi; bu ülkelerin, demokrasiyle bireysel iktidarları karıştırmış olmalarından ötürü, Duverger'nin tabiriyle, “*başkancı*” olarak anılmış; sistem, temel gereklerini yerine getiremediği gibi, bu ülkelerde istikrarsız demokrasi, siyasal yozlaşma ve ekonomik çöküntülere neden olmuştur. Sistemin başarılı olamamasının ardında; ülke gelenek ve görenekleri, toplum yapısı, siyasal alışkanlıklar, sosyo-ekonomik bölünmeler, patronaj gücü, siyasi merkezileşme, demokrasi geleneğinin güçlü olmaması, mahkemelerin yürütmeye tabi olması, “*sistemlerin yanlış bir parti sistemi üzerine kurulu olması, toplumsal ilişkilerin dikeyliği*” gibi etkenler yatmaktadır.³⁴⁶

Amerika'da başkanların, hukuki baskı araçları ile Kongre üzerindeki olası etki ve performanslarına karşılık; Latin Amerika'da durum, parti yapısı ve ülkede uzun süredir devam eden ordu güvencesinin etkisiyle Kongre'nin, başkana tam teslimiyeti şeklinde “mutlak diktatörlüğe” dönüşmüş;³⁴⁷ politik parti yapısı ile ordu, bunda etken iki önemli faktör olmuştur. Tek adamın yürüngesinde konuşlanan

³⁴⁵ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.510

³⁴⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.94, 95

³⁴⁷ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.133

partiler, mutlak itaat içinde olup ABD'deki parti yapısıyla taban tabana zıt farklılıklar teşkil etmektedir. Yine bu ülkelerin siyasi hayatında son derece önemli yer tutan ordunun güvencesi, başkanlar açısından yadsınamaz niteliktedir.³⁴⁸

Diğer bir farklılık, her iki rejimde yer alan kurumların demokratikliği açısından gündeme gelmektedir. Amerikan sisteminde seçimler, özgürlük ve dürüstlük temellerine dayanırken; durum, Latin Amerika'da tamamen ters yöndedir, burada seçimlerin güdümlülüğü söz konusudur: halkın eğitim ve kültür düzeyi düşük, depolitizasyon yüksektir. Bu nedenle iktidar partisinin çoğunluğa ulaşamaması ihtimali, yok denecek kadar az olup bu uğurda her yol mübahtır.³⁴⁹ Bilhassa seçimlerde yaşanan hile, yolsuzluk ve şiddetin yaygın oluşu, seçim sonuçlarının iktidar açısından önceden belirlenmesine neden olmaktadır.³⁵⁰

Seçim kampanyası ve rekabetinin olmadığı, tek kişilik yürütme organına sahip plebisiter nitelikte seçimlerin gerçekleştirildiği Latin Amerika ülkelerinde, seçimlerde usulsüzlük ve yolsuzlukların meşrulaştırılması; anayasayla çizilen sınırların iktidar açısından hiçbir anlam taşımaması, muhalefetin her şekilde elimine edilmesi gibi nedenler³⁵¹, her ne kadar rejimin adı başkanlık olsa da, ABD'de tüm kurallarıyla uygulanan başkanlık rejimiyle isim benzerliği dışında herhangi ortak bir nokta taşımadığını ortaya koymaktadır.

Bu sistemlerde siyasi kararlar; başkan ile birlikte danışmanlarınca, ABD'de var olan diğer mekanizmaların, yani yasama organı, siyasi partiler ve baskı gruplarının dışlanmasıyla alınmaktadır. İktidarın kişiselleşmesi; başkanın, ülkeyi istediği şekilde yöneterek ülkenin mutlak temsilcisi olduğunu zannetmesine yol açmaktadır.³⁵² Başkanın aynı zamanda ordunun desteğinden yararlanması da, gücünün kaynağını oluşturmaktadır. Tüm bu farklılıkların temelinde, hükümet istikrarını etkileyen faktörler; toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal nitelikte arka planda yatan dengelerdir. Bu bağlam hiçe sayılarak yalnız yürütme organı dikkate

³⁴⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.142

³⁴⁹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.134

³⁵⁰ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.142

³⁵¹ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.135

³⁵² Başkanlık rejimlerinde; devlet başkanının, yönetime hakim olması ve iktidarı kişiselleştirmesinin yanı sıra, dikkat çeken noktalar; başkanlık rejiminin aksine, bu rejimlerde başkanın fesih ve yasa tasarısı sunma gibi yetkilerinin oluşudur. KUZU, Burhan; a.g.e., sf.29

alınıp diğerk iki organın ihmal edilerek kopyalandığı sistemde tüm teşebbüslerin başarısız olması kaçınılmazdır.³⁵³

Latin Amerika ülkelerinde devlet başkanlarının, ABD başkanından çok daha geniş ve sınırsız yetkilere sahip olması, başkanın yeniden seçilme hakkının bulunmaması, zengin ve fakir kesim arasında var olan sosyo-ekonomik uçurumların etkisi, hızlı nüfus artışı gibi faktörler; yasamanın yürütmeye devredilmesine, hatta ordunun yönetime el koymasına neden olmuştur.³⁵⁴ Bu nedenle, bu ülkelerde tamamıyla şekilsel ve sanal anlamda var olan “başkanlık sistemi”, kişi hak ve özgürlüklerini garanti altına almaktan kilometrelerce uzak kalmıştır. Başkanlık sisteminin bu ülkelerde başarılı olamama nedenlerinde; demokrasi, eğitim, kültür seviyesinin yeterince gelişmemesi, kişi başına düşen milli gelirin son derece yetersiz oluşu, sivil toplum örgütlerinin yokluğu, başkana adanmış toplulukların varlığı, meclisteki parti egemenliği, yargı bağımsızlığı ile denetimin olmaması sonucu sistemin hızla despotizme kayması yatmış; bu ülkelerde diktatörlük kaçınılmaz olmuştur.³⁵⁵

Buna karşılık, başkanlık rejimi partizanları, başkanlık rejiminin deforme edilerek uygulandığı, rejimin diktatörlüğe dönüştüğü Latin Amerika ülkeleri örneğini kabul etmemekte; bu durumu, “kıtanın kuzey ve güneyiyle arasında olan eğitim, kültür, dil, siyasi yapı, anayasalarda rejimin düzenleniş şekli, güç dengeleri, parti kavramının farklılığı, silahlı kuvvetlerin iktidar üzerindeki etkisi, kurumlarda ve seçim usullerinde görülen niteliksel farklılıklarla” açıklamaktadırlar.³⁵⁶

Afrika ülkeleri açısından bakıldığında, 2.Dünya Savaşı sonrası bağımsızlıklarına kavuşan Afrika ülkelerinin devlet başkanlarının, Latin Amerika devlet başkanlarından çok daha geniş yetkilere sahip olduğu; bunda da tek parti yönetiminin etkisi, ulusal birliğe ilişkin kaygılar, etnik ayrılıklarla ilgili çözüm arayışları, ekonomik sıkıntılar gibi çeşitli faktörlerin etken olduğu görülmektedir. Ancak bu ülkelerde, devlet başkanlarının arttırılan yetkileri hiçbir sorunu çözemediği

³⁵³ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.96

³⁵⁴ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.511

³⁵⁵ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf sf.173

³⁵⁶ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.99-101

gibi, bu rejimler darbelerle sonuçlanmış, yeniden askeri yönetimlere teslim edilmiş veya ayaklanma ve iç çatışmaların hedefi olmuşlardır.³⁵⁷

ABD dışındaki başkanlık rejimi uygulamalarının başarısız olma nedenlerinde; bu ülkelerde kurumsal olarak denge ve denetim mekanizmalarının bulunmaması, anayasal yargı güvencesi ile federal yapının olmaması, sosyal ve kültürel farklılıklarda ABD'deki pragmatizm yerine uzlaşma karşıtı tavırların egemen olması ve itaatin hüküm sürmesi yatmaktadır.³⁵⁸

Avrupa ülkeleri açısından başkanlık sisteminin varlığı incelendiğinde; başta coğrafi nedenler, iki kıta arasında yer alan büyük mesafelerden ötürü, ilgili kurumların Avrupalılarca neredeyse hiç bilinmemesi, tercih edilen sistemin yakında bulunan tanidik ve bildik sistem olan İngiliz Sistemi olmasına yol açmıştır. Bu nedenle 1848 Fransız, 1919 Weimar Anayasaları, bu rejimin Avrupa'da uygulanan sayılı ve kısa süreli örnekleri olarak kalmıştır.³⁵⁹ İkincil, belki de ana nedenler; bu ülkelerin, Fransız İhtilali'nin de etkisiyle tek adam rejimine, iktidarın kişiselleşmesine karşı duydukları çekince, kaygı ve korkular olmuştur.³⁶⁰ Buna rağmen Avrupa ülkeleri, bu rejimle getirilen demokratik kurumların bir kısmından; ikili meclis sistemi ile kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini sağlayan kurumdan etkilenmişler³⁶¹; bu durum, pek çok ülkede Anayasa Mahkemeleri'nin kurulmasına vesile olmuştur.

C. KUVVETLERİN UZLAŞMASINA DAYALI YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ (REGIME SEMI-PRESIDENTIEL): FRANSA

Parlamber rejim ile başkanlık rejimi arasında yer alan yarı başkanlık rejimi; günümüzde, kendine has özellikleriyle Fransa'da uygulanmakta; diğer bazı ülkelerde de, rejimin farklı uygulamalarına rastlanmaktadır. Kuvvetlerin uzlaşmasına dayanan bu rejimde, yürütme kuvvetinin ön plana çıkması söz konusu olsa da; bu durum, kohabitasyon döneminde bulunulup bulunulmadığına göre değişkenlik göstermektedir.

³⁵⁷ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.512

³⁵⁸ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.118

³⁵⁹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.143

³⁶⁰ Bu ülkeler, Latin Amerika ülkelerinde uygulanan rejimin, diktatörlük tehlikelerine yönelik olarak yeterince tedbir sağlamadığına inanmışlardır. KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.132

³⁶¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.144

1. Rejimin Tanımı ve Karakteristik Özellikleri

Başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin birtakım özelliklerini içinde barındıran “melez sistem” olarak anılan yarı başkanlık sistemi, Fransa’nın belli bir siyasal dönemine ait sorunlar doğrultusunda 1958 tarihli V.Cumhuriyet Anayasası’yla birlikte üretilmiştir.³⁶² Bu sistem, Duverger tarafından;

“Cumhurbaşkanı’nın genel oyla seçildiği, oldukça geniş yetkilere sahip olduğu, karşısında parlamentonun kendilerine muhalefet etmediği sürece işbaşında kalabilen yürütme ve hükümet etme iktidarına sahip başbakan ile bakanların bulunduğu” hükümet sistemi olarak tanımlanmıştır.³⁶³

GÖZLER’in son derece basit tanımına göre ise, yarı başkanlık sistemi: “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem”dir.³⁶⁴ Bu sistem, doktrinde farklı görüşlere konu olmuştur. İlk görüş, bu gibi sistemlerin yalnızca “başkanlık ve parlamenter sistemler” olarak ikiye ayrıldığını, yarı başkanlık gibi rejimlerin ise, iki sistem arasında ‘melez’ bir konuma sahip olduğunu savunmaktadır. Bu görüşe göre Fransa, bazı akademisyenler tarafından “cumhurbaşkanı kontrolünde parlamenter sistem” ya da “başkancı parlamentarizm” şeklinde adlandırılmaktadır. İkinci görüş, bu ara rejimi kabul ederken, bazı ülkeleri bu kategoriye dahil etmemektedir. Buna göre, devlet başkanının yetkilerinin nispeten zayıf olduğu İrlanda, İzlanda ve Avusturya gibi ülkeler, SARTORİ gibi akademisyenlerce “parlamenter rejim” olarak sınıflandırılmaktadır. Üçüncü görüş, yarı başkanlık sisteminin, farklı alt başlıklara ayrılmasından yanadır. SHUGART bu rejimleri, “başkancı-parlamenter, başbakanı-başkanlık, başkanlı parlamenter” olarak üçe ayırmaktadır. Dördüncü görüşte olan ELGIE gibi akademisyenler; devlet başkanları yetkileri konusunda, her türlü belirsizlik ile subjektiflik faktörünü bir kenara bırakıp yarı başkanlık sisteminin kriterlerini, cumhurbaşkanının halk

³⁶² “Yarı başkanlık sistemi olarak beşinci Fransa Cumhuriyeti örnek verilmekte. Fakat gözden kaçan şey şu: O dönemdeki Cezayir Savaşı, Fransa’nın içinde bulunduğu toplumsal sorunlar ve de Charles de Gaulle’un kişiliği. Bunlar bir araya getirildiği zaman yarı başkanlık sistemi makul olabilir. Ama unutulmuş, gözden kaçan bir şey daha var; aynı yarı başkanlık sistemi Almanya’da II.Dünya Savaşından önceki Hitler Almanyasını, Nazileri iş başına getiren sistem. Weimar Cumhuriyeti dediğimiz cumhuriyet, aslında yarı başkanlık sisteminin bir tipik örneğidir.” AKTAŞ, Ziya; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ; “Türkiye’de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri” Semineri, 4 Aralık 1997 Hilton Oteli, Plaka Matbaacılık, Ankara , Mart 1998, sf.105

³⁶³ Aktaran; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.157; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.97: “Maurice Duverger; ‘Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti’, Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Çev. Ve Der. Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1996, s.69”

³⁶⁴ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.75

tarafından seçilmesi ve hükümetin parlamento karşısında politik açıdan sorumlu olması şeklinde belirlemektedir.³⁶⁵

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin kesişme noktasında yer alan bu sistemin, her iki rejimin olumlu noktalarını alması, rejimi cazip hale getirmiş; getirilen bazı farklılıklarla da, başkanların aşırılık eğilimlerinin önüne geçilerek sistemde denge ve yarar esas alınmıştır. Rejim hem parlamenter, hem de başkanlık rejiminden özellikler taşıdığı için yarı başkanlık rejimi olarak anılmaktadır.³⁶⁶

Yarı başkanlık sisteminde, yürütmenin iki başlılığı söz konusudur. Yürütmenin düalist olduğu rejimlerde bu yetki, bir yanda devlet başkanı olarak cumhurbaşkanı, diğer yanda hükümeti oluşturan bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Sistem bu açıdan parlamenter sisteme yaklaşmaktadır.³⁶⁷

Seçim usulünde sistem, başkanlık sistemine yakınlaşarak cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. Cumhurbaşkanı, iktidarın yetkilerini kabineyle paylaşmaktadır.³⁶⁸

Güvenoyu bakımından sistem, parlamenter sisteme benzemektedir. Burada, hükümetin yasamaya karşı sorumluluğu söz konusudur. Kabinenin parlamentodan aldığı güvenoyuyla göreve başlaması, güvensizlik oyuyla da görevine son verilmesi esastır. Bakanlar kuruluyla başbakanın parlamentoya karşı siyasi açıdan sorumluluğu, hesap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı durum, politik açıdan sorumsuz olan devlet başkanı için geçerli değildir. Cumhurbaşkanının siyasi açıdan parlamentoya karşı sorumsuzluk durumu; gerek parlamenter, gerekse yarı-başkanlık sistemlerinde aynıdır.³⁶⁹

Her ne kadar cumhurbaşkanı, anayasa itibarıyla siyaseten sorumsuz da olsa, parlamenter rejimden farklı olarak ne sembolikliği, ne de tarafsızlığı söz konusudur. Anayasadan almış olduğu yetkiler sayesinde aktif siyasetin içindedir. Burada, hükümetin toplantılarının, cumhurbaşkanının başkanlığı ile onun tarafından

³⁶⁵ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.157-159

³⁶⁶ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.597

³⁶⁷ GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.75; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.514; KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.26

³⁶⁸ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.149; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.75

³⁶⁹ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.26; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.149; GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, sf.75

belirlenen gündem doğrultusunda yapılması esastır.³⁷⁰ Yetkileri kuvvetlendirilmiş cumhurbaşkanının prestijinin, parlamenter rejimlerdeki devlet başkanlarınınkiyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Görev süresi ise, başkanlık sistemindeki başkanın görev süresinden uzundur. Cumhurbaşkanı sadece başbakanı seçmekle yetinmemekte, aynı zamanda kabine üyelerinin seçiminde de devreye girmekte, bu şekilde üyelerle arasında doğrudan bir bağ yaratmaktadır. Başbakanın görevine son verip anayasanın kendisine verdiği alanlarda hükümetin yerine geçebilmesine yarayan pratik uygulama, aynı zamanda cumhurbaşkanına, çoğunluklar eşit olduğu dönemlerde başkanlık rejimindeki başkanınkiye yaklaşan bir rol vermektedir.³⁷¹

Yarı başkanlık sisteminde, diğer iki sistemin aksine; yasama ve yürütme kuvvetleri arasında karşılıklı uzlaşma söz konusu olup bu durum, sistem içi olası kilitlenme ve istikrarsızlıkların önüne geçmektedir. Kanun hazırlanması, yasama ile yürütme arasında parlamenter rejimin doğasına uygun bir işbirliği içinde gerçekleşmektedir.³⁷² Yasa yapma konusunda parlamento, anayasal yetkileri ile sınırlı kalırken; hükümet, bu yetkinin dışında kararnemelerle düzenlemeler yapabilmektedir. Kanun teklifinde bulunma yetkisi, yalnızca başbakanla parlamenterlere aittir.³⁷³ Her iki kuvvet arasında olası kilitlenmeye karşı sistem tarafından getirilen bir çözüm yolu, devlet başkanı tarafından parlamentonun feshedilebilmesidir.³⁷⁴

2. Fransız Yarı Başkanlık Sistemi'nin Unsurları

Fransa'da V.Cumhuriyeti kuran 1958 Anayasası, her ne kadar parlamenter rejim öngörmüş olsa da, cumhurbaşkanına olağanın üzerinde geniş yetkiler tanımıştır.³⁷⁵ Dönemin karizmatik cumhurbaşkanı Général de Gaulle'ün kişiliği, nazizme karşı milli mücadeleyi örgütlemeye yönelik tutumu, bu anayasada devlet başkanına geniş yetkiler verilmesinde etken olmuştur.

³⁷⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf. 514, 515

³⁷¹ ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.598

³⁷² DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.149; ARDANT, Philippe; a.g.e., sf.598

³⁷³ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.110

³⁷⁴ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.149

³⁷⁵ Fransa'da yasa koyucular; yürütme organını, yasama aleyhine güçlendirmiş, cumhurbaşkanının yetkilerini başbakanınkilerin çok ötesine taşıyarak belirlenen hedefin aşılmasına neden olmuşlardır. Sonuç olarak "*istedikleri güçlü başkan yerine, karşılıklarına her şeyi yapabilecek güçte bir başkan çıkmıştır.*" KELEŞ, Mehriçül, a.g.e., sf.39

Anayasa'nın ilk halinde; cumhurbaşkanının 7 yıl için milletvekili, senatör, il meclis ve belediye meclis üyelerince seçilmesi söz konusu iken, 28.10.1962 tarihli referandum sonrası yapılan anayasa değişikliğiyle doğrudan halkoyuyla seçilmesine³⁷⁶ karar verilmiştir. Cumhurbaşkanı, kurumsal anlamda ve ulusal politikada başbakana nazaran yepyeni bir otorite elde etmiş; halkoyuyla seçilmesi sayesinde meşruiyeti artmış, yetkilerini yerine getirme anlamında güç kazanmıştır. Fransa'da, önceki cumhuriyetlerde yaşanan tarihteki olumsuzluklar da, bu anayasa ile garanti altına alınmış; devlet başkanı, bağımsızlık, bütünlük ve milli güvenlik ile dış ilişkiler konusunda garantör konumuna getirilmiştir.³⁷⁷

24.09.2000 tarihinde Fransa'da yapılan referandum ile Anayasa'nın 6.maddesi değiştirilmiş, böylece halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının görev süresi, 7 yıldan 5 yıla indirilmiş; sürenin, parlamento seçimleriyle örtüşmesi sağlanarak ikiden fazla üst üste seçilmeme kuralı getirilmiştir.³⁷⁸ Bu referanduma seçmenlerin %70'si katılmamış; değişiklik, katılanların %73'ünün oyları ile kabul edilmiştir. Söz konusu referandum, 1958'den bu yana Fransa'da yapılanlar arasında, en düşük katılım oranına sahip referandum olmuştur.³⁷⁹

Bir yandan parlamenter, diğer yandan başkanlık rejiminin özelliklerini taşıyan V.Cumhuriyet'te, anayasayı hazırlayanların isteği, parlamenter rejim doğrultusunda olmuştur. Bu rejimin etkilerinden ilki ve en kuvvetlisi, parlamenter tipte bir siyasi sorumluluğun varlığıdır. Buna göre Millet Meclisi, hükümeti devirebilmekte; hükümet ise, onu feshedebilmektedir. Her halükarda hükümet, parlamento çoğunluğunun yansımasıdır. Hükümetin kendi içerisinde dayanışma halinde olup yasal düzende meclislerle sürekli olarak işbirliği halinde olması, cumhurbaşkanının

³⁷⁶ Cumhurbaşkanı bu sayede, Millet Meclisi'nin yanında halkoyuyla seçilen ikinci organ olmuştur. Bu nedenle milletvekillerinin belli bir meşruiyeti, cumhurbaşkanının ise büyük bir otoritesi bulunmaktadır.

³⁷⁷ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.352; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.100; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.148; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.153

³⁷⁸ 1958 yılından beri 7 yıl için seçilen ve sonrasında hemen ve sınırsız olarak tekrar seçilebilen cumhurbaşkanının görev süresi, aşırı olduğu gerekçesiyle her daim eleştirilmiştir.

³⁷⁹ ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?" sf.71- 104, Başkanlık Sistemi, a.g.e., sf.84; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.516, 519; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.127; PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.354

kararlarının büyük çoğunluğu açısından karşı-imza kuralı ile fesih yetkisinin varlığı şeklinde yetkiler, rejimin başkanlık rejimi olmadığını kanıtlar.³⁸⁰

Başkanlık rejiminin etkilerine gelince bunlar, yazılı metinlerden ziyade, daha çok uygulamaya dayanmaktadır. Diğer yandan anayasa, parlamenter görev süresi ile bakanlık görevlerini net bir şekilde ayırmış; 1962'deki anayasa değişikliği de, cumhurbaşkanını, seçmenlerin tamamının doğrudan seçtiği kişi haline getirerek cumhurbaşkanına çağdaş parlamenter rejimlerdeki devlet başkanının göreviyle az uyumlu bir otorite sağlamıştır. Ancak temelde, cumhurbaşkanı tam yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanı ile çoğunluk arasında politik eğilimlerde uyumluluk olması halinde; cumhurbaşkanı, başbakanı serbest bir şekilde seçebilmekte, bakanların seçimine katılabilmekte, talimatlarını onlara iletebilmektedir. Tüm bu faktörler, parlamenter rejimden ne kadar uzak olduğunu göstermektedir. Parlamenter rejimin sürekli olarak otorite ve sorumluluğu bir araya getirmesine rağmen, V.Cumhuriyet'te sorumlu hükümet, kohabitasyon dönemleri haricinde kesin yetkiye sahip değildir; normalde bu yetkiye sahip olan cumhurbaşkanı ise, siyasi açıdan sorumsuzdur.³⁸¹ Bu rejimin parlamenter rejimden ayrılan tarafı, iktidar yetkilerinin hükümette değil, devlet başkanıyla hükümet arasında toplanmasıdır.³⁸²

Her iki rejimden de izler taşıyan V.Cumhuriyet'in rejimi, iki sisteme de ait olmayıp karma bir rejimdir. Bu durum büyük ihtimalle, kurumlar arası zayıf uyum ile bazı işlevsizliklerin nedenidir. Bu rejimde geleneksel sistemlerin kendine has mantığı ile mekanizmaları bulunmamaktadır. Rejim, alternatif işleve sahiptir: doğrudan halkoyuyla seçilen iki organ olan cumhurbaşkanı ile Millet Meclisi'nin arasında uyumlu bir eğilim olması halinde, rejimin uygulaması başkanlık sistemine; kohabitasyona meydan veren ve anayasal metinlerin uygulanmasını gerektiren net bir eğilim ayrılığı olması halinde ise, parlamenter rejime dönmektedir. Bütün olay, kohabitasyonu ortaya çıkaran yerel seçimler tarafından belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından kaybedilen yerel seçimler, yalnızca ulusal politikanın yönünü değiştirmekle kalmamakta, aynı zamanda rejimin doğasını da değiştirmektedir.³⁸³

³⁸⁰ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.370; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.149

³⁸¹ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.371

³⁸² KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.31

³⁸³ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.371, 372

Fransa'daki rejimin başarısı; cumhurbaşkanı ile parlamentonun ayrı partilere mensup oldukları zaman yaşanan gerginlikler ile anlaşmazlıkların aşılabilmesi ve ülkede var olan demokratik değerler ile açıklanmaktadır. 1789 yılından bugüne kadar Fransa, toplamda 15 anayasa değiştirmiştir. Anayasal düzenin sürekliliği ile hukukun üstünlüğü açısından yargının bağımsızlığı kaçınılmaz olup 1958 Anayasası'nın "başlangıç" bölümünde bu değerlere atıf yapılmıştır.³⁸⁴

1958 Fransız Anayasası'nda bu rejimin başarılı olarak işleme nedenleri arasında; organlar arası ilişkilerin anayasal olarak dengede tutulması, buna ilişkin yargısal denetim ve koruma mekanizmalarının varlığı, iki turlu dar bölgeli seçim sistemi, seçim sisteminin oluşturmuş olduğu sağ ve sol parti bloklarının, seçimler öncesi kendi aralarında anlaşma ve uzlaşma sağlayarak istikrar taşıyan çoğunluk oluşturabilmeleri, anayasanın parlamentodaki engelleri aşabilmesi için yasal düzenlemeler konusunda hükümete tanımış olduğu yetkiler sayılmaktadır.³⁸⁵

3. Yürütme Organı

1958 tarihli Fransa'nın V.Cumhuriyet Anayasası'nda yürütme organı bir yandan cumhurbaşkanı³⁸⁶, bir yandan başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Fransa'daki önceki cumhuriyetlerde, cumhurbaşkanının kararlarının karşı-imzaya tabi olması kuralı, V.Cumhuriyet'te değişikliğe uğramış; cumhurbaşkanının bazı yetkileri, 1958 Anayasası ile karşı-imza kuralından muaf tutulmuştur. Ancak cumhurbaşkanının politik sorumsuzluğunun varlığı düşünüldüğünde; birtakım yetkilerinin, her türlü kontrolden bağımsız uygulandığı dikkat çekmektedir.³⁸⁷

Cumhurbaşkanının hükümetle paylaştığı, yani karşı imza kuralına tabi yetkileri: bakanların atanması ve görevden alınması; bakanlar kurulunda yönetmelik ve kararnamelerin imzalanması; üst düzey kamu görevlilerinin atanması; yasaların yayımlanması³⁸⁸, yasanın veya bazı maddelerinin yeniden görüşülmesini talep

³⁸⁴ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.523

³⁸⁵ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.113; TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.515

³⁸⁶ Cumhurbaşkanlığı seçimlerine aday olabilmek için, seçilebilir olmak yani, Seçim Kanunu'nda yer alan 4 seçilebilirlik şartını yerine getirmek gerekmektedir. Bunlar; "Fransız olmak, en az 23 yaşında olmak, sivil ve siyasi haklara sahip olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak" şeklindedir. ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.124

³⁸⁷JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.150, 156

³⁸⁸ Parlamento tarafından kabul edilen yasaları yayımlamak için cumhurbaşkanının 15 güne ihtiyacı vardır. Bu süreçte yasanın parlamentoda 2.defa görüşülmesini talep ederse; bu görüşmeden sonra cumhurbaşkanı, yasayı olduğu gibi yayınlamakla mükelleftir. TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., 102

etmesi, her iki meclisi olağanüstü oturuma davet etmesi, anayasa değişikliği kapsamında meclisleri kongrede toplaması; yargı bağımsızlığının koruyucusu olması nedeniyle Hakimler Yüksek Kurulu'na ve Bakanlar Konseyi'ne başkanlık etmesi, bakanlar kurulunun haftalık toplantılarında gündemi belirlemesi; elçi ve özel temsilci ataması, büyükelçilere güven temin etmesi, uluslar arası anlaşmaları yapması ve onaylaması, dış politikadan sorumlu olması; silahlı kuvvetler ile orduya komutanlık etmesi, Ulusal Savunma Yüksek Konseyi, bakanlıklar arası konsey ile komiteler gibi belli kurumlara başkanlık etmesi şeklindedir.³⁸⁹

Cumhurbaşkanına kendine has yetkiler tanınması, 1958 Anayasası'nın orijinalliklerinden biridir. Bu yetkiler, karşı imzadan muaf olup kendisine muhalif bir hükümet karşısında cumhurbaşkanının elinde bulundurduğu tek özerk yetkilendir; kohabitasyon zamanlarında büyük önem kazanmaktadırlar. Bunlar arasında ilk olarak başbakanın atanması yer almaktadır. Burada karşı imza kuralı olmasa dahi, cumhurbaşkanı istediği herhangi bir kişiyi atayamamaktadır. Bu nedenle başbakanı atarken, cumhurbaşkanının ekstra özen göstermesi gerekmektedir. Zira, meclisin güvenoyuna gereksinim duyan başbakanın, parlamento çoğunluk fikrine uygun olması gerektiği gibi, bu kişinin devlet başkanı tarafından görevinden alınması da söz konusu değildir. Çünkü parlamenter rejime göre hükümet, meclis karşısında sorumludur. Bunun için tek yol, hükümetin istifası halinde bunun devlet başkanı tarafından kabul edilmesi şeklinde pasif bir tutumdur.³⁹⁰

Diğer bir yetki, yasa kabulü için cumhurbaşkanına hükümet ya da her iki meclis tarafından ortak bir şekilde getirilen öneri üzerine referandum kararı alınması şeklindedir. Bu sayede devlet başkanının, yürütme organı olarak yasamaya müdahalesi, hatta onun önüne geçmesi söz konusudur. Bu şekilde parlamento, kendi alanına giren yetkilerin birini daha, yürütme lehine kaybetmektedir.³⁹¹

Parlamenter rejimlerde başbakanın isteği doğrultusunda iki meclis başkanının onayıyla gerçekleşen Millet Meclisi'nin feshi yetkisi, yarı başkanlık rejiminin uygulandığı Fransa örneğinde cumhurbaşkanına ait kişisel bir yetkidir. Cumhurbaşkanı bu sayede, Millet Meclisi'nin görevine son vererek yeni seçim fırsatı yaratmaktadır. Bir sonraki seçimler, feshi takiben 20 gün ila 40 günlük bir süre sonra

³⁸⁹ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.132-136; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.157- 159; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., 102

³⁹⁰ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.153; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.101

³⁹¹ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.153 TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.110

olmaktadır. Senato'nun feshi mümkün değildir; çünkü geleneklere göre, yalnızca doğrudan halkoyuyla seçilen meclis feshedilebilmektedir. Fesihten önce cumhurbaşkanının, başbakan ve her iki meclis başkanları ile görüşmesi gerekse de; bu görüşler tamamen danışma niteliğindedir. Ancak fesih yetkisinin uygulanmasına 3 sınırlama getirilmiştir. OHAL yetkilerine ilişkin m.16'nın yürürlükte olduğu süre boyunca, Millet Meclisi feshedilememektedir. Aynı şekilde cumhurbaşkanına vekalet söz konusu olduğunda fesih mümkün değildir. Son olarak, bir fesih üzerine yapılan seçimleri takip eden sene boyunca meclisin feshi mümkün değildir. Cumhurbaşkanının fesih yetkisini tek başına alması nedeniyle, seçim başarısızlığı olması halinde; siyasi sorumluluğu sorgulanmakta, istifa etmemesine rağmen, siyasi otoritesi zayıflamakta ve yaşamak zorunda kalacağı kohabitasyon süresinde, yetkileri anayasanın harfîyen uygulanması ile sınırlı kalmaktadır.³⁹²

Karşı imzadan muaf olan bir başka özerk yetki, m.16 kapsamında OHAL yetkilerinin kullanılmasıdır. Bu maddenin yürürlüğe girmesi anayasa tarafından belirlenen çok sıkı içerik ve şekil şartlarına tabidir. Maddenin yürürlükte kaldığı süre boyunca cumhurbaşkanının anayasa değişikliğine başvurması mümkün değildir. Cumhurbaşkanının yetkileriyle ilgili olarak yargı denetimi sorusu gündeme gelmiş, Fransız Danıştay, 1962 tarihli Rubin de Servens Kararı ile bu konuya açıklık getirmiştir. Buna göre; madde 16'nın yürürlüğe konulması her türlü yargı denetiminden bağımsızdır. Bu madde kapsamında alınan tedbirlerin Danıştay tarafından denetlenmesi, bunların ancak idari nitelikte olması halinde mümkündür.

Parlametoya mesaj gönderme yetkisi de, yine cumhurbaşkanının kendine has yetkilerindedir. III.Cumhuriyet'e uzanan bu gelenek; devlet başkanının, parlamento meclislerine müdahil olmamasını, bu nedenle ancak mesaj yoluyla onlarla iletişim kurmasını istemiştir. Mesajlar, meclislerin başkanları tarafından okunmakta; ancak cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğundan ötürü hiçbir tartışmaya fırsat vermemektedir. Bu uygulama sadece protokole ilişkin durumlarda kullanılmaktadır. Parlamento oturum dışında ise, cumhuriyet mesajını dinlemek için özel olarak toplanmaktadır. Bu mesajlar, meclis üyelerini nadiren etkilemektedirler.

³⁹² JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.152; KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.37

Bu mesajlardan ziyade, basın toplantılarıyla kamuoyuna gönderilen mesajlar daha önemli bir etkiye sahiptirler.³⁹³

Anayasaya aykırılık gerekçesiyle yasalar veya milletlerarası anlaşmalara yönelik olarak Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması³⁹⁴, söz konusu mahkemenin 9 üyesinden, başkan da dahil olmak üzere 3'ünün atamasının yapılması ile af ilanı, 1958 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanıdığı diğer özerk yetkililerdir.³⁹⁵

Fransa Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü yetkileri, 1958 Anayasası madde 16'da düzenlenmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı;

“Cumhuriyet kuruluşları, ulusun bağımsızlığı, toprak bütünlüğü ya da uluslararası yükümlülüklerini yerine getirme olanağı büyük ve apansız bir tehlikenin tehdidi karşısında bulunduğu ve anayasal kamu organları işlemez hale geldikleri zaman, başbakanla, Anayasa Konseyinin ve meclislerin başkanlarıyla danışma görüşmelerini yaptıktan sonra, bu durumların zorunlu kıldığı her türlü tedbiri alabilir. Bu tedbirleri bir mesajla millete duyurur. Bu tedbirler, mümkün olan en kısa zamanda anayasal devlet kurumlarının kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmelerini sağlama amacına yönelik olmak zorundadır.”³⁹⁶

Maddenin uygulanmasına ilişkin karar yetkisi, salt cumhurbaşkanına aittir. Ancak maddede belirtildiği üzere, bu süreçte dahi, kişilerin temel hak ve özgürlükleri korunmalıdır.³⁹⁷

16.maddenin kullanımı sırasında parlamentonun elinde bulundurduğu tek yetki; maddenin suistimalci kullanımı halinde, cumhurbaşkanının parlamento tarafından vatana ihanet suçundan, hakkında Yüksek Mahkeme'ye şikayette bulunulmasıdır. Bu madde kapsamında alınan tedbirlerin, idari yetkiler kapsamına girmesi halinde Danıştay; tedbirlerin yasaya ilişkin olması halinde ise Anayasa

³⁹³ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.152; TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.102; KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.38

³⁹⁴ Cumhurbaşkanı, yasa ve anlaşmaların yayın öncesinde anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Konseyi'ne başvurabilir. Bu hak, cumhurbaşkanının yanı sıra; başbakan, meclis başkanları ile beraber 60 parlamento üyesi için de geçerlidir. TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.103

³⁹⁵ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.153; ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.136-141; JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.156

³⁹⁶ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.36, 37

³⁹⁷ Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri tarafından hazırlanan, genel anlamda insan haklarının değerlendirilmesinden ziyade, olağan hale geçiş sürecine ilişkin öncelikleri ortaya koymak açısından düzenlenen CommDH(2016)35 sayı ve 07.10.2016 tarihli, “Türkiye’de Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlerin, İnsan Haklarına Etkilerine İlişkin Memorandum”da, Fransa’daki OHAL uygulamasıyla ilgili atıflara binaen Komiser; “OHAL'in Fransa'da, Parlamento tarafından onaylandığını, hükümete hiçbir şekilde KHK'ları yönetme yetkisi vermediğini, Parlamento'nun tüm yetkileri detaylı olarak belirlediğini ve kanunu sürekli olarak denetlendiğini, bunun da keyfiliğe karşı güçlü bir denge ve gözetim mekanizması oluşturduğunu ifade etmiştir. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2952721&SecMode=1&DocId=2393026&Usage=2>, erişim tarihi: 01.12.2018

Konseyi yetkilidir. Fransız Anayasası, 16.maddenin uygulanmasının sonlanmasına ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir.³⁹⁸

Parlamentar rejimin geleneksel uygulamasına göre, Fransız V.Cumhuriyeti'nde de, cumhurbaşkanının, görev süresindeki eylemlerinden dolayı, siyasi sorumsuzluğu söz konusudur. Cumhurbaşkanının yetkilerinin zayıf olması ve tüm kararları için karşı-imza zorunluluğunun varlığı ile açıklanan siyasi sorumsuzluğa göre; cumhurbaşkanının eylemleri ile ilgili sorumluluğu gündeme getirilemiyorsa, hükümetinki karşı-imzadan dolayı işleme koyulabilmektedir.

V.Cumhuriyet Rejimi'nin, parlamenter rejimden bazı farklılıklar göstermiş olmasına rağmen; cumhurbaşkanının bazı önemli işlemleri, bakanların karşı imzasından muaf tutulmuştur. Cumhurbaşkanının en azından bu tip işlemlerle ilgili sorumluluğunun söz konusu olması gerekirken; anayasa, sorumsuzluğu cumhurbaşkanının tüm işlemlerini kapsar şekilde tanımlamıştır. Cumhurbaşkanının yetkilerinin giderek artması, siyasi sorumsuzluk kuralının sürekliliği hakkında soru işareti yaratmaktadır.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun cezai ve siyasi olmak üzere iki istisnası vardır. Cumhurbaşkanı, vatana ihanet suçundan cezai açıdan sorumludur.³⁹⁹ Politik açıdan bakıldığında ise cumhurbaşkanı, sorumluluğunu halkın karşısında ortaya koyabilmektedir. Bu sorumluluk, farklı şekillerde kendini göstermektedir. Öncelikle, cumhurbaşkanının bir sonraki seçimlere adaylığı, cumhurbaşkanının eylemleri konusunda seçmenlerin kararını oluşturmaktadır. Diğer yandan cumhurbaşkanı, referandum aşamasında halktan güvenoyu talep ederek bizzat kendisi, sorumluluğunu masaya yatırabilmektedir. Aynı şekilde, yerel seçimler sonucunda Millet Meclisi'nin çoğunluğunun kendisine karşıt olması halinde istifa etmek, istifa tehdidinde bulunarak plebisite başvurmak, bir bakanlık krizinin ardından fesih gerçekleştirmek veya seçmenler açısından bakıldığında Millet Meclisi'ne

³⁹⁸ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.156

³⁹⁹ Cumhurbaşkanının suçlanması, her iki meclisin mutlak çoğunluğunun oyu ile gerçekleşmektedir. Yargıtay hakimlerinden oluşan bir komisyon tarafından takip edilen davada, komisyonun suçlamaları yerinde bulması halinde, cumhurbaşkanının 12 milletvekili ile 12 senatörden oluşan Yüksek Adalet Divanı'na gönderilmesi söz konusudur. Verilen karar kesin olup itiraz hakkı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının görevden alınması sonucunu doğuran son derece ağır olan bu prosedür, ancak çok ciddi hallerde uygulanmaktadır. JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.159

cumhurbaşkanına zıt görüşte bir çoğunluk seçmek, cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu gündeme getirebilmektedir.⁴⁰⁰

Yürütmenin ikinci ayağı; başbakan ve bakanlar ile müsteşarların oluşturduğu bakanlar kurulu yani hükümettir. Bu kurula başkanlık etme görevi, cumhurbaşkanına aittir. Fransız yarı başkanlık rejiminde dikkat çeken nokta, yürütme organı içerisinde 2 başkanın iktidarın yetkilerini kullanmasıdır. Hükümetin faaliyetlerini yöneten başbakan; bakanlar, devlet bakanlarıyla müsteşarların toplandığı kabine konseyine başkanlık ederken, ciddi sorunların tartışılarak karara bağlandığı bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık etmek görevi cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının, başbakanla ilgili bakanlarca karşı-imza kuralına tabi işlemlerine ilişkin kararlarla ilgili olarak; hükümetin, parlamentoya karşı sorumluluğu söz konusudur.⁴⁰¹

Önemli yetkilere sahip olan başbakanın da; bir yandan kendine ait, diğer yandan cumhurbaşkanı ile ortak kullandığı yetkileri bulunmaktadır. Bunlar; kanunların uygulanmasına ilişkin yönetmelik yetkisi (özerk), tayinlere ilişkin cumhurbaşkanı onayı, kabineye yardımcıları olarak görevlendirme yetkisi, parlamentonun olağanüstü toplantısına karar verme yetkisi, cumhurbaşkanına tavsiye ve telkinlerde bulunma, ulusal politikanın yürütülmesi, sıkıyönetim ve genel seferberlik ilanlarıdır. Diğer yandan; “yasanın geri çevrilmesinde cumhurbaşkanının başbakanın karşı-imzasına ihtiyaç duyması, oturumların açılışına ilişkin kararların ortak olarak imzalanma zorunluluğu, anayasa değişikliklerine yönelik görüş birliğinde bulunma şartı” gibi hükümet ile cumhurbaşkanı arasında ortak kullanılan yetkiler, yürütme organı içerisinde işbirliği sağlamaktadır.⁴⁰²

Anayasa m.16’da düzenlenen olağanüstü hal yetkisi ile m.38’de düzenlenen kanun yetkisi aracılığıyla, cumhurbaşkanı ile hükümetin, yetkilerini parlamento aleyhine genişletmesi söz konusudur. 38.madde, yetki kanunu sayesinde hükümete aslen meclis yetkisi dahilinde olan belli konularda, belirli süreler için tasarrufta bulunmak için yetki vermektedir. Bu sayede hükümet, söz konusu kararnameleri, yani ordonanslarıyla yasama alanına girebilmektedir.⁴⁰³

⁴⁰⁰ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.130-132 , JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.159, 160

⁴⁰¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.153

⁴⁰² TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.105, 106

⁴⁰³ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.110

4. Yasama ve Yargı Organları

Fransız yasama organı olan parlamento, Millet Meclisi ile Senato olarak iki meclisten oluşmaktadır. Bu organ asıl yasama organı olmasına rağmen, yetki alanı belli konularla sınırlıdır.⁴⁰⁴

Millet Meclisi, 487 üyeden oluşmakta; bunların 470'i Fransa, 10'u denizaşırı departmanlar, 7'si denizaşırı ülkeleri temsil etmektedir. Yaş sınırı 23 olup görev süresi 5 yıldır. Seçim, iki türlü dar bölge yöntemine göre yapılmaktadır.

321 üyenin oluşturduğu Senato üyelerinin, 309 tanesi ulusal temsilci ve departmanlardan seçilen temsilciler, 12 tanesi de yurtdışında yaşayan Fransızlar tarafından seçilmektedirler. Yaş sınırı 35'ten başlayan senatörlerin görev süreleri 9 senedir; ancak her 3 yılda bir, üyelerin 1/3'ü değişmektedir. Seçim sistemi, departmanın çıkaracağı senatör sayısına göre iki türlü çoğunluk ya da nisbi temsil sistemine dayanmaktadır.⁴⁰⁵

Parlamentonun yasa, bütçe ve anayasada değişiklik yapma şeklinde 3 esas yetkisi bulunmaktadır. Tasarının yasalaşabilmesi için, eşit yetkiye sahip her iki mecliste de oylanması gerekmektedir. Tasarının ikişer kez oylanmasına rağmen bir sonucun çıkmadığı durumlarda, meclislerin üyeleri tarafından oluşturulan karma komisyonca hazırlanan uzlaşma metni hükümete, uygun görülmesi halinde son karar için Millet Meclisi'ne sunulmaktadır.⁴⁰⁶

Parlamento ayrıca; hükümete karşı kontrol ve denetim yetkilerini, güven ve güvensizlik oyları mekanizmalarını, OHAL ile savaş ilanına karar vermenin yanı sıra, af yetkisini elinde bulundurmaktadır. Parlamentonun faaliyetleri, alanında uzman, alt komisyonlar yardımıyla yürütülmektedir.⁴⁰⁷

Yargı alanında ise, Fransa'da iki tane yüksek yargı organı vardır. Bunlardan birincisi, asıl görevi yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek aynı zamanda her iki meclisin kapatılması halinde cumhurbaşkanına danışmanlık yapmak şeklinde görevi bulunan Anayasa Konseyi'dir. Konsey üyelerinin 1/3'ü Cumhurbaşkanı, 1/3'ü

⁴⁰⁴ Buna karşılık, cumhurbaşkanının referandum yetkisi sayesinde, parlamento aşılarak kanunların anayasaya uygunluk denetimi kuvvetlendirilmiş; güvenoyu halinde ise, kanunların oylamadan bağımsız olarak kabulü sağlanmıştır. TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.107

⁴⁰⁵ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.108

⁴⁰⁶ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.108

⁴⁰⁷ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.109

Senato Başkanı, 1/3'ü ise Meclis Başkanı'nca 9 yıl için seçilmekte; üyelerin 1/3'ünün 3 yılda bir yenilenmesi söz konusu olmaktadır.

Diğer yüksek yargı organı olan Yüksek Mahkeme'nin; 24'ü asil, 12 yedek üyesi bulunmaktadır. Bu üyeler, iki meclis tarafından yarı yarıya seçilmekte; üyelerin parlamento seçimleri sonrası yenilenmesi gündeme gelmektedir. Mahkemenin görevi, devlete karşı suç işleyenler ile üst düzeydeki kamu görevlilerini yargılamaktır. Kararları kesin olup bu kararlara karşı temyiz imkanı bulunmamaktadır.⁴⁰⁸

Cumhurbaşkanının, tüm geniş yetkilerine rağmen, yönetimi kişiselleştirmemesinin altında; yarı başkanlık rejiminin başarısından ziyade, bağımsız yargı, etkileşim ve denge halinde olan baskı grupları ile halk tarafından içselleştirilmiş olan demokrasi ve siyasi kültür anlayışı yatmaktadır.⁴⁰⁹

5. Kohabitasyon

Karar ve hareket aşamasındaki önemli varlığına rağmen; gerekli yasal, hukuki ve idari araçlara sahip olmaması, cumhurbaşkanının, istediği politikayı yürütebilmesi için hükümetin yardımı ve varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu durum, özellikle kohabitasyon dönemlerinde, cumhurbaşkanının sıkı bir şekilde hakemlik rolünü uyguladığı zamanlarda ortaya çıkmaktadır.⁴¹⁰ Fransızca kökenli kohabitasyon kelimesi; uzun veya kısa süreli bir zaman dilimi boyunca, çoğunluk zıt yönde olmak üzere, farklı eğilimlerden bir cumhurbaşkanı ile bir parlamento çoğunluğu, dolayısıyla bir başbakan ile hükümetin bir arada yaşamasıdır. Kohabitasyon zamanı, cumhurbaşkanının rolü oldukça azalmakta; başbakan ile olan yetki paylaşımı, dikey olmaktan çıkarak yatay hale geçmektedir.⁴¹¹ Yetkilerin yaratabileceği olası karışıklık ve krizlerin önlenmesi amacıyla bir işbirliği, birlikte iktidar hali söz konusu olmakla beraber; önemli ve aktif pay, başbakan tarafından üstlenilmektedir. Böyle bir

⁴⁰⁸ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.109

⁴⁰⁹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.119

⁴¹⁰ JACQUE, Jean-Paul; a.g.e., sf.160

⁴¹¹ Buradaki ikili otoritede; parlamento karşısında bağımsız olan devlet başkanı, tek başına yönetime sahip değildir. Bu yetkiyi hükümetle paylaşmaktadır. Kabinenin, parlamentonun güvenoyuna tabi olması ve onun çoğunluk desteğine ihtiyaç duyması da, devlet başkanından bağımsız olmasına yol açmaktadır. Sonuç olarak yürütmenin her iki kanadı da özerktir. TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.98, 99

durumda, çok da cumhurbaşkanı lehine olmayan anayasal hükümlerin, sıkı uygulamasına geçilmektedir.⁴¹²

Kohabitasyon dönemlerinde yürütme organının iki başını oluşturan başbakanla devlet başkanının, farklı politik partilere mensup olmaları ve aralarında fikir ayrılığı olması, sistem içinde sıkıntı ve bölünmelere yol açmaktadır.⁴¹³ Her şey, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun, görüş birliğinde ya da ayrılığında olmasına bağlıdır.⁴¹⁴ Cumhurbaşkanının, parlamento çoğunluğuna olan ihtiyacı, parlamentonun cumhurbaşkanına olan ihtiyacından daha fazladır. Sistemin kuvvetli organı yapılmak istenmiş olmasına rağmen; anayasanın, cumhurbaşkanına normal zamanlarda tanıdığı yetkiler sınırlıdır. Anayasa metnine bakıldığında; kohabitasyon zamanında cumhurbaşkanının rolünün, tekil olarak kısıtlandığı görülmektedir. Bu durum anlaşılabilir olup anayasa, aslen cumhurbaşkanını, normal yetki uygulamasından ziyade, kriz dönemlerinin insanı olarak biçimlendirmiştir. Siyasi açıdan bakıldığında da, cumhurbaşkanının rolü oldukça azalmış olup anayasa maddeleri uyarınca, ulusal politikanın idaresi başbakan ile hükümete bırakılmıştır. Ancak cumhurbaşkanı, gerek halkoyuyla seçilmiş olması, gerek iki büyük koalisyondan gelmesi, gerekse önemli bir partinin eski yöneticisi olmasından dolayı tamamen silinmiş değildir, her daim ilk sıraya dönme şansı mevcuttur.⁴¹⁵ Bu tip sistemlerde devlet başkanının gücünü yalnızca anayasa değil, aynı zamanda parlamentodaki siyasal yapılaşma, partilerin pozisyonu ve devlet başkanıyla olan ilişkiler belirlemektedir. Parlamentodaki çoğunluğun devlet başkanını desteklediği ve desteklemediği hallerde bir ayırım yapan Duverger, devlet başkanının değişen

⁴¹² PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf. 358-360

⁴¹³ Aynı şekilde, bir yanda cumhurbaşkanının elinde bulundurduğu geniş yetkileri, diğer yanda cumhurbaşkanından farklı parlamento çoğunluğuna sahip başbakanın üstün konumu, yine yürütme organı içerisinde gerilimlere neden olabilmektedir. TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.114, 115

⁴¹⁴ Görüş birliği ve ayrılığı, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde olduğu gibi, yerel seçimlerde de ortaya çıkabilmektedir. Eğer ki görüş ayrılığı, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde gündeme gelirse; cumhurbaşkanı, fesih yoluyla kolaylıkla uygun bir çoğunluk elde edebilmektedir. Buna karşılık, görüş ayrılığının yerel seçimler sonucunda ortaya çıkması durumunda, cumhurbaşkanının herhangi bir seçeneği bulunmamaktadır; çünkü burada feshin hiçbir etkisi olmayacağı gibi, seçmenlerin böyle bir durumda daha karşıt olmaları kuvvetle muhtemeldir. Yerel seçim sonuçlarının, cumhurbaşkanının dilediği doğrultuda gitmesi halinde cumhurbaşkanı, başbakan ile parlamento çoğunluğunun onayı sayesinde, gerçek bir yetkiye sahip olmaktadır. Cumhurbaşkanının üstünlüğü, gerek millet tarafından seçilmiş olması, gerekse bu durumun 1958 Anayasası'nda var olan rejimin mantığına uygun olmasından dolayı kesindir. Yerel seçim sonuçlarının, cumhurbaşkanına ters yönde gitmesi halinde ise; cumhurbaşkanının rolü, parlamento çoğunluğu ve başbakan karşısında silinmektedir. Bu durumda anayasal belgenin gücü gereği, başbakan, gerçek yetkiye sahip olmakta; cumhurbaşkanı, yine de özellikle dış politika ve savunma politikası gibi alanlarda yetkilerini korumaktadır. PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.354

⁴¹⁵ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.353, 361

koşullara göre her şeye egemen olabileceğini ya da tamamen sembolik bir pozisyonla yetineceğini savunmaktadır.⁴¹⁶ Cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu tarafından iyi bir şekilde desteklenmesi halinde, karakterinin de etkisiyle politik gücün esas sahibi haline gelebilmektedir.⁴¹⁷

Fransız V.Cumhuriyeti, kohabitasyon döneminde, gerçek anlamda bir parlamenter rejim gibi işlemektedir: hükümet, parlamentodaki bir çoğunluk tarafından desteklenmekte; zıt bir çoğunluğa mensup olan cumhurbaşkanı ise fazla ön planda bulunmamaktadır. Ancak kohabitasyon dönemleri dışında, V.Cumhuriyet, başkanlık rejimi şeklinde işlemektedir; çünkü cumhurbaşkanı, parlamentoda çoğunluğa sahiptir ve bu nedenle yürütmenin tamamına hakimdir. Hükümet ise yalnızca cumhurbaşkanının politikasını uygulamakla yükümlüdür.⁴¹⁸

Başkanlık sistemindeki kuvvetler arasındaki bağımsızlıklara karşılık; buradaki güçlerin bölünmezliği, devlet başkanı ile başbakanın iktidarı paylaşmasına, başbakanın ise daimi olarak parlamento desteğine gereksinim duymasına yol açmaktadır.⁴¹⁹

6. Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Diğer Ülkeler

AB'nin sosyo-kültürel ve ekonomik yapısı, tarihsel gelişimi, başkanlık sistemi uygulamalarına imkan tanımamış; çoğunluk olarak parlamenter sisteme mensup AB ülkelerinde, yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkeler de, istisna olmuştur. Bu sistemin uygulandığı ülkelerle ilgili değerlendirmenin sağlıklı olabilmesi açısından ülkenin; sosyal, politik ve ekonomik koşullarının, sistemin özellikleri ile beraber ele alınması gerekmektedir. Her ne kadar yarı başkanlık rejiminin prototipi Fransa olarak kabul edilse de, bu sistem aynı zamanda Finlandiya, İzlanda, Avusturya gibi ülkelerde de uygulanmaktadır.

Devlet başkanına çok geniş yetkiler veren Finlandiya Anayasası, demokratik anayasaların devlet başkanlarına tanımış olduğu klasik yetkilerin dışında, halkın seçtiği cumhurbaşkanına yasalar üzerinde oldukça büyük bir veto yetkisi tanımaktadır. Öyle ki, söz konusu metnin bir sonraki meclis tarafından kabul edilebilmesi, mutlak çoğunluk kararıyla mümkündür. Yine devlet başkanının,

⁴¹⁶ KELEŞ, Mehriçül; a.g.e., sf.39

⁴¹⁷ PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; a.g.e., sf.356

⁴¹⁸ ACQUAVIVA, Jean-Claude; a.g.e., sf.31

⁴¹⁹ TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.99

bakanlar tarafından hazırlanan değil de, kendi yasa önerilerini sunabilme seçeneği vardır. Anayasaya göre; hükümetin yetkisi, kendisine tanınan alanlar ve konularla sınırlıdır. Bu durum haricinde hükümet, cumhurbaşkanı tarafından alınan kararları uygulamakla görevlidir. Bakanlar kurulunun yetki alanı dışında kararnameleri çıkarmak, cumhurbaşkanına aittir. Yine anayasaya göre, devlet başkanının, meclisi tek başına dağıtabilme yetkisi bulunmaktadır. Koalisyonların yaşandığı Finlandiya’da bu rejimin on yıllardır başarıyla uygulanabilmesinin nedeni; parlamentoda çoğunluğun bulunmaması halinde, cumhurbaşkanının direkt olarak hükümetin kurulması için girişimlerde bulunması, birleşmeleri güçlendirmesi ve üstünde anlaşılan bir lider seçiminde tutumunu ortaya koymasıdır.⁴²⁰

Her ne kadar Finlandiya Anayasası kadar geniş olmasa da, İzlanda Anayasası’nın da, devlet başkanına tanıdığı yetkiler oldukça önemlidir. Bunlar arasında fesih yetkisi, bir bakanın görevden alınması, gerekçeli olmak kaydıyla adli kovuşturmalara durdurulması gibi yetkiler sayılmaktadır.

İzlanda Anayasası’nda dikkat çeken ve başkanlık ve yarı başkanlık rejimlerindeki siyaseten sorumsuz devlet başkanından ayrılan nokta; İzlanda Başkanı’nın, ulusal meclis nezdinde sorumlu olmasıdır. Anayasaya göre parlamento, üye tam sayısının 3/4 çoğunluğuyla başkanın görevine son verilmesi için referandum yoluna başvurabilmektedir. Çıkan sonucun olumlu olması halinde, yeni başkanın seçimi; olumsuz olması halinde ise, dağılan parlamentonun yeniden seçimi söz konusu olmaktadır.⁴²¹

Avusturya Anayasası’nda devlet başkanı yetkilerinin, diğer iki ülkeye göre daha fazla sınırlandırılması söz konusudur. Başkanın kararlarının hükümetin önerisi ile alınması, geçerlilik kazanması için de, başbakanın ya da ilgili bakanın imzasının alınması gerekmektedir. Diğer yarı başkanlık rejimlerinden farklı olarak Avusturya’da başkanın, başbakanın görevine son verme yetkisi bulunmaktadır. Avusturya’da devlet başkanının rolü, yalnızca sembolik nitelikte olup yürütmede başbakanın rolü ağırlık taşımaktadır. Parlamentodan alınmasına alışık olduğumuz güvenoyu, burada devlet başkanını da kapsayarak hükümetin görevini sürdürebilmesi için her iki organdan alınması gerekli hale gelmektedir. İzlanda’daki sisteme benzer bir şekilde burada da, Federal Konsey, basit çoğunluk oyla referandum yoluna

⁴²⁰ KELEŞ, Mehriğül, a.g.e., sf.33; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.150

⁴²¹ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.151

giderek başkanın görevden alınmasını sağlayabilmektedir. Sonucun olumsuz çıkması halinde, konseyin dağılması söz konusu olmaktadır.⁴²²

Bu örneklerin yanı sıra, yarı başkanlık sisteminin farklı varyasyonları SHUGART tarafından sınıflandırılmış; buna göre “Ermenistan, Beyaz Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya, Türkmenistan ile Ukrayna”, “başkancı-parlamenter”⁴²³ ; “Polonya, Romanya, Litvanya, Moldova”, “başbakancı-başkanlık”⁴²⁴ ; “Bulgaristan” “başkanlı-parlamenter”⁴²⁵ rejim olarak kategorize edilmiştir.⁴²⁶



⁴²² KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.34; DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.151, 152

⁴²³ Sözde yarı başkanlık sisteminin öngörüldüğü bu ülkelerde; devlet başkanına tanınan olağanüstü yetkiler, başkanlık sistemini aşarak ülkelere has politik kültürün ve diğer faktörlerin de etkisi ile tek adamlı otoriter rejim halini almıştır.

⁴²⁴ Bu sistemde devlet başkanının önemli yetkileri olmasına rağmen; devlet başkanı, konum olarak başkanlık rejimi ile başkancı-parlamenter sisteme göre daha pasif durumdadır.

⁴²⁵ Halkın seçtiği devlet başkanının son derece sınırlı anayasal yetkileri, sisteme parlamenter sistem görüntüsü vermektedir.

⁴²⁶ DEMİR, Fevzi; a.g.e., sf.155, 156

SONUÇ

Başkanlık rejiminin ABD’de başarılı bir biçimde uygulanma nedenlerinin arka planında ülkenin tarihsel, ekonomik, toplumsal ve politik koşulları yatmaktadır. ABD’de başkan ve parlamento çoğunluğunun farklı partiye mensup olmaları, ABD’deki parti yapısı ve zihniyeti sayesinde Kıta Avrupası’nda yaşanan muhalefet/iktidar sürüşmelerine imkan tanımamakta, bu şekilde iki organ arasındaki uzlaşma ve işbirliği kolaylaşmaktadır. İkili parti sisteminde, Cumhuriyetçiler ile Demokratlar arasında ciddi anlamda stratejik ve ideolojik farklılıklar bulunmaması da, hükümetlerin partiler arası çekişmelerden korunarak istikrar ve pragmatizmden yararlanmasına neden olmakta; yasama ve yürütme organlarının kilitlenmelerini hatırı sayılır biçimde hafifletmektedir.⁴²⁷ Diğer yandan, kıtanın jeopolitik konumu nedeniyle yakın komşu ilişkisine ve tehdidine açık olmaması da, rejimin muhafaza edilmesini kolaylaştırmaktadır. ABD’nin federatif yapıda olması, federe devlet teşkilatlarının varlığı; ABD başkanını, iktidarı dilediği gibi kişiselleştirme eğilimlerinden uzak tutmakta, “eski parlamenterlerin Kongre’nin içinde koridorlarda dolaşmasıyla” ortaya çıkan kulis/lobi faaliyetleri de, önemli meselelerin, arabuluculuk yöntemleriyle koridorlarda halledilmesine imkan tanımaktadır.⁴²⁸

Ülkenin temelinde var olan “liberal sivil toplum yapısı” ile çerçeve nitelikteki anayasanın, yorum ve değişime imkan tanınması⁴²⁹; bugüne kadar 27 değişiklikle günümüze kadar gelen 1787 tarihli Anayasa'nın hala geçerliliğini korumasının ve bu ülkede başkanlık rejimi son derece başarılı bir şekilde işlerken, çalışmamız içerisinde yer verdiğimiz Latin Amerika ülkelerinde bu rejimin niçin başarısızlıkla sonuçlandığının nedenlerinden birini oluşturmaktadır.⁴³⁰

*"Birleşik Devletler demokrasisinin başkanlık sistemi sayesinde değil, bu sisteme rağmen iyi işlediği, zaman zaman yapılmakta olan bir değerlendirmedir."*⁴³¹

Başkanlık rejimine yürütmenin gücü nedeniyle imrenilmesi; ABD sisteminde mevcut, yasama ve yargı organlarının da son derece güçlü olduğunun gözden kaçırılmasına; denge ve denetim mekanizmalarının işlevselliği ile bağımsız yargının

⁴²⁷ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.26; KELEŞ, Mehriç; a.g.e., sf.159, 167

⁴²⁸ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.33-35

⁴²⁹ NOMER, Mert; a.g.e., sf.96

⁴³⁰ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.509

⁴³¹ TİSK; a.g.e., sf.23

sistemdeki öneminin yeterince kavranamamasına; “sivil denetim” ile halkın politikaya aktif katılımının dikkate alınmamasına yol açmaktadır.⁴³² “*Oysa ABD örneğinden bildiğimiz tek gerçek, yasama ve yürütmenin gücünü sınırlayacak, kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvencesi güçlü bir yargının var olmasıdır.*”⁴³³ ABD'de başkanlık sisteminin son derece muntazam ve istikrarlı işleminin temelinde; başkan, Kongre ve Federal Yüksek Mahkeme arasındaki denge yatmaktadır.⁴³⁴ Bu kurumların işlerliği, ülkenin yapısal-siyasal-kültürel ve tarihsel faktörlerinin etkisiyle kendi ortam ve birikimleri içerisinde mevcut olmakta; ABD sisteminin özgünlüğü, sistemin ülke dışında başka sistemlere monte edilmesine izin vermemektedir.

Gerek kuvvetler birliği, gerekse kuvvetler ayrılığına dayalı rejimler olsun, parlamento günümüzde dünya genelinde geçmişteki gücünü kaybetmiştir. Zira, organların karşılıklı görevleri değişime uğramış; yürütme organı, politikasına uygun yasa tasarıları ile gündemi kendisi oluşturmaya başlamış, zaten elinde bulundurduğu idari mekanizmayla hem ülke siyasetini belirleme, hem de yürütme görevlerini üstlenmiştir.⁴³⁵ Bundan böyle sadece parlamentonun aldığı kararları uygulamaktan çıkan yürütme organı, günümüzde aktif bir karar organı konumuna geçmiştir. Tarihte parlamentonun ortaya çıkış nedeni olan bütçe hazırlama yetkisi; yürütme tarafından alınmış, yine aslen parlamentoya ait olan kanun yapma yetkisi, yürütme organına geçmiştir.

Yürütme organının, parlamentoya karşı güçlendirilmesi eğiliminin arka planında, toplumsal nedenlerle hukuki ve siyasi nedenlerin yattığı saptaması yapılmıştır. Buna göre; toplumsal nedenler, kendi içinde “bilimsel ve teknik gelişmelere bağlı ortaya çıkan sorunların varlığı karşısında hızlı karar alma gerekliliği; olağanüstü hallerde hızlı ve kesin kararların alınabilmesi için takdir yetkisinin yürütme organına bırakılması, eldeki sınırsızlık ve denetimsizliğe bağlı olarak kişisel, siyasi ve yargısal haklar üzerinde yaratılan olumsuz etkilerin OHAL sonrasında bile daimi kılınması; ekonomik alanın devlet tarafından ele geçirilmesi; kapitalizmin tekelciliği; farklı baskı gruplarına karşı tepki ve tedbirler” olarak 5 ayrı kategoriye ayrılmıştır. Hukuki ve siyasi nedenler ise; “devlet tarafından

⁴³² TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; a.g.e., sf.127, 128

⁴³³ Başkanlık Sistemi; a.g.e., sf.219

⁴³⁴ NOMER, Mert; a.g.e., sf.94

⁴³⁵ TEZİÇ, Erdoğan; a.g.e., sf.361

düzenlenmesi gereken alanların genişletilmesi sonucu parlamentolarca yürütme organlarına yapılan yetki devirleri; yürütmenin bilhassa yasaların hazırlanmasında, yasama faaliyetlerindeki etki ve etkinliğinin artması; güvenoyu mekanizmasındaki güç kaybı sonucu, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olan hükümetin seçimler esnasında halka hesap vermesi, güvensizlik oyu ihtimalinden çekinmemesi; partiler arası disiplinin, kuvvetler ayrılığını kuvvetler birliğine çevirerek kuvvetler arası ilişkileri çoğunluğa mensup partinin iç işine dönüştürmesi; farklı seçim sistemlerinin yürütme gücü üzerindeki etkileri; siyasi iktidarda artan kişiselleşme eğilimleri sonucu yürütme organının, liderinin ismiyle anılması” olarak 6 farklı başlık altında incelenmiştir. Bu son kategori için “*seçimle gelen krallar*” ifadesini kullanan Duverger; siyasal açıdan oldukça farklı rejimlere sahip olan 3 ülkenin arka planda, bir gerçeğe birbirlerine yaklaştığını belirterek; “*seçimle gelmiş kral; ABD’de başkan, İngiltere’de başbakan, Fransa’da cumhurbaşkanı*” ifadelerini kullanmıştır.⁴³⁶

Diğer yandan; parti disiplinin günümüzde kazandığı önem, parlamenter sistemdeki politik mücadelenin, organlardan çıkarak partiler arasında gerçekleşen bir mücadeleye dönüşmesi olmuş; bu durum da, parlamentonun niteliksel olarak güç kaybetmesine yol açmıştır. Parlamenter meclislerin, dış kurum ve kuruluşların etki ve baskısı altında kalmaları; hükümetlerin bundan böyle, sistemdeki meclislerin değil, parti gruplarının kararlarına tabi olduğunu göstermiş; yasama ve yürütme organları, bir anlamda meclis çoğunluğunda birleşmiştir.⁴³⁷ Partilerin politik hayata hakimiyetleri sonucu; devlet faaliyetlerinde karar mercileri, parti grupları, özellikle başkanları haline gelmiş; parlamento önemli kararların alındığı geleneksel konumundan arındırılmıştır. İktidarın kabul ettiği veya edebileceği kanunların, meclisler açısından bağlayıcı olması sonucu, günümüzde demokratik rejim; “Partiler Hükümeti” adını almış; yasama, yürütmeye bağımlı kılınmıştır. Çoğunluk partisine mensup parti üyeleri; hükümeti denetlemek yerine, hükümetin sorgusuz sualsiz destekçisine dönüşmüş, böylece siyasi sorumluluk ve yaptırımlar ortadan kalkmıştır. Sonuç olarak kuvvetler ayrılığı, yürütme lehine bozularak yok edilmiş; çoğunluğa sahip olan parti, hem hükümet kurarak, hem de parlamentoda çoğunluğu ele geçirerek her iki kuvvete hakim olmuştur. Milletvekilleri, siyasal gelecekleri ve menfaatleri bakımından gereken desteği göstermek zorunda bırakılmışlar;

⁴³⁶ KELEŞ, Mehriğül; a.g.e., sf.42-48

⁴³⁷ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.50

“yasama/yürütmenin” yerini, “iktidar/muhalefet” almış; parlamentonun denetim görevi, yasaların çıkartılması açısından aracılık görevine dönüşmüştür. Tüm bu değişime karşılık, fesih hakkını bir tehdit unsuru olarak saklı tutan hükümet, parlamentoya karşı siyasi sorumluluğunu işlevsiz kılmış, parlamentonun güvensizlik oyundan çekilmek yerine, seçimlerde halka hesap vermeyi tercih etmiştir.⁴³⁸

Günümüz devlet yapısının merkezinde bulunan parti sistemi, kuvvetler ayrılığı ile çerçevesi belirlenen yasama- yürütme organları arasındaki ilişkileri artık kendisi belirlemekte ve değiştirmekte; önceden tespit edilen kuralları bir anlamda geçersiz kılmaktadır. Siyasi partilerin başrolde olduğu günümüz sisteminde, yeni kuvvetler ayrılıkları ortaya çıkmakta; gerçek bir yasama organından bir “müzakere organı”na evrilen parlamento, etki ve gücünü kaybederken; yetkiler, başkanlık sistemi adı altında tek başlı yürütme organında toplanmaktadır.

⁴³⁸ KUZU, Burhan; a.g.e., sf.52-55

KAYNAKÇA

ACQUAVIVA, Jean-Claude; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 5e Edition, Gualino Editeur, Paris, 2001

AKTAŞ, Ziya; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ; “*Türkiye’de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri*” Semineri, 4 Aralık 1997 Hilton Oteli, Plaka Matbaacılık, Ankara , Mart 1998, sf.105

ARDANT, Philippe; Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, 10e Edition, L.G.D.J, Paris, 1998

Başkanlık Sistemi, Birinci Baskı, Türkiye Barolar Birliği (TBB) Yayınları, Ankara, Nisan 2005

BATUM, Süheyl; “*TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı’nda Başkanlık Sistemi*”- Ankara 9-13 Ocak 2001; Başkanlık Sistemi, Birinci Baskı, TBB Yayınları, Ankara, Nisan 2005

ÇAM, Esat; Devlet Sistemleri, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, No.486, İstanbul, 1982

DEMİR, Fevzi; Anayasa Hukuku (Genel Hükümler ve Türk Anayasa Hukuku), 16 Nisan 2017 Tarihinde Yapılan Referandumda Kabul Edilen 6771 Sayılı Kanunun Hükümleri İşlenmiş 10.Baskı, Albi Yayıncılık, İzmir, Eylül 2017

GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukunun Genel Esasları- *Ders Kitabı*-Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 3.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ağustos 2012

GÖZLER, Kemal; Kısa Anayasa Hukuku, 9.Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, Ağustos 2013

GÖZLER, Kemal; Elveda Anayasa- 16 Nisan2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Mart 2017

JACQUE, Jean-Paul; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 2e Edition, Editions Dalloz, Paris, 1996

KELEŞ, Mehrigül; Başkanlık Rejimi, I.Basım, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, Ekim 1996

KUZU, Burhan; Türkiye için Başkanlık Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul,1997

NOMER, Mert; ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, 1.Baskı, On İki Levha Yayıncılık A.Ş., İstanbul, Mart 2013

ONAR, Erdal; “*Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*”; Başkanlık Sistemi, Birinci Baskı, TBB Yayınları, Ankara, Nisan 2005, sf.71-104

PACTET, Pierre/ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand; Droit Constitutionnel à jour Août 2011, 30e Edition, Editions Dalloz, Paris, 2011

SOYSAL, Mümtaz; Anayasaya Giriş, 3.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, Kasım 2011

TEZİÇ, Erdoğan; Anayasa Hukuku, 14.Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul,2012

TOSUN, Gülgün Erdoğan/ TOSUN, Tanju; Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, 1.Baskı, Alfa Basım Yayım Dağıtım, Bursa, Haziran 1999

TURAN, İlder; “*Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem*”, Başkanlık Sistemi, Birinci Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları (TBB), Ankara, Nisan 2005

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; “*Türkiye’de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri*” Semineri, 4 Aralık 1997 Hilton Oteli, Plaka Matbaacılık, Ankara, Mart 1998

İnternet erişim:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2952721&SecMode=1&DocId=2393026&Usage=2>