



T.C.

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**BAKANLAR KURULUNUN OLUŞUMU:
BİRLEŞİK KRALLIK, FRANSA, TÜRKİYE VE ALMANYA
ÖRNEKLERİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Burcu UYKUN

BURSA 2016



T.C.

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**BAKANLAR KURULUNUN OLUŞUMU:
BİRLEŞİK KRALLIK, FRANSA, TÜRKİYE VE ALMANYA
ÖRNEKLERİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Burcu UYKUN

701480011

Danışman:

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

BURSA 2016

T. C. ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜNE


Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Anayasa Hukuku Bilim Dalı'nda 701480011 numaralı Burcu Uykun'un hazırladığı "Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 13./06/2016 günü 13.30 - 15.30 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin ...BAŞARILI..... (başarılı/başarısız) olduğuna ...OYBİRLİĞİYLE (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.



Üye
(Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Prof. Dr. Kemal GÖZLER
Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Anayasa Hukuku Ana Bilimdalı



Üye
Yard. Doç. Dr. Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi Hukuk
Fakültesi
Anayasa Hukuku Ana Bilimdalı



Üye
Yard. Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY
Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İdare Hukuku Ana Bilimdalı

13./06/2016

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ÖZGÜNLÜK RAPORU

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: .../.../.....

Tez Başlığı / Konusu: Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 196 sayfalık kısmına ilişkin 27/05/2016 tarihinde şahsım tarafından iThenticate adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 9'dur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Burcu UYKUN

Öğrenci No: 701480011

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku

Programı: ÖYP

Statüsü: Y.Lisans

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarının kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Burcu UYKUN

Öğrenci No: 701480011

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku

Programı: ÖYP

Statüsü: Y.Lisans

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Burcu UYKUN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Bilim Dalı : Anayasa Hukuku
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : IX + 205
Mezuniyet Tarihi : / / 2016
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Kemal GÖZLER

BAKANLAR KURULUNUN OLUŞUMU: BİRLEŞİK KRALLIK, FRANSA, TÜRKİYE VE ALMANYA ÖRNEKLERİ

Parlamente ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme organı, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Parlamento hükümet sistemlerinde bakanlar kurulu, yürütme organının parlamentoya karşı sorumlu olan; devlet başkanı ise sorumsuz olan kısımdır. Çağdaş parlamente sistemlerinde yürütme organının güçlendirilmesi eğilimine paralel olarak, bakanlar kurulunun görev ve yetki alanı genişlemektedir. Bu nedenle, bakanlar kurulunun sistem içerisindeki etkinliği artmaktadır.

Parlamente hükümet sistemlerinde bakanlar kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir kuruldur. Bakanlar kurulunun ilk unsurunu oluşturan Başbakan, anayasa hukukunun klasik teorisinde *primus inter pares* kabul edilmektedir. Fakat günümüz parlamente sistemlerinde başbakan, gerek Bakanlar Kurulu üzerindeki belirleyici rolü, gerekse kamuoyundaki imajı nedeniyle bakanlar kurulunun kalbi haline gelmiştir. Başbakanın bu yeni konumu, siyasi koşullar ve başbakanı bakanlar karşısında güçlendiren anayasal hükümler tarafından desteklenmektedir. Bakanlar Kurulunun diğer unsuru olan bakanlar ise Başbakan tarafından atanmaktadır. Başka bir deyişle, bakanlar Başbakanın iradesinden doğmaktadır.

Bu tezde önce yürütme organının yapısı, sonra da parlamente sistemin uygulandığı ülkeler olan Birleşik Krallık, Türkiye, Almanya ve yarı-başkanlık sisteminin prototipi sayılan Fransa örnekleri üzerinden, bakanlar kurulunun yapısı, kurulması süreci ve bilhassa başbakanın hukuki ve siyasi konumu incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler:

Parlamente hükümet sistemi, yarı-başkanlık hükümet sistemi, bakanlar kurulu, başbakan, bakanlar

ABSTRACT

Name and Surname : Burcu UYKUN
University : Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Law
Branch : Constitutional Law
Degree Awarded : Master
Page Number : IX + 205
Degree Date : / / 2016
Supervisor (s) : Prof. Dr. Kemal GÖZLER

FORMATION OF THE COUNCIL OF MINISTERS: EXAMPLES OF UNITED KINGDOM, FRANCE, TURKEY AND GERMANY

The executive power in parliamentary regime and semi-presidential regime consists of the head of state and the council of ministers. The council of ministers is the responsible part of the executive power in parliamentary regimes. On the contrary, the head of state is considered irresponsible to the parliament. The power and role of the council of ministers expands in paralel with the tendency of strengthening of the executive power in contemporary parliamentary regimes. The efficiency of the council of ministers within the system increases due to this circumstances.

The council of ministers in parliamentary regime is a collective body which consists of the prime minister and ministers. Prime minister is considered as *primus inter pares* in the doctrine of classic parliamentary regime. Yet the prime minister has been the heart of executive power in terms of both its influence on the council of ministers and image of public opinion. This new situation of the prime minister is supported by political conditions and constitutional provisions which empowers the prime minister against ministers. Ministers who are the other elements of the council of ministers are appointed by prime minister. Stated in other words, ministers arise from the will of the prime minister.

Firstly, the structure of executive power has been examined in the context of this thesis. Subsequently, the formation and structure of the council of ministers and particularly the political and legal position of the prime minister has been analysed through United Kingdom, Turkey and Germany which are examples of parliamentary regime and France which is considered as the prototype of the semi-presidential regime.

Keywords:

Parliamentary regime, semi-presidential regime, the council of ministers, the prime minister, ministers.

ÖNSÖZ

Bu tezin çalışma ve yazım sürecinde eğitim hayatının her aşamasının bir önceki aşamadan daha zorlu bir süreçle beraber geldiğini ve daha meşakkatli olduğunu fark ettim. Bir şeyi daha idrak ettim ki, o da “emeğin” ne kadar değerli bir şey olduğudur.

Gerek tezimi okuyarak gerekse kaynak desteğinde bulunarak, yardımlarını benden esirgemeyen kürsü arkadaşım Salih Taşdöğen’e teşekkür ederim. Ayrıca hayatımın her durağında olduğu gibi bu durağında da sonsuz destekleri ve katkıları ile hep yanımda olan canım annem, babam ve kardeşime sonsuz teşekkür ederim.

Burcu UYKUN

Haziran 2016

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BU SİSTEMLERDE YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

I. KUVVETLERİN BİRLİĞİNE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	8
A. Mutlak Monarşi	9
B. Diktatörlük	9
C. Meclis Hükümeti Sistemi	10
II. KUVVETLERİN AYRILIĞINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	11
A. Başkanlık Hükümet Sistemi	13
1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tanımı.....	13
2. Başkanlık Hükümet Sisteminde Yürütme Organının Yapısı: ABD Örneği...18	18
B. Parlamenter Hükümet Sistemi	22
1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tanımı	22
2. Parlamenter Hükümet Sisteminde Yürütme Organının Yapısı	29
C. Yarı-başkanlık Hükümet Sistemi.....	33

İKİNCİ BÖLÜM BAKANLAR KURULU - HÜKÜMET AYRIMI VE BAKANLAR KURULUNUN KURULMASI VE GÖREVE BAŞLAMASI

I. BAKANLAR KURULUNUN KÖKENİ	45
II. BAKANLAR KURULU - HÜKÜMET AYRIMI	47
A. Birleşik Krallık	50
B. Fransa.....	50
C. Türkiye.....	51
D. Almanya.....	52
III. BAKANLAR KURULUNUN KURULMASI VE GÖREVE BAŞLAMASI....	53
A. Birleşik Krallık	55
B. Fransa.....	55
C. Türkiye.....	57
D. Almanya	60
E. Karşılaştırma.....	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM BAŞBAKAN

I. BAŞBAKANLIK MAKAMININ TARİHSEL OLARAK ORTAYA ÇIKIŞI....	63
A. Birleşik Krallık	63
B. Fransa.....	65

C. Türkiye.....	66
D. Almanya.....	70
II. BAŞBAKANIN ATANMASI USULÜ	74
A. Birleşik Krallık	74
B. Fransa.....	79
C. Türkiye.....	83
D. Almanya.....	95
E. Karşılaştırma	100
III. BAŞBAKANIN ATANMA YETERLİLİĞİ	103
A. Birleşik Krallık	103
B. Fransa.....	106
C. Türkiye.....	106
D. Almanya	107
E. Karşılaştırma	108
IV. BAŞBAKANIN HUKUKİ VE SİYASİ KONUMU	109
A. Birleşik Krallık	110
B. Fransa.....	121
C. Türkiye.....	128
D. Almanya	143
E. Karşılaştırma	148

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM **BAKANLAR**

I. BAKAN TIPLERİ	152
A. Birleşik Krallık	153
B. Fransa.....	155
C. Türkiye.....	158
D. Almanya	161
E. Karşılaştırma	163
II. BAKANLARIN ATANMASI USULÜ	165
A. Birleşik Krallık	165
B. Fransa.....	168
C. Türkiye.....	170
D. Almanya	174
E. Karşılaştırma	176
III. BAKANLARIN ATANMA YETERLİLİĞİ	178
A. Birleşik Krallık	179
B. Fransa.....	180
C. Türkiye.....	181
D. Almanya	182
E. Karşılaştırma	183
SONUÇ	185
KAYNAKLAR	196

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AP	: Adalet Partisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
CDU/CSU	: Christich Demokratishe Union/Christish Soziale Union
op. cit.	: Adı geçen eser
bkz.:	: Bakınız
B.	: Baskı
C.	: Cilt
CGP	: Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
çev.	: Çeviren
CKMP	: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTP	: Demokrat Türkiye Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
ed.	: Editör
MGB	: Milli Birlik Komitesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
RP	: Refah Partisi
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SHP	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
ss.	: Sayfalar arası
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
vb.	: ve benzeri
Vol.	: Cilt
YTP	: Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

Çalışmamızın başlığı, “Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri” dir. Bilindiği üzere parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme organı ikili yapıdadır. Bir yanda sorumsuz olan devlet başkanı, diğer yanda ise parlâmentoya karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. İşte bu çalışmanın konusunu Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bu çalışmada Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya örnekleri üzerinden Bakanlar Kurulunun oluşumu incelenecektir.

Kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmeden ve bu prensip parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerine hayat vermeden evvel kuvvetlerin tek bir kişide yani monarkta toplandığı mutlak monarşiler hakimdi. Bir başka deyişle, monark, kural koymakta, kuralları uygulamakta ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları da çözmekteydi. Kuşkusuz monark, kendi koyduğu kuralların uygulayıcısı olarak birtakım kişilerden faydalanmaktaydı ve fakat bu kişiler, monark tarafından verilen emirlerin basit tatbik edicileri yani memurlarıydılar. Daha sonra Montesquieu'nun nihai biçimlendirmesi ile kuvvetler ayrılığı prensibi ortaya konmuştur. Bu prensibe göre, devlet iktidarı yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölünmeli ve bu yetkiler tek bir kişi tarafından değil, farklı birimler (kişi, kurul ya da meclis) tarafından kullanılmalıdır. Bu formülle yani yetkileri bölmek ve farklı birimlere vermek suretiyle iktidar denilen olgunun olası yıkıcı tehlikelerinin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı prensibi esas alınarak hükümet sistemleri iki ana rejime ayrılmaktadır: Parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi. Başkanlık hükümet sistemi, karakterini ismine de yansıttığı gibi, sistemin merkezine başkanı yani tek kişilik yürütme organını yerleştirmektedir. Başkanlık sisteminde de kendilerine kabine denilen bir kurul bulunmaktadır. Fakat bu kurul, mutlak monarşilere benzer biçimde başkanın salt yardımcıları, memurlarından oluşmaktadır. Bu sebeple başkanlık hükümet sisteminde yürütme organının yapısı bu çalışmanın konusu dışında kalmaktadır.

Parlamenter hükümet sistemi, yine karakterini ismine de verdiği gibi, bu sefer sistemin merkezine parlamentoyu koymaktadır. Parlamenter sistemin kuralları, Birleşik

Krallık tarihiyle kendini var etmiştir. Birleşik Krallık'ta parlamentonun kökenini 13'üncü yüzyıla kadar götürmek mümkündür. Yaklaşık 4 asırlık bir mücadelenin sonunda nihayet 17'nci yüzyılda parlamento, yasama yetkisini tam anlamıyla kazanmış ve üstünlüğünü ortaya koymuştur. Bir yandan sistem içerisinde parlamentonun yükselişi devam ederken diğer yandan yürütme organı içerisinde kral ya da kraliçeden oluşan tek merkezli yapı ikiye bölünmüş ve kabine, kral veya kraliçeden bağımsız bir biçimde kendini sistem içerisinde konumlandırmıştır. Hiç kuşkusuz bu bağımsızlık, kabinenin krala ya da kraliçeye karşı olan sorumluluğunun yönünün parlamentoya doğru çevrilmesi ile gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere Birleşik Krallık siyasi tarihinde kral ya da kraliçeden koparılan yetkiler, parlamento ve kabineyi inşa etmiştir. Sonuç olarak yürütme organının "sorumlu" başını oluşturan ve yürütme yetkisini bilfiil kullanan "Bakanlar Kurulu" ortaya çıkmıştır.

Parlamente ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde "Bakanlar Kurulu"nu önemli kılan husus, artık çağdaş parlamente rejim uygulamalarında yasama organının yürütme organı karşısında güç kaybettiği ve üstünlüğün parlamentodan yürütme organına, daha doğru bir ifadeyle "Bakanlar Kurulu"na geçtiği olgusudur¹. Hatta bu durum sadece olgu düzeyinde de kalmamakta, 20'nci yüzyıldan itibaren anayasal kurallar ile de yürütme organının güçlendirilmesi eğilimi desteklenmektedir. Bu eğilimi tetikleyen birden çok faktör bulunmaktadır. Yürütme organının güçlendirilmesini gerekli kılan bu faktörleri şöyle sıralamak mümkündür²: Bilim ve teknoloji çağını yaşadığımız 20'nci ve devam eden 21'inci yüzyılda bilimsel ve teknik gelişmelerin hızı, devletler bakımından da bu süreçlere en hızlı bir biçimde ayak uydurma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Söz konusu gelişmeler, mevcut hukuki düzenin sürekli bir biçimde karakter değiştirmesini zorunlu kılmaktadır. Yaklaşık 400-500 üyeden oluşan parlamentoların yeni hukuki düzeni yukarıda anılan hızda ve profesyonellikte inşa etmesi neredeyse imkansızdır. Örneğin, İngiliz Parlamentosunda 1929 yılında görüşülmekte olan kanun tasarısını Bakan Neville Chamberlain'den başka sadece iki milletvekili ancak anlayabilmiştir³. İşte tam

¹ Cengiz Gül, Kasım Karagöz, "Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2007, s. 721; Adil Özkol, "Çağdaş Parlamente Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 1-4, 1969, s. 46.

² Bülent Taşan, *1982 Anayasası'nda Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğilimi ve Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1988, s. 42-67.

³ Özkol, op. cit., s. 50.

bu aşamada Bakanlar Kurulu, üye sayısı bakımından hızlı karar alabilme ve uygulama noktasında daha avantajlı ve isabetli bir karar mekanizması haline gelmektedir.

Savaş, ayaklanma, ekonomik krizler gibi olağanüstü durumlarda yürütme organları daha geniş yetkiler kullanmakta ve mevcut olağanüstü durumun ortadan kalkması için gerekli tüm önlemleri almaktadırlar. Söz konusu durumlarda, yürütme organının görev ve yetki alanının normal düzendeki sınırların dışına taşmasına bizzat Anayasalar tarafından izin verilmektedir. Örneğin, 1982 Türk Anayasasının 119, 120 ve 122'nci maddeleri, maddelerde sayılan nitelikte olağanüstü durumların vuku bulması halinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan etme yetkisi vermektedir. Yine Fransa'da 1958 Anayasasının 16'ncı maddesi, Cumhurbaşkanı kural olarak olağanüstü durumun gerektirdiği her türlü önlemi alma yetkisini bizzat vermektedir. Anayasal düzenlemelerde, bu tür olağanüstü yönetim usullerinde Bakanlar Kurulunun yahut Cumhurbaşkanının yetkili kılınması, esasen yukarıda bilimsel ve teknik gelişmeler mevzuunda bahsettiğimiz sebepten ileri gelmektedir. Olağanüstü durumlar da mahiyetleri gereği olabildiğince hızlı önlem alınmasını gerektiren acil durumlardır. Yine parlamentolar, bu tip olağanüstü durumların idaresinde, hantal ve yavaş işleyen yapıları gereği etkili bir organ olamamaktadır. Yürütme organının sistem içerisindeki ağırlığını attıran bir başka faktör de devletlerin ekonomik hayata karışmama, uzakta durma eğiliminden İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomik düzene müdahil olma boyutuna geçmeleridir. Benimsenen yeni ekonomik politikalar, teknik ve profesyonellik gerektiren alanlar olmaları sebebiyle Bakanlar Kurulunun bu mecradaki yetkilerinin artmasına neden olmuştur.

Parlamente rejimin kurgusunda 19'uncu ve 20'nci yüzyıllarda ciddi bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Bu dönüşüm, yasama organının üstünlüğü ilkesinin yürütme organının lehine bir biçimde zayıflaması temelinde yaşanmıştır. Süreç, birtakım faktörlerin birbirini etkilemesi şeklinde zincirleme olarak yeni bir parlamente rejim anlayışına yol açmıştır. Kuşkusuz ilk zinciri, siyasi partilerin kurumsallaşması ve parlamentoda artık parti hükümetlerinin faaliyet göstermesi teşkil etmektedir. Parlamentoda kesin bir çoğunluğu elde etmiş iktidar partisi, hem yasama organında hem de yürütme organında hakim unsur haline gelmektedir. Bu durumu destekleyen en önemli etken de siyasi partilerin disiplinli yapıları olmaktadır. Zira parti disiplini sayesinde parlamentoda, herhan-

gi bir konu hakkında iktidar partisi olsun muhalefet partisi olsun partinin genel kararı yönünde oy kullanmaktadır. Nitekim bugün parlamentolarda kabul edilen yasaların yaklaşık %80'i Bakanlar Kurulunun tasarılarından oluşmaktadır. Sonuç olarak diyebiliriz ki, kuvvetler ayrılığı prensibi gittikçe önemini kaybetmekte ve yasama ve yürütme organı adeta parlamentodaki çoğunluklar sayesinde birbirine kaynaşmış durumdadır. Parlamentoda çoğunlukları temin eden mekanizma ise benimsenen seçim sistemlerinin eseri. Basit çoğunluk sistemleri yahut nisbi çoğunluk sisteminin benimsenmesine rağmen sisteme eklenen ülke barajları parlamentoda ya tek parti hükümetlerine ya da siyasi fikir bakımından görece az sayıda çeşitliliğin olduğu parlamentoların ortaya çıkmasına hizmet etmektedir. Yürütme organının yasama organı karşısındaki zaferine koşut olarak Anayasalar ile yürütme organının düzenleme yetkisi genişletilmekte ve bu yeni hukuki düzenleme biçimleri bakımından ya parlamentoların yalnızca onayı aranmakta ya da parlamentolara, düzenlemelerden önce çerçeve kanunlar ile izin verme fonksiyonu yüklenmektedir. Esasında parlamentoların yürütme organının düzenleme yetkisi bağlamında sahip olduğu onay yetkisi yahut çerçeve yetki kanunları çıkarma yetkisi önemli yetkililerdir; fakat gelgelelim parlamento çoğunluğu ile hükümetin özdeşleşmesi, parlamentonun elindeki bu yetkileri de aynı parlamentonun sahip olduğu hükümeti denetleme araçlarının işleyişinde olduğu gibi formalite haline getirmektedir.

Görüldüğü üzere yukarıdaki paragraflarda zikredilen faktörlerin tümü bugün parlamenter hükümet sistemleri içerisinde “Bakanlar Kurulu”nu etkin bir unsur haline getirmekte ve bu kurulun lideri, birleştirici ve itici gücü olarak da Başbakanı ön plana çıkarmaktadır. Bugün Başbakan, kesinlikle “eşitler arasında birinci” değildir. Hatta İngiltere’de Başbakanın gücü ve etkinliğinin derecesi sebebiyle “Kabine Hükümet”inden “Başbakanlık Hükümeti”ne geçildiği iddia edilmektedir. Yürütme organının hukuki olarak güçlendirilmesinin yanı sıra anayasalarda yer alan pozitif hükümlerle de Başbakanın konumu sağlamlaştırılmaktadır. Anayasalar, bakanların Başbakana karşı sorumlu oldukları, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olduğu, Başbakanın bakanların görevleri hakkında gözetim ve düzeltici önlemler alabilmek yetkisine sahip olduğu yönünde hükümler içermektedir. Öte yandan kitle iletişim araçlarının etkisi, siyasi partilerin lider olgusunu ön plana çıkarmaları, liderlerin güçlü ve baskın kişisel özellikleri ve benzeri etkenler iktidarın adeta “Başbakanlık” mevkiinde kişiselleşmesine yol açmaktadır.

Nitekim hükümetlerin değişmesine rağmen Başbakanların sabit kalması bu olguyu güçlendirmektedir.

Bu çalışma, toplam dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın başlığı ilk paragrafta da belirttiğimiz üzere “Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri”dir. Çalışma kapsamında incelenen ülkeler, şu sebeplerden dolayı tercih edilmiştir: Çalışmada irdelenen ülkelerden ilki Birleşik Krallık’tır. Birleşik Krallık’ın tercihi, parlamenter hükümet sisteminin menşeinin bu ülke olması ve Bakanlar Kurulunun ve Başbakanın sistem içerisinde geçirdiği dönüşüm bakımından kanımızca en çarpıcı örnek olmasından ileri gelmektedir. Çalışma kapsamında irdelenen ikinci ülke Fransa’dır. Fransa, inceleme konusu diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Bakanlar Kurulunun yapısı ve Başbakanın hukuki ve siyasi konumu bakımından diğer ülkelerden bir hayli ayrılmaktadır. Zira Fransa, yarı-başkanlık hükümet sisteminin prototipi olarak kabul edilmekte ve bu ülke çalışmamız içine dahil edilerek yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulunun yapısı, sistem içerisindeki konumu ve özellikle Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasındaki ilişki biçiminin irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışma kapsamında irdelenen üçüncü ülke Türkiye’dir. Türkiye’nin inceleme konusu ülkeler arasına alınması hiç şüphesiz içinde yaşadığımız ülke olmasından ileri gelmektedir. Ayrıca Türkiye, parlamenter rejimi benimsemiş 1982 Anayasası halen yürürlükte olmasına rağmen 21 Ekim 2007 tarihli anayasa değişikliği ile beraber Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünü kabul etmiştir. Anayasal olmasa dahi fiilen bu tezin yazım aşamasında Türkiye’de, Bakanlar Kurulunun oluşumu ve Başbakan-Cumhurbaşkanı ilişkileri bakımından yeni siyasi durumlar yaşanmış ve yaşanmaya da devam etmektedir. Türkiye’nin bu değişim sürecine tezin ilgili bölümlerinde az da olsa yer verilerek bu yeni siyasi durumun betimlemesi yapılmaya çalışılmaktadır. Çalışmanın kapsamında irdelenen son ülke Almanya’dır. Almanya özellikle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının bir hayli içine yerleştirildiği bir anayasaya sahiptir. Anayasanın bu niteliği, Almanya’yı inceleme konusu ülkelere biri haline getirmiştir. Zira 1949 Bonn Anayasası ile hükümetin düşürülmesi, yeni Başbakanın seçimine dayandırılarak Bakanlar Kurulunun etkinliği ve istikrarının korunması amaçlanmakta ve Bakanlar Kurulu içinde Başbakan zirveye yerleştirilmektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünün başlığı, “Hükümet Sistemleri ve Bu Sistemlerde Yürütme Organının Yapısı”dır. Esasen bu bölümde kuvvetler ayrılığı ve kuvvetlerin birliğine dayalı hükümet sistemleri ayırımına değinilmekte ve kuvvetlerin birliğine dayalı hükümet sistemleri kısaca açıklanmaktadır. Bölümün asıl konusunu, kuvvetlerin ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinin ve bu sistemlerde yürütme organının yapısı teşkil etmektedir. Bu bağlamda, başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sisteminin tanımları yapılmakta ve bu sistemlerde yürütme organının biçimi ve genel özellikleri irdelenmektedir. Ayrıca bu bölümde parlamenter ve başkanlık sistemlerine göre oldukça yeni bir oluşum olan yarı-başkanlık hükümet sistemine ilişkin teorik tartışmalar çerçevesinde, bu sistem hakkında bir tanıma ve bu sistemin hükümet sistemleri içerisinde nerede konumlandırılması gerektiğine ilişkin bir bakış açısına ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünün başlığı, “Bakanlar Kurulu-Hükümet Ayrımı ve Bakanlar Kurulunun Kurulması ve Göreve Başlaması”dır. Bu bölümde öncelikle Bakanlar Kurulunun ortaya çıkışı ve Birleşik Krallık siyasi tarihi ile bağlantısı ortaya konulmaktadır. Daha sonra Bakanlar Kurulu ve hükümet kavramları irdelenmekte ve bu kavramların çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından farklılık yahut özdeşliği tespit edilmektedir. Bölümün son başlığını, Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlaması oluşturmaktadır. Bu başlık altında genel olarak Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlaması konusunda var olan sistemler izah edilmekte ve incelenen ülkeler bakımından hangi sistemin benimsendiği tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünün başlığı, “Başbakan”dır. Bu bölümde öncelikle Bakanlar Kurulunun kurulmasının en önemli aşamasını teşkil eden Başbakanın atanması kısmı, bu hususa ilişkin tüm yöntemler açıklanarak çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından hangi sistemin benimsendiği irdelenmektedir. Daha sonra Başbakan atanabilmek için gerekli birtakım şartların olup olmadığı ve çalışmada yer alan ülkeler bakımından hangi şartların kabul edildiğine değinilmektedir. Üçüncü bölümün son konusunu ise Başbakanın hukuki ve siyasi konumu teşkil etmektedir. Özellikle parlamenter rejimlere sahip ülkelerde Başbakanın bugünkü pozisyonu, çalışma konusu ülkeler bakımından farklı faktörlerin etkilerine değinilerek tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmanın dördüncü ve son bölümünün başlığı, “Bakanlar”dır. Bu bölümde Bakanlar Kurulunun Başbakan dışındaki unsuru olan bakanlar irdelenecektir. Bu kapsamda öncelikle, çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından Bakanlar Kurulu içerisinde yer alan farklı statüler, bir başka deyişle bakan tipleri tespit edilmektedir. Bölümün diğerk kısmını ise Bakanlar Kurulunun kurulma sürecinin bir aşaması olan bakanların atanması meselesi oluşturmaktadır. Bu kısımda genel olarak bakanların atanmasına ilişkin cari olan sistemler açıklanarak çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından hangi sistemlerin benimsendiğı incelenecek ve bu bağlamda bakan atanmak için gerekli yeterlilik şartlarına değinilecektir.



Birinci Bölüm

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BU SİSTEMLERDE YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

Hükümet sistemlerinin klasik sınıflandırılmasının hareket noktası, kuvvetlerin birliği ve kuvvetlerin ayrılığı kavramlarıdır. Bu sistemleştirmenin özünü, yargı organı kural olarak dışarıda tutulmaksızın yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır⁴. Yasama ve yürütme organlarının tek bir odak noktasında toplandığı hükümet sistemlerine “Kuvvetlerin birliği sistemleri”, yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrı iki odak noktasına yerleştirildiği hükümet sistemlerine de “Kuvvetler ayrılığı sistemleri” denmektedir. Bu bölümde, kuvvetlerin birliğine göre hükümet sistemleri ve kuvvetlerin ayrılığına göre hükümet sistemleri alt başlıklar halinde genel hatları ile incelenecek ve kuvvetlerin ayrılığına göre hükümet sistemlerinde yürütme organının yapısı özellikle “Bakanlar Kurulu” yapılanması bakımından genel özellikleri itibarıyla irdelenecektir.

I. KUVVETLERİN BİRLİĞİNE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Kuvvetlerin birliğine göre tasnif edilen hükümet sistemleri, “tek odak noktası”nın bir meclis yahut tek bir kişi olmasına göre ikiye ayrılmaktadır. İşte sistemin merkezine tek bir kişinin yerleştirildiği yani yasama ve yürütme erklerinin yürütme erkinde birleştiği kuvvetler birliği sistemleri “mutlak monarşi” ve “diktatörlük”ler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sistemin merkezine bu sefer bir meclisin yerleştirildiği ve yasama ve yürütme erklerinin yasama erkinde birleştiği kuvvetler birliği sistemi ise “meclis hükümeti sistemi”dir. Sonuç olarak kuvvetlerin birliğine dayalı hükümet sistemleri üçe ayrılmaktadır: 1. Mutlak monarşi. 2. Diktatörlük. 3. Meclis hükümeti sistemi.

⁴ Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s. 21.

Şimdi bu hükümet sistemlerini kısaca genel özellikleri ve özellikle yürütme organı bakımından inceleyelim.

A. MUTLAK MONARŞİ

Mutlak monarşi, Yunanca tek başına anlamına gelen “*mono*” ve hükmetmek anlamına gelen “*archein*” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir⁵. Mutlak monarşiler sözlük anlamından da anlaşıldığı gibi tüm egemenlik yetkilerinin bir başka deyişle yasama, yürütme ve hatta yargı yetkisinin dahi bir hükümdarda toplandığı hükümet sistemidir⁶.

Hükümdar, ülke yönetiminde sınırlandırılmamış bir otoriteye sahiptir. Mutlak monarşilerde hükümdarlar, iktidarlarının meşruiyetini Tanrı’ya bağlamakta ve kendilerine yönetim hakkının kutsal bir hak olarak Tanrı tarafından bahşedildiğini iddia etmektedirler⁷. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi yürütme yetkisinin tek ve asli sahibi hükümdardır. Hükümdar, tek başına bu faaliyeti yerine getiremeyeceğinden yürütme yetkisini kullanırken birtakım görevlilerden faydalanır. Hükümdarın sadık hizmetkarları olan bu görevliler, hükümdar tarafından istenilen zamanda görevlendirilip azledilebilirler⁸. Bir başka deyişle, hükümdara yürütme yetkisinin kullanımında yardımcı olan bu kadronun, herhangi bir hukuki statüsü veya hükümdarın kendilerine devrettiği yetkilerden başka yetkileri mevcut değildir.

B. DİKTATÖRLÜK

Diktatörlük, yasama ve yürütme erklerinin bir kişi ya da grubun elinde bulunduğu hükümet sistemidir⁹. Bu hükümet sisteminin mutlak monarşilerden ayrılan yönü, yöneten kişi ya da grubun iktidara geliş yöntemidir. Yani diktatörlüklerde yöneten kişi ya da grup iktidara, o ülkedeki önceki rejimden tamamen bir kopuşu tesis edecek bir biçimde gelmektedir. Bu kopuş, Duverger’nin tabiriyle¹⁰ fetih yoluyla bir siyasi rejimin değiştirilerek tek elde toplanması biçiminde ortaya çıkabileceği gibi halk sindirilerek

⁵ Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2010, s. 53.

⁶ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Cilt I, Ekin Yayınları, 2011, ss.554-555.

⁷ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, op. cit., s. 55.

⁸ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, op. cit., s. 54.

⁹ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 22.

¹⁰ Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, (çev. Teoman Tunçdoğan), İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986, s. 30.

iradesi kısıtlanmış halkın sözde onayı ile iktidarın tek elde toplanması biçiminde de gerçekleşebilir.

Diktatörlüklerde görünüşte seçimler, yasama meclisleri olsa dahi bunlar kurumsal olarak vazifelerini bağımsız biçimde yerine getirememekte, bu kurumların siyasi sistem içerisindeki varlıkları tamamen görünüşte olmaktadır. Böylece diktatörlüklerde, yasama ve yargı organları görünüşte var olmalarına rağmen esasında yürütme organında birleşmektedirler.

C. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme erklerinin bir meclis elinde toplandığı hükümet sistemidir. Bu hükümet sisteminde halk tarafından seçimle işbaşına gelen bir meclis, sistemin merkezine yerleştirilmektedir. Meclis hükümeti sistemi, yarı-demokratik bu karakteri ile Dünya genelinde genellikle geçiş dönemlerinin siyasi rejimi olarak uygulama alanı bulmaktadır¹¹. Örneğin, bu sistem ilk kez Fransa’da meşrutî monarşiden demokrasiye geçişte 1793 Anayasası ile uygulanmış, hakeza Türkiye’de de Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine geçiş sürecinde 1921 Anayasası tarafından bu hükümet sistemi benimsenmiştir.

Meclis hükümeti sisteminin merkez organ olarak yasama organını aldığını yukarıda belirtmiştik. Peki bu sistemde yasama ve yürütme ilişkileri nasıl cereyan etmekte ve hangi kurallar bu sistemin asli özelliklerini oluşturmaktadır. Meclis hükümeti sistemi şu özelliklere sahiptir¹²:

1. Yasama organı, halk tarafında seçilmiş tek bir meclisten meydana gelmektedir. Bu sistemde “meclisin sürekliliği ilkesi” hakim olduğundan yasama organı aralıksız bir biçimde faaliyetlerini sürdürmektedir.
2. Meclis hükümeti sistemini karakterize eden nokta, yürütme organının kuruluşu ve yasama organı karşısındaki konumudur. “Yürütme organı” demek aslında pek doğru bir ifade değildir. Zira yürütme işleri, meclis üyeleri arasından yine meclis tarafından seçilen bir kurul tarafından görülmektedir. Bir başka deyişle bu yürütme kurulu, yasama organının kararlarını uygulamakla yükümlü icra

¹¹ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, op. cit., s. 109.

¹² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., ss. 557-561; Bülent Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Ankara, Adalet Yayınları, 2009, ss. 41-42.

komitesidir. Yasama organının, bu kurulun işlemleri üzerinde her türlü tasarruf hakkı bulunmaktadır.

3. Meclis hükümeti sisteminde genel politikanın tayini yasama organına aittir. Yürütme kurulu, yasama organı tarafında benimsenen politikayı sadece yürütmekle görevli olup, bu kurulun kolektif sorumluluğu söz konusu değildir. Yürütme kurulu üyeleri, tek tek yaptıkları işlerden yasama organına karşı sorumludurlar. Bu kurulun üyeleri her zaman meclis tarafından görevlerinden azledilip, yerine yenileri seçilebilir.
4. Meclis hükümeti sisteminde, yürütme yetkisi de esasen yasama organında olduğundan parlamenter rejimde olduğu gibi yürütme kurulunda bir Başbakanlık makamı yoktur. Ayrıca meclis hükümeti sisteminde devlet başkanlığı makamı da bulunmamaktadır.

II. KUVVETLERİN AYRILIĞINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Kuvvetler ayrılığı teorisinin düşünsel alt yapısı, kronolojik olarak Aristo, John Locke ve en sistematik şekilde teoriye son şeklini veren Montesquieu'nün eseridir¹³. Montesquieu, kuvvetlerin ayrılığı teorisini “*Kanunların Ruhü Üzerine*” isimli eserinde ortaya atmıştır. Montesquieu'ye göre, bir devlette yürürlüğe girecek kanunları yapmak, eski kanunları düzeltmek ve yürürlükten kaldırmak üzere kullanılan yasama yetkisi; barışı sağlamak, savaş açmak, elçiler göndermek ya da kabul etmek ve ülkenin güvenliğini sağlamak üzere kullanılan uygulama/yürütme yetkisi ve son olarak suçluları cezalandırmak ve kişiler arasındaki anlaşmazlıkları çözmek üzere kullanılan yargı yetkisi olmak üzere üç çeşit yetki vardır¹⁴. Montesquieu, günümüz terminolojisi ile ifade edilecek olursa, devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı organı olmak üzere üçe bölünerek sınırlandırılması ve bu organların farklı eller tarafından işletilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Peki kuvvetlerin ayrılığı şeklinde bir teorinin inşa edilmesinin sebebi nedir? Bu sorunun cevabı Montesquieu'nün düşüncesine göre basittir: Her iktidarın, kötüye kulla-

¹³ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 4.

¹⁴ Montesquieu(Charles-Louis de Secondat), *Kanunların Ruhü Üzerine*, (çev. Fehmi Baldaş), Ankara, C. I, Milli Eğitim Yayınları, 1963, s. 296.

nılması eğilimini özünde barındırması¹⁵. Montesquieu yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin neden farklı organlara verilmesi gerektiğini şu sözleriyle ifade etmektedir:

“Yasama yetkisiyle uygulama ya da yürütme yetkisi aynı kişiye ya da aynı memurlar topluluğuna verilirse, ortada hürriyet diye bir şey kalmaz; çünkü aynı hükümdarın ya da aynı senatonun, şiddet kullanarak uygulamak için ağır kanunlar yapmasından korkulur...Bu üç yetki: yani kanun yapma yetkisi, genel kararları uygulama yetkisi, suçları ya da vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları yargılama yetkisi, aynı zamanda aynı kişinin, ya da yüksek memurlardan, kişizadelerden, halktan müteşekkil aynı toplulukların elinde bulunsaydı, Devlette her şey yıkılırdı”¹⁶.

Sonuç olarak kuvvetlerin ayrılığı teorisi esas alınarak hükümet sistemleri üçe ayrılmaktadır: 1. Başkanlık hükümet sistemi 2. Parlamenter hükümet sistemi 3. Yarı-başkanlık hükümet sistemi. Görece oldukça yeni bir sistem olan yarı-başkanlık hükümet sistemi bir kenara bırakıldığında Arend Lijphart’ın da belirttiği gibi başkanlık hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sistemini birbirinden ayıran üç kriter bulunmaktadır¹⁷: Bu kriterlerden birincisi, yürütme organının başına ve sistem içerisinde yasama organı karşısındaki konumuna ilişkindir. Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin başı, Başbakan¹⁸ ve onun kabinesi olup; yasama organına karşı sorumludur. Başkanlık sisteminde ise yürütmenin başı, yasama organının tasarrufu ile görevinden kural olarak alınamayan (istisna *‘Impeachment usulü’*) tek kişilik bir makamı temsil eden başkandır. Parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık hükümet sistemini birbirinden ayıran ikinci kriter ise yürütmenin başlarının bu görevlere geliş yöntemleridir. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin başı Başbakanlar, parlamento içinden çıkmakta ve belirlediği kabinesi ile birlikte seçim dönemi boyunca parlamentonun güvenine dayalı olarak faaliyet gösterebilmektedir. Başkanlık hükümet sisteminde ise başkan, doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti aracılığıyla halk tarafından seçilmektedir ve görevine gelişinde olduğu gibi görevini sürdürmesi de parlamentonun iradesinden bağımsızdır. Lijphart’ın

¹⁵ Murat Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar*, 2. b., Ankara, Seçkin Yayınları, 2010, s. 24.

¹⁶ Montesquieu, op. cit., ss. 296-297.

¹⁷ Arend Lijphart, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, İstanbul, 2. b., İthaki Yayınları, 2016, ss. 144-145.

¹⁸ Bilindiği üzere parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme iki başlıdır: Devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu. Kural olarak devletin başı devlet başkanıdır ve buradan hareketle yürütmenin başı olarak devlet başkanının addedilmesi gerektiği düşünülebilir. Fakat Arend Lijphart burada yürütmenin başı olarak devlet başkanı ve kabinesini işaret etmiştir. Zira klasik parlamenter rejim öğretisinde ki özellikle anayasal monarşi ile yönetilen ülkelerde (Örneğin, Birleşik Krallık) devlet başkanları tamamen sembolik konumdadırlar ve yönetmezler; bu durumun karşısında yürütmenin başı ve asıl yöneten, sorumluluk üstlenen ve buna paralel olarak yetkileri uhdesinde toplayan kurum ise Başbakanın başkanlığında ortaya çıkan kabine olmaktadır.

başkanlık hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sistemi bakımından öne sürdüğü üçüncü ve son fark ise yürütme organının nicelik bakımından yapısına ilişkindir. Bir başka deyişle, parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme yetkisi kolektif bir yapı tarafından kullanılmakta iken; başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme yetkisi, tek kişi tarafından kullanılmaktadır.

Şimdi kuvvetler ayrılığı teorisine göre sistemleştirilen başkanlık hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sistemini genel olarak açıklayarak, bu sistemlerde özellikle yürütme organlarının yapılarını inceleyelim.

A. BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ

Bu başlık altında öncelikle başkanlık hükümetinin sisteminin genel olarak tanımı verilerek ABD örneği üzerinden başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme organının yapısı incelenecektir.

1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tanımı

Başkanlık hükümet sistemi, kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı bir hükümet sistemidir. Kuvvetlerin sert ayrılığında kast edilen, yasama ve yürütme organlarının ortaya çıkışlarında ve anayasalarda belirlenmiş zaman dilimlerinde varlıklarının devamında birbirlerinin etkilerinin olmamasıdır. Yani yasama organı, bir yasama dönemi boyunca yürütme organından bağımsız bir biçimde faaliyet gösterebilmekte, bunun karşılığında yürütme organı da yasama organından bağımsız bir biçimde yürütme yetkisini kullanabilmektedir. Başkanlık hükümet sistemini parlamenter hükümet sisteminden ayıran temel özellik, başkanlık hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasındaki ilişkinin kural olarak “ayrılık” esasına dayalı olması iken; parlamenter hükümet sisteminde bu iki kuvvetin arasındaki ilişkinin “işbirliği” esasına dayalı olmasıdır.

Siyaset bilimci Giovanni Sartori, başkanlık sisteminin tanımlayıcı üç kriterinin olduğunu ileri sürmektedir¹⁹: Sartori’ye göre başkanlık hükümet sisteminin *ilk tanımlayıcı kriteri*, devlet başkanının belirli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde halk tarafından seçilmesidir. Sartori’nin ortaya koymuş olduğu ilk kriterde “doğrudan doğruya seçime benzer şekilde seçimler” ifadesi açıklanmaya muh-

¹⁹ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, (çev. Ergun Özbudun), Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, ss. 113-115.

taç, belirsiz bir ifadedir. Nitekim Sartori, bu ifade ile neyi kast ettiğini birtakım örneklemeler yolu ile açıklamaya çalışmıştır. Sartori, doğrudan seçime benzer şekilde seçimler tabiri ile ABD örneğinde benimsenen yöntem ve halkın oylarının mutlak çoğunluğu ile bir başkan seçilemediği takdirde seçimin ülkenin parlamentosu tarafından yapıldığı başkan seçimi yöntemini kast etmektedir²⁰.

Bilindiği üzere ABD’de Başkanın seçimi, iki dereceli olarak yapılmaktadır. Yani birinci seçmenler, her federe devlet bazında Başkanı asıl seçecek olan ikinci seçmenleri seçmektedirler²¹. Her federe devletin halkı tarafından seçilecek ikinci seçmen sayısı, o federe devletin Temsilciler Meclisindeki temsilci sayısı ile Senatodaki sabit temsilci sayısı olan 2 üyenin toplamıdır²². Her federe devlet düzeyinde seçilen ikinci seçmenlerin toplamı, Başkanı asıl seçecek olan seçici kurulu oluşturur ve bu kurul 4 yıl görev yapacak olan ABD Başkanını seçer²³. Fakat esasen ikinci seçmenlerin belirlenmesinden sonra yeni ABD Başkanının kim olacağı bellidir, zira ikinci seçmenler partili olduklarından, kendisini seçtiren partinin başkan adayına oy vermek durumundadırlar²⁴. Sartori’nin doğrudan benzeri başkan seçimine ikinci tip olarak verdiği örnek ise yukarıda da ifade edildiği üzere başkanın halk tarafından seçilemediği durumlarda bu yetkinin parlamentolara geçtiği sistemlerdir²⁵. Sartori bu ülkelerdeki seçim sistemlerini, genelde halk oylarının mutlak çoğunluğunu alamayan ama nisbi çoğunluğunu alan adayların Başkan olarak seçilmesinden ötürü parlamento tarafından yapılan seçimlerin formaliteye dönüşmesi ve özünde yine Başkanın seçiminde halkın iradesinin etkin rolü oynaması sebebiyle doğrudan seçime benzer seçim sistemleri olarak kabul etmektedir²⁶.

²⁰ Sartori, op. cit., s. 115.

²¹ Esen Dereli, *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 2001, s. 40.

²² Dereli, op. cit., s. 40; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 34.

²³ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 34.

²⁴ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 34; Dereli, op. cit., s. 41.

²⁵ Sartori bu sistemlere, Arjantin ve Allende öncesi Şili’yi örnek olarak göstermektedir. Bkz.: Sartori, op. cit., s. 115.

²⁶ Sartori, op. cit., s. 115. Şu an Şili’de yürürlükte olan 1980 Anayasasından önceki 1925 Şili Anayasasına göre, başkan halk tarafından geçerli oyların %50 veya daha fazlasını aldığı takdirde seçilmekte idi. Eğer adaylardan biri geçerli oyların mutlak çoğunluğunu elde edemezse Başkanı, Temsilciler Meclisi seçmekte idi. 1925 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra adaylardan herhangi birinin %50 veya daha fazla oyu alamadığı durumların hepsinde (1946, 1952, 1958 ve 1970 seçimleri) Şili Temsilciler Meclisi, hep halk oylamasında en çok oyu alan adayı başkan seçmiştir. Bkz.: Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, ss. 35-36.

Sartori'ye göre başkanlık hükümet sistemini karakterize eden *ikinci kriter*, başkanlık hükümet sistemlerinde hükümetin ya da yürütme organının ne parlamentonun oyuyla göreve gelmesi ne de görevden düşürülebilmesidir²⁷. Bir sistemi başkanlık hükümet sistemi yapan üçüncü ve son kriter ise yürütme organı içerisinde “ikili otorite” yapılanmasının mevcut olmaması, aksine otoritenin salt başkandan aşağı doğru bir biçimde gerçekleşmesidir²⁸. Sartori, genel olarak saf başkanlık hükümet sistemini bu üç kriter üzerine inşa etmekte ve fakat bu sistemden birtakım sapmaların olabileceğini ve bu sapmaların ancak spesifik örnekler üzerinden bir başkanlık sistemi mi olduklarının yahut olmadıklarının tespit edilebileceğini kabul etmektedir²⁹.

Ünlü siyaset bilimci Arendt Lijphart, başkanlık hükümet sisteminin ayırt edici kriterlerini parlamenter hükümet sisteminden ayrılan yönleri şeklinde sıralamakta ve bu kriterler bakımından ise asli kriterler ve tali kriterler olmak üzere bir ayrıma gitmektedir. Lijphart, bir sistemin başkanlık hükümet sistemi olarak nitelendirilebilmesi için asli kriterlerin olmazsa olmaz şartlar olduğunu kabul etmekte, esasında başkanlık hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasındaki “diğer karşıtlıklar” olarak nitelendirdiği kriterleri ise bir sistemin başkanlık sistemi olarak addedilebilmesi için zorunlu kriterler olarak görmemektedir³⁰. Lijphart'ın sistemleştirmesi ile başkanlık hükümet sisteminin asli kriterleri şunlardır³¹: (1) Başkanlık hükümet sisteminde her ne unvan adı altında isimlendirilirse isimlendirilsin yürütmenin başı, belirli bir periyot için seçilir ve bu süre içinde varlığını devam ettirmesi parlamentoya bağlı değildir. (2) Başkan, doğrudan doğruya veya seçilmiş bir kurul aracılığıyla halk tarafından seçilir. (3) Yürütme yetkisi, tek bir kişinin yani Başkanın inhisarındadır. Lijphart'ın üç temel özelliğe ek olarak üç önemli özellik olarak nitelendirdiği başkanlık sisteminin tali özellikleri ise şöyle sıralanabilir³²: (1) Başkanlık sisteminde fonksiyonel olarak var olan kuvvetler ayrılığı organik anlamda da söz konusudur. Yani başkanlık hükümet sisteminde aynı kişiler, aynı anda hem yasama organında hem de yürütme organından faaliyet gösteremezler. (2) Başkanın yasama organını fesih yetkisi bulunmamaktadır. (3) Başkanlık hükümet sis-

²⁷ Sartori, op. cit., s. 114.

²⁸ Sartori, op. cit., ss. 114-115.

²⁹ Sartori, op. cit., ss. 115-116.

³⁰ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., ss. 152-153.

³¹ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., ss. 144-145.

³² Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., ss. 152-153.

teminde yürütme organı monist yapıdadır, yani hükümet başkanlığı da devlet başkanlığı da tek kişide başkanlık makamında toplanmaktadır.

Nur Uluşahin, başkanlık sistemini incelediği “*Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*” isimli eserinde başkanlık sistemini prototip ülke ABD uygulamasından tanımlamayı reddederek başkanlık sisteminin olmazsa olmaz unsurları olarak şu kriterleri kabul etmiştir³³: (1) Başkan, doğrudan veya doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmelidir. (2) Belli bir dönem için seçilen yürütme organı, yasama organının güvenine dayanmamalıdır. (3) Yürütme, tek kişiden oluşmalıdır. Görüldüğü üzere Uluşahin’in başkanlık sistemi tanımı, üçüncü kriter bakımından bir nebze Sartori’nin tanımından ayrılmaktadır. Nur Uluşahin, bu tip bir üçüncü kriterin başkanlık sistemlerini tarif ederken daha belirleyici olduğunu söylemekte, böylece başkanın kabinesi sadece başkanın yardımcıları olarak konumlandırılmakta ve başkan, hem kendi atadığı bu kabineyi yönetmek hem de devlet başkanlığı görevini yürütmek şeklinde çifte fonksiyona sahip olmaktadır³⁴.

Kemal Gözler, başkanlık sisteminin özellikleri konusunda Arend Lijphart’ın asli-tali unsurlar ayrımını benimsemek ve asli unsurlar bakımından ise Nur Uluşahin’in tanımını kabul etmek suretiyle bütünlüklü bir biçimde başkanlık hükümet sisteminin unsurlarını şu şekilde sıralamıştır³⁵: Asli unsurlar: (1) Yürütme organı, tek kişiden oluşmalıdır. (2) Başkan, halk tarafından seçilmelidir. (3) Başkan, yasama organının güvenine dayanmamalıdır. Tali unsurlar: (1) Başkanın yasama organını fesih yetkisi olmamalıdır. (2) Aynı kişi, hem yürütme organında hem de yasama organında görev almamalıdır. (3) Başkan, yasama organının çalışmalarına katılmamalıdır. Gözler, bir sistemi başkanlık hükümet sistemi olarak sınıflandırırken tali unsurlar bakımından bir takım istisnaların olabileceğini, bu istisnalar sebebiyle o sistemin otomatik olarak başkanlık hükümet sisteminden ayrı bir sistem olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmektedir³⁶.

Maurice Duverger, “*Institutions Politiques*” isimli eserinde “Amerikan tipi rejimler” olarak nitelendirdiği başkanlık hükümet sistemini şu iki unsur üzerinden görece

³³ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, op. cit., s. 30.

³⁴ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, op. cit., ss. 41-42.

³⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., ss. 571-575.

³⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., s. 574.

daha basit bir biçimde tanımlamaktadır³⁷: Birinci unsur, monokratik bir yürütmenin varlığı iken ikinci unsur ise organlar arasındaki kesin güçler ayrılığıdır. Erdoğan Teziç, başkanlık hükümet sistemini karakterize eden iki temel unsura dikkat çekmektedir. Bu unsurlardan birincisi “tek başlı yürütme ve başkanın otoritesi”dir³⁸. Yani başkan, yürütme yetkisini kullanırken birtakım yardımcılarından faydalansa dahi yetki ve sorumluluk başkanda olmalıdır. Teziç’in işaret ettiği ikinci unsur ise yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin birbirinden bağımsız bir biçimde kesintiye uğramadan, bu iki organın faaliyetlerini sürdürebilmesidir³⁹.

Yine Mehmet Merdan Hekimoğlu, başkanlık hükümet sisteminin karakteristik özelliklerini şöyle sıralamaktadır⁴⁰. (1) Başkan ve parlamentonun, belirli bir zaman dilimi için ve birbirinden bağımsız olarak doğrudan seçilmesi (ikili meşruiyet) gerekmektedir. (2) Başkan ve parlamentonun görevde kalmalarının bir diğerinin görev döneminden bağımsız olması gerekmektedir. (3) Başkan, uhdesinde bulundurduğu önemli yetkiler ile görev dönemi boyunca parlamentodan bağımsız hareket edebilmeli; kabinesi hakkında yine parlamentodan bağımsız karar verebilmelidir. (4) Başkanın görevine son verilmesi, istisnai bir yöntem olarak yalnızca “*Impeachment*” yoluyla mümkün olmalıdır. Alfred Stepan ve Cindy Skach, demokrasiyi yerleştirme düşüncesi bakımından başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemini örnek ülkeler eşliğinde karşılaştırmalı bir biçimde inceledikleri “*Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*” isimli makalelerinde saf başkanlık sistemini, basit bir biçimde şu iki kritere dayandırmışlardır⁴¹: (1) Yasama organının meşruiyeti, sabit aralıklarla yapılan genel seçimlerden kaynaklanmalıdır. (2) Yürütme organının meşruiyeti, sabit aralıklarla yapılan genel seçimlerden kaynaklanmalıdır.

Sonuç olarak birtakım ufak tefek ifade farklılıkları dışında başkanlık hükümet sistemini, yürütme organının tek kişiden oluştuğu, yürütme organı ile yasama organının birbirinden ayrı bir biçimde ortaya çıktığı ve yine görevde kalmalarının birbirlerine bağ-

³⁷ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 93.

³⁸ Erdoğan Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, S. 51, Yıl 9, Mart/Nisan 2009, ss. 368-369.

³⁹ Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, op. cit., s. 369.

⁴⁰ Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2009, ss. 47-48.

⁴¹ Alfred Stepan, Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, *The Failure of Presidential Democracy*, (ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela), London, The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 120.

lı olmadığı ve yürütme organının yani tek kişilik makamın sahibi başkanın, halk tarafından seçildiği hükümet sistemidir, şeklinde tanımlamak mümkündür. Doktrinde başkanlık sistemi genel olarak ABD prototipi esas alınarak incelenmektedir. Böylesine bir tercihin iki sebebi bulunmaktadır: Bunlardan birincisi başkanlık hükümet sistemi, kendiliğinden oluşan ve gelişen bir uygulamanın değil, aksine 1787 ABD Anayasasının ürünüdür⁴². İkinci sebep ise ABD'nin, başkanlık hükümeti sisteminin istikrarlı ve başarılı tek uygulaması olmasıdır⁴³. Zira ABD'den sistemi kopya eden Latin Amerika ülkelerinde başkanlık hükümet sistemi, başarılı bir biçimde uygulanamamış; bu rejimler ekseriyetle kısa ömürlü olmuş ve saf başkanlık sisteminden uzaklaşacak şekilde otoriter nitelikte başkancı rejimlere dönüşmüştür⁴⁴.

2. Başkanlık Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Yapısı: ABD Örneği

Başkanlık sisteminin yukarıda zikredilen temel özelliklerini ABD uygulaması özelinde incelediğimizde ABD'nin siyasal sistemi şu üç esas üzerine inşa edilmiştir, diyebiliriz⁴⁵: (1) ABD Başkanı, iki dereceli bir seçim sistemi ile 4 yıllık bir periyot için halk tarafından seçilmektedir. (2) Başkan, Kongrenin güvenine dayanmamaktadır. (3) Başkan yürütme organı ile özdeştir, yani yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır.

ABD'de yasama ve yürütme organları arasında keskin bir ayrım söz konusudur. Teorisyenler tarafından başkanlık hükümet sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında hangi sistemin daha iyi olduğu yönünde yapılan tartışmalarda sıklıkla başkanlık sisteminin zayıf noktasının kuvvetler arasındaki bu sert ayrılık olduğu, herhangi bir kriz durumunda bu krizi çözecek mekanizmaların başkanlık sisteminde var olmadığı ve sistemin kilitleme yüzdesinin yüksek olduğu belirtilmektedir. Bu iddia, başkanlık sistemi ile yönetilen ABD için de hiç kuşkusuz geçerli bir iddiadır. Zira ABD siyasal sisteminde, herhangi bir kriz anında bu krizi çözmek için kuvvetlerin elinde anayasal imkanlar bulunmamaktadır. Bir başka deyişle, ne Kongrenin, çatıştığı bir başkanı 4 yıl içinde

⁴² Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 33; Sartori, op. cit., s. 117.

⁴³ Sartori, op. cit., s. 117.

⁴⁴ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 33; Sartori, op. cit., s. 117; Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 27

⁴⁵ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Yenilenmiş ve Sadeleştirilmiş 9. b., İstanbul, Legal Yayınları, 2014, s. 153; Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, op. cit., s. 44.

görevinden alma yetkisi vardır ne de Başkanın, aynı şekilde Kongreyi feshetme yetkisi vardır. Peki o zaman ABD’de sistem bu zamana değin nasıl kendini yok edecek seviyeye erişmemiştir?

İşte ABD’de sistemin kilitlenmeden işleminin birisi siyasal koşullardan kaynaklanan, diğeri ise anayasal sistemin dizayn etmiş olduğu karşılıklı etkileşim araçlarından kaynaklanan iki sebebi mevcuttur. Siyasal koşullardan kaynaklanan ilk sebep olarak Giovanni Sartori, ABD’nin siyasi partilerinin sistem içerisindeki konumunu işaret etmektedir. Sartori’ye göre ABD sisteminin anayasa ile değil anayasaya rağmen işlemesi ideolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz partiler ve yerel sorunlara yönelik siyaset sayesinde mümkün olmuştur⁴⁶. Mehmet Turhan ise ABD sisteminin iyi işlemini güçlü demokrasi geleneğine, ideolojileri birbirine benzer iki siyasi partinin sistem üzerindeki hakimiyetine (Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti) bağlamaktadır⁴⁷. Toplu bir biçimde ifade edersek, ABD siyasal sisteminin başarılı olması, ABD halkının ve yöneticilerinin demokrasiye olan bağlılığından ve parti disiplininin kuvvetli olmadığı ve birçok noktada ideolojileri benzer olan iki parti sisteminden kaynaklanmaktadır diyebiliriz.

ABD sistemi, başarılı bir biçimde varlığını sürdürmesini yukarıda ikinci sebep olarak zikrettiğimiz karşılıklı etkileşim araçları ile sağlanan kuvvetler arasındaki fren ve denge sistemine borçludur. Bu sistem gereği kurumların (Temsilciler Meclisi, Senato ve Başkan) bazı yetkileri bir diğeri ile paylaşarak gücün tek bir yerde toplanması önlenmeye çalışılmıştır⁴⁸. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse, ABD’de Başkanın Kongrenin kabul ettiği yasaları veto etme yetkisi mevcutken; diğer taraftan Başkanın yapacağı bazı atamalar Senatonun onayına tabi tutulmaktadır⁴⁹. Yine yargının bağımsızlığı ve Yüksek Mahkeme, sistem içerisinde yasama ve yürütme kuvvetlerini dengeleyici

⁴⁶ Sartori, op. cit., s. 120.

⁴⁷ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., ss. 38-39.

⁴⁸ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., ss. 32-33.

⁴⁹ Diğer etkileşim araçları şu şekilde sıralanabilir: (1) Uluslararası antlaşma yapma yetkisi Başkana verilmişken antlaşma ancak Senatonun onayı ile geçerli hale gelebilmektedir. (2) Kongre, araştırma komisyonları aracılığıyla yürütme alanına ilişkin faaliyetlerde araştırma yapma yetkisine sahiptir. (3) Başkanın cezai sorumluluğu tahrik edilerek Başkan, Temsilciler Meclisinin suçlaması ve Senatonun yaptığı yargılama neticesinde “*Impeachment usulü*” takip edilerek görevden alınabilir. (4) Başkanın faaliyetlerini devam ettirebilmesi için ihtiyacı olan bütçeyi onaylama yetkisi Kongreye aittir. (5) Başkan, mesaj hakkı ile Kongreye, çıkarılmasını istediği kanunları belirtebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., ss. 578-579; Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, op. cit., s. 369.

bir rol oynamaktadır⁵⁰. Son olarak bu konuda özellikle Başkanın iktidarını sınırlandıracak mahiyette işlev gören federal yapıyı da eklemek gerekir⁵¹.

ABD'nin başkanlık sistemi hakkında genel bir bakış açısı çizdikten sonra bu başlığın asıl konusu olan ABD'de yürütme organının yapısını daha ayrıntılı bir biçimde inceleyelim. 1787 ABD Anayasası⁵², “Başkanlık” ismini taşıyan 2'nci maddesinin 1'inci ayrımında, yürütme yetkisini ABD Başkanına vermektedir. Başkanlık hükümet sisteminin prototipi olarak anılan ABD'de yürütme organının yapısı bakımında devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığının tek bir kişide toplanmış bulunduğunu daha önce belirtmiştik. Fakat tek kişilik bir makamdan ibaret olan yürütme organının, yürütme alanına ilişkin tüm faaliyetleri tek başına yerine getirmesi hiç şüphesiz mantık dışı bir durumdur. Bu sebeple ABD'de de parlamenter rejime sahip ülkelerde olduğu gibi “Bakanlıklar” şeklinde idari bölümler mevcuttur⁵³. Bu idari teşkilatlara, teknik tabir olarak “departman” denmektedir⁵⁴. Bahsi geçen bu departmanların başında da sekreterler (*the secretary of sth*) bulunmaktadır⁵⁵.

Amerika Birleşik Devletlerinde departmanların başında bulunan ve yürütme yetkisinin kullanılmasında Başkana yardım eden sekreterler, ABD Başkanı tarafından atanmakta, fakat atamadan önce Başkan, Senatonun atamalara ilişkin görüş ve onayını almak zorundadır⁵⁶. Sert kuvvetler ayrılığının öngörüldüğü ABD'de, yürütme içindeki yapılanma bakımında Senatonun onayına ihtiyaç duyulması bir paradoks olarak gözükebilir. Nur Uluşahin, ABD anayasa koyucularının bu yöndeki tercihini şu şekilde izah etmekte ve bahsi geçen kuralın esasında sistemle çelişen bir kural olmadığını ifade etmektedir:

“ABD Anayasasını yapanlar da, başkanın yaptığı kabine atamaları üzerinde Senato'nun ‘öneri ve onay’ yetkisinin olmasını, kuvvetler ayrılığına bir aykırılık olarak görmeyerek kabul etmişlerdir. Bunun nedenini, yasa-

⁵⁰ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 39; Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, op. cit., s. 370.

⁵¹ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 38.

⁵² Anayasanın tam metni için bkz.: <http://www.servat.unibe.ch/icl/us00000.html>, (03.05.2016).

⁵³ Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Yayınları, 2001, s. 20.

⁵⁴ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 20. 1787 ABD Anayasasının 2'nci maddesinin 2'nci ayrımında, söz konusu departmanlar “*Executive Departments*” olarak geçmektedir.

⁵⁵ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 21.

⁵⁶ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 21; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 42.

maya tanınan bu yetkinin salt onaylama ya da onaylamamadan ibaret olan negatif bir yetki niteliğinde olmasında aramak doğru olacaktır. Meclis, doğrudan kabine atamalarını yapabilseydi ya da kabineye yapılacak atamalarda süreci başlatma yetkisine sahip olsaydı, kriterin ihlal edilmiş olacağı tabiidir⁵⁷.

Nitekim uygulamada da Başkan tarafından atanan sekreterlerin Senato tarafından da problemsiz bir şekilde onaylandığı görülmüştür⁵⁸. ABD’de sekreterlerin atanması meselesindeki bu ayrıksı durum, görevden alma mevzu bahis olduğunda ortadan kalkmakta; sekreterlerin görevine ABD Başkanı tarafından her zaman son verilebilmektedir⁵⁹.

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan ve sekreterlerin bir araya gelmesi ile oluşan yapıya “kabine” denmekte olup, bu birim 1787 ABD Anayasasında yer almamaktadır.⁶⁰ Fakat bu kabinenin, parlamenter sistemde yer alan kabine ile uzaktan yakından alakası yoktur. Şöyle ki; öncelikle sekreterlerin bireysel olarak sorumluluğu Kongreye karşı değil Başkana karşıdır. İkinci olarak kabine, bir bütün olarak kolektif bir organ değildir ve kolektif sorumluluk ilkesi ABD Kabinesi için geçerli değildir⁶¹. Üçüncü olarak kabinenin genel siyaseti belirleme yetkisi yoktur, bu yetki münhasıran Başkana aittir⁶². Kabine toplantılarında sekreterlerin önerileri istişari niteliktedir ve toplantılar genellikle sekreterlerin kendi alanlarıyla ilgili problemleri Başkana iletmesi ve bu sorunlara çözüm bulunması şeklinde geçip toplantılarda siyaset konuşulmaz⁶³. Bu duruma ilişkin en klasikleşmiş örnek olarak Amerika Birleşik Devletlerinin 16’ncı Başkanı olan Abraham Lincoln’un bir kabine toplantısında zikrettiği şu sözler gösterilir: Rivayete göre bir gün Lincoln, bir kabine toplantısında bir sorun hakkında sekreterlerine danışmış ve sekreterlerinin hepsi Lincoln’un düşüncesine karşıt bir fikir beyan etmişlerdir ve

⁵⁷ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, op. cit., ss. 49-50.

⁵⁸ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, op. cit., s. 50.

⁵⁹ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 21; Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, op. cit., s. 50; Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 37; Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, op. cit., s. 51.

⁶⁰ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 21; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 42. Amerika Birleşik Devletlerinin resmi web sitesinde kabine, 15 adet yürütme departmanının başında bulunan 15 sekreterden oluşan danışma organı olarak tanımlanmıştır. İngilizce cümle şu şekildedir: “The Cabinet is an advisory body made up of the heads of the 15 executive departments” Bkz.: <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch#cabinet>, (04.05.2016).

⁶¹ Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s.21.

⁶² Gözler, *Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, op. cit., s. 21.

⁶³ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 42.

bunun üzerine Lincoln gülererek, “yedi ‘hayır’ a bir ‘evet’, ‘evetler’ çoğunlukta!” diyerek kendi görüşü doğrultusunda hareket etmiştir⁶⁴.

ABD’nin yürütme organının yapısı hakkında sonuç olarak şunları söylemek mümkündür: Parlamenter sistemde bakanlar, Bakanlar Kurulunun bakanları iken; başkanlık hükümet sisteminin cari olduğu ABD’de sekreterler, kabinenin değil Başkanın sekreterleri, onun yardımcılarınıdır. Yürütme işlerine ilişkin her türlü kararda kural olarak tek yetkili kişi ve merkez makam Başkandır. Mehmet Turhan, ABD siyasi sisteminde Başkanın konumunu güzel bir betimlemeyle şu sözleri ile açıklamaktadır:

“ABD başkanlık rejimine sahip dediğimizde başkanın siyasi kurumlar içinde önemli ve merkezi bir yeri olduğunu kastediyoruz...Başkanlık sistemi başkanın halk tarafından seçilmesi nedeniyle başkanın çok önem kazandığı bir sistemdir. Çağımızda egemenlik ulusa ait olarak kabul edildiğinden, gücünü doğrudan doğruya halktan alan kişinin yetkisiz bırakılması düşünülemez. Ayrıca, ABD’de başkan dış ilişkilerde diğer siyasi kurumlara göre daha önemlidir. Yine iç işlerinde de hükümetin tek yetkili sözcüsü durumundadır. Bu nedenle ABD başkanlarının hem saltanat sürdükleri hem de ülkeyi yönettiklerini söyleyebiliriz”⁶⁵.

B. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ

Bu başlık altında öncelikle parlamenter hükümet sisteminin tanımı verilerek, parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organının yapısı genel hatlarıyla incelenecektir.

1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tanımı

Parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümet sisteminin aksine yasama ve yürütme organlarının yumuşak ayrılığına, daha doğru bir ifadeyle bu organların işbirliğine dayanan bir hükümet sistemidir. Parlamenter hükümet sisteminin olağan bir biçimde işleyebilmesi için yasama organının yürütme organına, yürütme organının da yasama organına ihtiyacı vardır. Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki bu ilişki biçimi yani anayasal olarak öngörülmüş birtakım mekanizmalarla birbirlerinin faaliyetlerinde belirleyici olabilmeleri, parlamenter rejimin karakterini oluşturmaktadır. Parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemi gibi anayasa koyucuların bir masa etrafında

⁶⁴ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 96.

⁶⁵ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 41.

toplanarak dizayn ettiği bir planın uygulaması değildir. Parlamenter hükümet sistemi, İngiliz siyasal kurumlarının tarihsel olarak geçirdiği evrimin bir sonucudur⁶⁶.

Dünya üzerinde modern demokratik ülkeler tarafından en yaygın olarak benimsenmiş hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemidir, şeklinde bir önermede yüksek bir yüzde ile doğruluk payı vardır. Esasen biz de bu çıkarımı, Arendt Lijphart'ın demokratik olarak nitelendirdiği 36 ülkeyi çeşitli açılardan karşılaştırdığı “*Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*” isimli eserinde yer alan istatistiksel bilgilerden yola çıkarak yapıyoruz. Lijphart'ın incelediği 36 demokrasi arasında 6 ülke⁶⁷ çok büyük ölçüde veya tamamen başkanlık hükümet sistemine sahipken, 29 ülke ise büyük ölçüde veya tamamen parlamenter hükümet sistemi ile yönetilmektedir⁶⁸. Peki yönetim bakımından bu denli popüler olan parlamenter hükümet sisteminin temel özellikleri nelerdir? Şimdi teorik açıdan bir sistemi, parlamenter sistem yapan kriterleri farklı bakış açıları ile ortaya koyalım.

Parlamenter sistemin en meşhur tanımı, Leon D. Epstein'e aittir. Epstein'in tanımıyla parlamenter hükümet sistemi, - veya yazar, eş anlamlı bir biçimde kabine hükümeti de diyor - yürütme organının yasama organından doğduğu ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimidir⁶⁹. Bu tanımda, parlamenter hükümet sistemi iki unsur ile ortaya konmaktadır: Bu unsurlardan birisi, yürütme organının kaynağının yasama organı olması iken; diğer unsur, yürütme organının görevde kaldığı sürece yasama organının güvenine dayalı olması gerekliliğidir. Mehmet Turhan da Epstein'in parlamenter hükümet sistemi tanımını benimsemekte ve parlamenter hükümet sistemini diğer

⁶⁶ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 71; Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, op. cit., s. 53.

⁶⁷ Başkanlık hükümet sisteminde sınıflandırılan ülkeler ABD, Fransa, Kosta Rika, Arjantin, Uruguay ve Kore'dir. Bkz.: Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 146.

⁶⁸ Parlamenter hükümet sisteminde sınıflandırılan ülkeler Almanya, Avustralya, Avusturya, Bahama, Barbados, Belçika, Botswana, Danimarka, Finlandiya, Fransa (1986-88,1993-95,1997-2002 arası dönemler), Hindistan, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsrail (1949-96, 2003-), İsveç, İtalya, İzlanda, Jamaika, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Malta, Mauritius, Norveç, Portekiz, Trinidad, Yunanistan, Yeni Zelanda'dır. Tablo için bkz. Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 148. Lijphart, parlamenter rejime sahip ülkeleri yukarıdaki şekilde tasnif ettikten sonra hem halk tarafından seçilmiş başkana hem de parlamentodan çıkan bir başbakana sahip ülkelere çekinceler koyarak, bunların yarı-başkanlık sistemine dahil edilebileceğini belirtmiştir. Bahsi geçen altı ülke şunlardır: Avusturya, Finlandiya, Fransa, İzlanda, İrlanda ve Portekiz. Bkz.: Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 149.

⁶⁹ Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, *International Encyclopedia of Social Sciences*, (ed. David L. Sills), New York, Macmillan and Free Press, C. 11, 1968, s. 419.

sistemlerden ayırt eden kıstaslar olarak Şu iki kritere deęinmektedir⁷⁰: Yürütmenin yasamadan doğması ve yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması. Fakat Turhan, bu kriterlere bir üçüncü kriter daha eklemektedir. Bu üçüncü kriter ise biri devletin başı, bir diğeri hükümetin başı olmak üzere yürütme organının iki başlı olması gereklilięidir⁷¹.

Ergun Özbudun, parlamenter hükümet sisteminin ayırıcı özellikleri olarak üç kriter tespit etmekte ve Şöyle sıralamaktadır: (1) Bakanlar Kurulu yasama organına karşı siyasal sorumluluk taşımalıdır⁷². (2) Yürütme organı parlamentoyu fesih yetkisine sahip olmalıdır⁷³. (3) Yürütme organı, biri sorumsuz devlet başkanı diğeri sorumlu Başbakan ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki başlı olmalıdır⁷⁴. Sevtap Yokuş, Özbudun'a benzer bir biçimde parlamenter rejimin unsurlarını üç kalemde toplamaktadır⁷⁵: Birinci unsur, yürütmenin iki başlı bir yapı göstermesi ve devlet başkanının sorumsuzluğudur. İkinci unsur, bakanların parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olmalarıdır. Üçüncü ve son unsur ise parlamentonun yürütme organı tarafından feshedilebilmesidir. Hatta Yokuş, üçüncü kriteri yani yürütme organının fesih yetkisinin, parlamenter sistemi meclis hükümeti sistemine benzer bir sistem olmaktan uzaklaştıran parlamenter sistemin en ayırt edici özelliği olduğunu vurgulamaktadır⁷⁶.

Arendt Lijphart başkanlık hükümet sisteminde olduğu gibi parlamenter hükümet sisteminin de ayırt edici kriterlerini, başkanlık hükümet sisteminden ayrılan yönleri bakımından sıralamakta ve bu kriterler bakımında da asli ve tali unsur ayırımını benimsemektedir. Lijphart bir sistemin parlamenter sistem olarak isimlendirilebilmesi için olmazsa olmaz şartların varlığı yanında birtakım tali şartların da bulunduğunu kabul etmekte, bu tali şartların yokluğu bakımından otomatik olarak sistemin parlamenter sistem kategorisinden çıkmayacağını belirtmektedir. Lijphart'ın sistemleştirmesine göre, parlamenter hükümet sisteminin asli şartları Őunlardır⁷⁷: (1) Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin başı ve onun hükümeti, her an yasama organının güvensizlik oyuyla

⁷⁰ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 43.

⁷¹ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 51.

⁷² Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 14. b., Ankara, Yetkin Yayınları, 2013, s. 349.

⁷³ Özbudun, bu şartın birçok yazara göre parlamenter rejimin zorunluluk şartı olarak görüldüğünü belirtmekte ve fakat net bir biçimde bu konudaki kendi fikrini beyan etmemektedir. Bkz.: Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 349.

⁷⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 350.

⁷⁵ Sevtap Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2010, s. 27.

⁷⁶ Yokuş, op. cit., s. 32.

⁷⁷ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., ss. 144-145.

görevinden uzaklaştırılabilmek özelliği sayesinde yasama organına karşı sorumludur. (2) Hükümetin başı, yani Başbakan, seçim sürecinin farklı biçimlerde olabilmesi imkanıyla beraber yasama organı tarafından seçilmelidir. (3) Parlamenter sistemde yürütme organı, kolektif bir niteliğe sahip olmalıdır yani hükümet içinde özellikle Başbakan ve bakanlar arasında bir pozisyon farkı olmasına rağmen karar alma süreçleri genellikle kolektif nitelikte olmalıdır. Lijphart tali özellikleri ise şöyle sıralamaktadır⁷⁸: (1) Aynı kişiler, hem parlamento üyesi hem de hükümetin üyesi olabilirler. (2) Yürütme organı, yasama organına karşı fesih yetkisine sahip olabilir. (3) Yürütme organında genellikle ikili bir yapılanma söz konusudur.

Turan Güneş, parlamenter rejimin unsurlarını diğer tanımlara nazaran görece daha geniş bir perspektifle beş temel özelliğe dayandırmaktadır⁷⁹: (1) Bir veya iki meclisli parlamento var olmalıdır. (2) Sorumsuz bir devlet başkanı var olmalıdır. (3) Yürütme organı içinde Bakanlar Kurulu olmalıdır. (4) Parlamentonun, yürütme organının siyasi sorumluluğu kapsamında yürütme organına karşı kullanabileceği denetleme yetkileri söz konusu olmalıdır. (5) Parlamentonun bir önceki kriterde anılan yetkilerine karşılık yürütme organının, parlamento karşısında yetkileri ve özellikle fesih hakkı mevcut olmalıdır. Bahri Savcı da Turan Güneş'e benzer bir biçimde parlamenter rejimin unsurlarını siyasi kurumlar bazında daha dar bir biçimde ifade etmiştir. Savcı'ya göre, parlamenter rejim, kabineyi kontrol eden seçilmiş bir meclis, sorumsuz bir devlet başkanı ve parlamentoya karşı siyaseten sorumlu kabine unsurlarından oluşmaktadır⁸⁰.

Kemal Gözler, Arendt Lijphart'ın asli-tali ayırım yöntemini izlemek ve asli özellikler bakımından Leon D. Epstein'in tanımını esas almak suretiyle parlamenter rejimi tanımlamaktadır: Gözler'in ifadesiyle parlamenter rejimin olmazsa olmaz asli unsurları şunlardır⁸¹: (1) Yürütme organı, devlet başkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmak üzere iki başlıdır. (2) Yürütmenin birinci kanadını teşkil eden devlet başkanı, monarşi tipi parlamenter hükümet sistemlerinde veraset yoluyla göreve gelirken; cumhuriyet tipi

⁷⁸ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., ss. 153-154.

⁷⁹ Turan Güneş, *Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956, s. 57.

⁸⁰ Bahri Savcı'nın orijinal tanımında parlamenter rejimin unsurları "1. Seçilmiş bir meclis, 2. Sorumsuz bir devlet başkanı ve 3. Kabine" şeklinde yer almaktadır. Fakat biz yukarıda, metnin içinde işlendiği şekilde unsurları betimleyerek yer verdik. Bkz.: Bahri Savcı, "Parlamenter Rejimli Hükümetin Unsurları", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1, 1949, s. 25.

⁸¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., ss. 589-593.

parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organı tarafından yapılan bir seçimle göreve gelir. Yürütmenin ikinci kanadını teşkil eden Bakanlar Kurulu ise yasama organı tarafından belirlenir. (3) Devlet başkanı, siyaseten sorumsuz iken Bakanlar Kurulu her daim yasama organının güvenine dayalı olmalıdır. Gözler'in olmazsa olmaz şartlar şeklinde nitelendirmeyerek "ek özellikler" olarak isimlendirdiği parlamenter hükümet sisteminin tali özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir⁸²: (1) Yürütme organı, yasama organını fesih yetkisine sahip olabilir. (2) Aynı kişi, hem yasama organında hem de yürütme organında eş zamanlı olarak görev alabilir. (3) Bakanlar Kurulu, yasama organının çalışmalarına katılabilir.

Parlamenter sisteme ilişkin en farklı tanımlama yahut daha doğru bir ifadeyle sistemin izahı Giovanni Sartori tarafından yapılmaktadır. Zira Sartori, tek bir parlamenter rejim tanımlamasından kaçınmakta, parlamentarizmi üç ana türe ayırarak bu türlerin özelliklerini izah etmektedir. Sartori'ye göre parlamentarizmin üç türü şunlardır⁸³:

1. Başbakanlık veya kabine sistemi (İngiliz Tipi).
2. Meclis hükümeti (Fransız Tipi- III. ve IV. Cumhuriyet).
3. Parti denetiminde parlamentarizm.

Sartori, birinci tip parlamentarizm olarak ele aldığı başbakanlık veya kabine hükümetini, İngiliz Westminster hükümet sistemi ile özdeşleştirmekte ve bu sistemin üç temel şartı olarak, basit çoğunluk sistemini, iki parti sistemini ve güçlü parti disiplini saymaktadır⁸⁴. Nitekim yukarıda sayılan özellikler, o parlamenter sistemde yürütmenin hakim pozisyonda olmasına yol açmaktadır⁸⁵. Siyasal fikirler bakımından görece homojen bir toplumda basit çoğunluk sisteminin de yardımıyla iki parti sisteminin yerleşmesi mümkündür. Bu durum ise iktidarın sürekli iki parti arasında değiştiği tek parti hükümetlerine ve nihai olarak ise yürütmenin, sistem içindeki etkisinin baskın olmasına yol açmaktadır.

⁸² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., ss. 594- 596.

⁸³ Sartori, op. cit. ss. 137-138. Esasen akademik yazında parlamenter hükümet sistemi çok farklı açılardan da sınıflandırılmıştır: Negatif/pozitif parlamentarizm, düalist/monist parlamentarizm, klasik/Westminster parlamentarizm, çoğunluk/azınlık parlamentarizmi, parlamentarizm/post parlamentarizm vb. Bu sınıflandırmalar için bkz.: Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., ss. 127-130.

⁸⁴ Sartori, op. cit., s. 141.

⁸⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., s. 606.

Sartori'nin ikinci parlamentarizm tipi bu sefer parlamentonun egemen olduğu meclis hükümeti tipidir⁸⁶. Bu sisteme örnek olarak hakim parlamentolar ve kısa ömürlü hükümetleri sebebiyle III. ve IV. Fransa Cumhuriyetleri örnek gösterilmektedir. Nitekim III. Fransa Cumhuriyetinde 1873-1940 yılları arasında 99 hükümet görev yapmış olup, hükümetlerin görevde kalma süresi ortalama 9 ay olmuştur⁸⁷. Sartori, Fransız tipi olarak nitelendirdiği bu tipin özelliklerini şöyle sıralamakta ve günümüzde birçok ülkede bu tip parlamentarizmin cari olduğuna dikkat çekmektedir⁸⁸: (1) Kabinelerin yasama-yönlendirme kabiliyeti yoktur. (2) İktidar, tek parti üzerinde birleşmiş ve bütün değil aksine dağınık bir görünümde-dir. (3) İktidarın dağılmasının bir sonucu olarak siyasi sorumluluğun sahiplerinin belirlenebilirliği son derece azalmıştır. (4) Parti disiplini yok ile zayıf arasındadır. (5) Başbakanlar ve kabineleri karar alma süreçlerinde son derece hantallaşmışlardır. (6) Koalisyonlar, çok fazla uzlaşmazlığa düşerler ve genellikle bu uzlaşmazlıkların çözümü mümkün olmaz. (7) Hükümetlerde koalisyon gerçeğinin bir getirisi olarak çok seslilik söz konusudur. Bu tip parlamenter sistemler, genellikle nispi temsil seçim sisteminin benimsendiği ve çok parti sisteminin hakim olduğu siyasi fikir açısından fazlaca bölünmüş toplumlarda görülmektedir.

Son olarak Alfred Stepan ve Cindy Skach, "*Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*" isimli makalelerinde saf parlamenter hükümet sisteminin yalnızca iki kritere sahip olması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu kriterlerden birincisi, yürütmenin başı, yasama organının çoğunluğu tarafından desteklenmeli ve yasama organının güvensizlik oyu ile düşürülebilmelidir⁸⁹. İkinci kriter ise yürütme organı - genellikle devlet başkanı ile birlikte - yasama organını feshetmek ve yeni seçimlere gitmek yetkisine sahip olmalıdır⁹⁰. Görüldüğü üzere Stepan ve Skach saf parlamenter sistemi, yasama ve yürütme organının birbirine karşı kullanabilecekleri güvensizlik oyu ve fesih silahları üzerinden tanımlamaktadırlar.

Sonuç olarak parlamenter sistemi tanımlamak başkanlık sistemini tanımlamaktan daha zordur. Bu durumun birden fazla sebebi vardır. Öncelikle parlamenter sistem dü-

⁸⁶ Sartori, op. cit., s. 148.

⁸⁷ Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 4. b., London, Methuen Publishing, 1961, s. 627; S. E. Finer, *Comparative Government*, England, The Penguin Press, 1982, s. 285.

⁸⁸ Sartori, op. cit., s. 149.

⁸⁹ Stepan, Skach, op. cit., s. 120.

⁹⁰ Stepan, Skach, op. cit., s. 120.

şünülüp tasarlanmış bir sistem olmadığından menşei ülke İngiltere’de dahi bir evrimin sonucudur, fakat İngiltere’den hareketle bir parlamenter hükümet sistemi tanımı yapmak kapsayıcı bir tanıma ulaşmamızı sağlamaz. Zira İngiltere’den kopya edilen bu sistem diğer Avrupa ülkelerinde oldukça farklı biçimlerde uygulanmıştır. Ülkeler, sistemin bazı kısımlarını kırarak parlamenter rejim kıyafetini kendi vücutlarına göre değiştirmişlerdir. Bunu basit bir örnekle açıklamak mümkündür. Klasik parlamenter rejim, birincisi yürütme organının yasama organından doğması, ikincisi yasama organının yürütme organını siyasi sorumluluk ilkesi gereği her daim denetleyebilmesi ve üçüncüsü yürütme organının da yasama organını feshedebilmesi şeklinde üç temel özelliğe sahiptir. Görüldüğü üzere klasik parlamenter rejim, teorik olarak yasamanın üstünlüğüne dayanmaktadır. Zira yukarıda sayılan temel özellikler bakımından yasama organına iki birim yetki verilirken - ki bu yetkiler, yürütmeye kaynaklık etmesi ve yürütmeyi denetleme araçlarını kullanarak düşürebilmesidir - yürütme organına bir birim yetki - yasama organını fesih yetkisi - verilmiştir. Kaldı ki, yasama organının elinde olan güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme yetkisi, kanımca yürütme organının elinde olan fesih yetkisinden daha kuvvetli ve etkili bir yetkidir. Zira birincisinde sadece yürütme organı varlığını kaybederken; ikincisinde yürütme organı fesih yetkisini kullanırken kendisini de riske atarak parlamento ile beraber varlığına son vermektedir. Fakat bugün klasik parlamenter sistemin özellikleri, İngiltere’de dahi biçimsel olarak var olsa da uygulamada şekil değiştirmişlerdir.

Örneğin İngiltere’de Westminster modeli olarak da isimlendirilen sistem gereği, yani disiplinli siyasi partiler, iki parti sistemi ve basit çoğunluk seçim sistemi yukarıda izah edilen klasik parlamenter rejimin unsurlarından bazılarının silikleşmesine, bazılarının ise uygulama açısından biçim değiştirmesine neden olmuştur. İngiltere’de yasama organındaki çoğunluk ile hükümetin bütünleşmesi, bu iki organın ayrı kuvvetler olduğunu sadece teoride bırakmakta; fiiliyatta neredeyse sadece yürütme organı, parlamentoda arkasında yer alan çoğunluk ile hem yürütme yetkilerini hem de yasama yetkilerini kullanmakta yahut yasama yetkilerinin kullanılmasını - ki burada bahsettiğim parlamento’nun hükümeti güvensizlik oyu ile düşürme yetkisidir - aynı sebepten ötürü engelleyebilmektedir. Yine fesih yetkisi, yasama organının hükümeti düşürme ihtimaline karşı öngörülmüş, yürütme organının uhdesinde bulunan bir denge unsuru iken; bugün yürütme organının seçim tarihini belirleme isteğine hizmet etmektedir. Diğer parlamenter

hükümet sistemine sahip ülkeler perspektifinden bakıldığında ise klasik parlamenter rejimin üç ayağından biri olan fesih yetkisinin ya yürütme organına hiç verilmediğini ya da çok zor koşullara bağlanarak spesifik birtakım durumlarda kullanılabilecek bir yetki olarak verildiğini görmekteyiz. Bu aşamada sanırım Sartori'nin şu sözleri, parlamenter rejimin nasıl özünden ayrıldığını ve çeşitlendiğini göstermek açısından çok yerinde bir tespiti içermektedir:

“Tersinden ifade edecek olursak işleyen parlamentarizm, hiçbir zaman parlamentonun egemenliği ilkesini tam olarak tecessüm ettiren ‘saf’ bir parlamentarizm değildir. Daha doğrusu parlamentarizm, kanatları kırılmış olduğu, diyebiliriz ki bir yarı parlamenter biçimi aldığı zaman işler. Biraz paradoksal olarak bir hükümet gerçek anlamda ne kadar az parlamenter ise, o kadar iyi işler”⁹¹.

2. Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Yapısı

Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı iki başlıdır: Devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının yapısına ilişkin geçmişten bugüne köklü bir değişim yaşanmıştır. Zira mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçişte yürütme organı içinde monark, hemen yetkisiz hale gelmemiş olup; bu durum ikinci parlamenter hükümet sistemi tipini ortaya çıkarmıştır⁹². İkinci parlamenter sisteme göre, monark yürütme alanında tümünden yetkisiz değildir; Bakanlar Kurulu hem parlamentoya hem de monarka karşı sorumludur⁹³. Fakat bugün, bu tip parlamentarizm tamamen terk edilmiştir. Artık Bakanlar Kurulunun yalnızca parlamentoya karşı sorumlu olduğu monist parlamenter sistem caridir⁹⁴. İşte bu sebeplerle parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organındaki iki başlılık görünüşte, biçimsel bir iki başlılıktır. Zira bugün sistem, “sorumsuz” bir devlet başkanı ve “sorumlu, yetki sahibi, yöneten” bir Bakanlar Kurulu üzerine kuruludur.

Devlet Başkanı.- Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları, meşruti monarşinin hakim olduğu ülkelerde ömür boyu devlet başkanı kalmak suretiyle veraset yoluyla belirlenirken; cumhuriyetin hakim olduğu ülkelerde parlamento tarafında seçile-

⁹¹ Sartori, op. cit., s. 147.

⁹² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., s. 604.

⁹³ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., s. 604.

⁹⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I., op. cit., s. 605.

rek belirlenmektedir. Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının en önemli özellikleri sorumsuz olmalarıdır. Monarşilerde devlet başkanlarının sorumsuzluğu tam iken, cumhuriyetlerde sorumsuzluk hali mutlak değildir⁹⁵.

Devlet başkanının sorumsuzluğunun kabulü, devlet başkanlarınca yapılan işlemlerin ve kullanılan yetkilerin sorumluluğunun karşı-imza ile ilgili Başbakan ve bakana aktarılması usulünü doğurmuştur⁹⁶. Zira demokratik hükümet sistemlerinde, sorumluluğu olmayan bir makamın yetki kullanması düşünülemez. Fakat karşı-imza kuralı, bazı ülkelerde devlet başkanlarının tüm işlerinde cari iken; bazı ülkelerde bu konuda birtakım istisnai işlemler kategorileri yaratılmıştır ve yine bazı ülkelerde bu mekanizma, anayasalarda net bir şekilde belirtilmemiş ve uygulama karşı-imza kuralının kapsamını belirlemiştir. Bu konuda şu ayrıntıya değinmek gerekir: Turhan Güneş, karşı-imza kuralının çıkış noktasındaki amacın, devlet başkanlarının işlemlerinin karşı-imza yetkisine sahip Başbakan ve bakanca bu işlemlere imza atmamak suretiyle devlet başkanını frenlemek olduğuna ve fakat bugün durumun tam tersi yönde işlediğine yani bakanlar tarafından hazırlanan işlemlerin devlet başkanı tarafından imzalanması ve devlet başkanının, bugün durduran kuvvet fonksiyonunu gördüğüne işaret etmektedir⁹⁷.

Peki parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının konumu ve fonksiyonu nedir? Devlet başkanları, yetkisizliklerinin bir yansıması olarak tarafsız ve uzlaştırıcı biçimde devletin başı olmak fonksiyonunu yerine getirirler⁹⁸. Bu fonksiyon, ilginçtir ki en çok monarşi tipi parlamenter hükümet sistemlerinin kral ya da kraliçeleri tarafından hakkıyla yerine getirilmektedir. Arendt Lijphart, bu tespiti 29 demokratik ülke bakımından ampirik olarak da kanıtlamıştır. Zira Lijphart'ın tespitlerine göre, incelediği 36 demokratik ülke bakımından bunların 29'u, parlamenter sistem ve parlamenter sisteme yakın bir sistemle yönetilmektedir. Bahsi geçen 29 ülkenin ise 15'i⁹⁹ birer monarşidir¹⁰⁰. Lijphart, monarşi ile yönetilen ülkelerin kral ya da kraliçelerinin parlamenter

⁹⁵ Güneş, op. cit., s. 60.

⁹⁶ Güneş, op. cit., s. 61.

⁹⁷ Güneş, op. cit., s. 62.

⁹⁸ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 52.

⁹⁹ Bu ülkeler şunlardır: Avustralya, Bahama, Barbados, Belçika, Kanada, Danimarka, Jamaika, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya, İsveç, ve İngiltere'dir.

¹⁰⁰ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s.168. 29 ülkeden 15 ülkenin monarşi olması şaşırtıcı bir sayı olarak gözükmeyebilir. Fakat bu tespiti yaparken şu husus gözden kaçmamalıdır: Lijphart'ın bazı çekişmelerini de ifade ederek parlamenter rejim olarak sınıflandırdığı 29 ülkenin altısı (Avusturya, Finlandiya, Fransa, İzlanda, İrlanda ve Portekiz) aslında yarı-başkanlık rejimi ile yönetilmektedir. Zira

sistemin “devlet başkanı” kurumu bakımından öngördüğü kuralları daha iyi uyguladığını şöyle ifade etmektedir:

“Hükümdar artı yetkilere sahip olsa bile, hükümdar tarafından da bizzat benimsenen genel kabul, hükümdarın statü olarak hükümet başkanı değil sadece devlet başkanı olduğudur. Parlamenter demokrasilerin devlet başkanı şeklindeki bir başkana sahip olduğu durumlarda, hele bu başkan eskiden bir politik kariyere sahip olan biriye, hükümet başkanının ve hükümetin yetkilerine karışma eğilimi artar”¹⁰¹.

Başbakan ve Bakanlar Kurulu.- Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organının sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, yürütme alanına ilişkin neredeyse tüm yetkiler Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır. Bu durum haliyle, parlamenter hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulunu ülke yönetiminde merkezi bir konuma yerleştirmektedir.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan müteşekkil kolektif bir kuruldur. Parlamenter hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulunun oluşumuna ilişkin süreç genel olarak şöyle işlemektedir: Devlet başkanları kural olarak meclis üyeleri arasından bir kimseyi Başbakan olarak atamaktadırlar¹⁰². Atanan Başbakan, kendi kabinesini oluşturur ve bu listede yer alan kimseler yine devlet başkanları tarafından bakan olarak atanırlar¹⁰³. Bu süreç, bazı ülkelerde daha farklı ve girift aşamaları gerektirse de - ki bu konular bu çalışmanın ikinci bölümünün konusunu teşkil etmektedir - genel kural, yukarıda anlatılan süreçten ibarettir. Görüldüğü üzere Bakanlar Kurulunun kaynağı parlamentodur.

Bakanlar Kurulunun en önemli özelliği, esasen parlamenter rejimin ayırt edici unsurlarından da biri olan parlamentoya karşı siyasi sorumluluk ilkesidir. Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu iki şekilde ortaya çıkmaktadır: Bireysel siyasi sorumluluk ve kolektif siyasi sorumluluk. Bakanlar Kurulunun en önemli işlevi, hükümetin genel politikasını tayin etmek ve yürütmektir. İşte parlamenter hükümet sistemlerinde, Bakanlar Kurulunun hükümetin genel politikasının yürütülmesinden ötürü parlamentoya karşı

yarı-başkanlık hükümet sistemlerinin özelliği gereği, yürütme organı içinde hem devlet başkanları hem Bakan Kurulu yürütme yetkisini bilfiil kullanmaktadırlar. Sonuç olarak, monarşi-cumhuriyet oranına şu biçimde bakmak gerekir. 29 ülkeden yarı-başkanlık rejimi cari olan altı ülke çıkarıldığında, parlamenter rejimin uygulandığı 23 demokratik ülkenin 15’inin monarşi olması şeklinde yüzde bakımından yüksek bir oran ortaya çıkmaktadır.

¹⁰¹ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s.170.

¹⁰² Güneş, op. cit., s. 62.

¹⁰³ Güneş, op. cit., s. 62.

kurul halinde sorumlu olmasına kolektif sorumluluk denmektedir¹⁰⁴. Kolektif sorumluluk ilkesi gereği genel politikası benimsenmeyen bir Bakanlar Kurulu, parlamento tarafından düşürülebilmektedir. Parlamenter hükümet sistemlerinde ayrıca kural olarak her bir bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ötürü de parlamentoya karşı siyaseten sorumlu tutulmaktadır¹⁰⁵. Bu ilke gereği sorumluluğu ve yetkisi altındaki icraatları tasvip edilmeyen bir bakan, bireysel olarak gensoru mekanizması yoluyla parlamento tarafından görevinden alınabilmektedir.

Bakanlar Kurulunun Başbakan ve bakanlardan oluştuğunu belirtmiştik. Klasik parlamenter sistem öğretisinde Başbakan, “*primus inter pares*” yani eşitler arasında birinci bakandır. Fakat bugün için bu genel kuralın işlerliğinin kalmadığını söylemek mümkündür. Zira fiiliyatta her ülke için etkinlik dereceleri¹⁰⁶ farklı olmakla birlikte Başbakanların, hem Bakanlar Kurulunun hem de kamuoyunun nazarında yürütme işlerinde bir hayli belirleyici, merkez bir konuma yükseldikleri aşikardır. Hatta bazı ülkeler için bu etkinlik derecesi o kadar yüksektir ki bu ülkelerin hükümet sistemleri hakkında “Başbakanlık hükümeti” tabirleri dahi kullanılmaktadır. Birtakım isimlendirmelerden muaf olarak, son dönemlerde Başbakanı yürütme organının odak noktasına oturtan etkenler şöyle sırlanabilir¹⁰⁷. Öncelikle tüm parlamenter hükümet sistemlerinde Başbakan, bakanları seçmek ve kural olarak görevlerine son vermek yetkisine sahiptir. Hükümetin genel politikasını tayin etmek ve yürütülmesinden sorumlu başlıca kişi olmak Başbakanın görevidir. Fesih yetkisinin tanındığı sistemlerde feshe karar vermek, Başbakanın elindeki bir siyasi araç konumundadır. Nitekim bu durumda hem parlamentonun hem Bakanlar Kurulunun içindeki diğer bakanların kaderleri Başbakana bağlıdır. Özellikle iki parti sisteminin ve parti disiplinin kuvvetli olması, Başbakanı gerçek bir siyasi lider

¹⁰⁴ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 138.

¹⁰⁵ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 139.

¹⁰⁶ Giovanni Sartori, Başbakanların sistem içindeki etkinlik düzeylerine göre Başbakanların konumlarını üçe ayırmaktadır: 1. Hükümeti gerçek manada yöneten, kabine üyelerini belirlemek hususunda oldukça özgür olan, aynı zamanda parti lideri olan ve siyasi koşullar nedeniyle de parlamento tarafından düşürülmesi son derece güç olan “eşitsizler üzerinde birinci” Başbakan. 2. Sistem içerisinde bir önceki maddede sayılan derecede etkinliği olmasa da kabinesi değişse dahi makamında kalabilen, bakanları görevden alabilen ve fakat bakanlar tarafından yerinden edilmesi güç bulunan “eşitsizler arasında birinci” Başbakan. 3. Bakanları belirlemek konusunda anayasal olarak yetkili olsa da bu yetkisi fiili uygulamada son derece kısıtlanmış, bakanlar üzerinde denetimi pek fazla olmayan, genellikle bütün kararların verilmesinde takımı ile bağlı olan ve kabinesi düşünce kendisi de siyaset arenasından silinen “eşitler arasında birinci” Başbakan. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Sartori, op. cit., ss. 139-140.

¹⁰⁷ Mustafa Erdoğan, “Başbakanlık Hükümeti mi?”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 44, S. 3, s. 230.

haline getirmektedir; ki zaten genellikle çoğunluk partisi genel başkanları Başbakan olmaktadır. Her işin yönetiminde etkili olduğu gibi güçlü kişisel özellikleri, hitabet ve bireyleri kolay etki altına alabilme yetileri de Başbakanların fiili otoritesini artıran faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu duruma son olarak o ülkedeki halkın, yöneticilere yani bu durumda baş yönetici mevkiinde olan Başbakanlara karşı bakış açıları ve genel algıları da Başbakanın gücünü artıran - kanımca en önemli - faktörler arasında sayılabilir.

C. YARI-BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ

Kuvvetler ayrılığı teorisi esas alınarak hükümet sistemleri iki ana rejime ayrılmaktadır: Parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi. Bu başlığın konusu, görece yeni bir hükümet sistemi olan yarı-başkanlık hükümet sisteminin bu sınıflandırmadaki yeri ile ilgilidir. Öncelikle şunu söylemek gerekir ki; yarı-başkanlık sistemi, bu isimlendirmeyi yakın bir zamanda elde etmiştir. Bu kavramı, ilk defa Fransa'da 1959 yılında *Le Monde* gazetesinin kurucusu Hubert Beuve-Méry kullanmıştır¹⁰⁸. Yarı-başkanlık sistemi, birçok yazar tarafından farklı biçimlerde tanımlanmaktadır.

Yarı-başkanlık sistemini bir siyasal sistem olarak ilk tanımlama girişimi, 1980 yılında yayımladığı “*A New Political System Model: Semi-Presidential Government*” isimli makalesi ile Maurice Duverger'ye aittir¹⁰⁹. Maurice Duverger, salt anayasal kurallar çerçevesinde bir siyasal sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için şu üç temel özelliğe sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır¹¹⁰: İlk olarak devlet başkanı, genel oyla seçilmelidir. İkincisi, başkan, oldukça fazla anayasal yetkilere sahip olmalıdır. Son olarak parlamento çoğunluğunun güvenine dayanan, yürütme ve hükümet etme iktidarına sahip bir başbakan ve bakanlar mevcut olmalıdır.

Duverger, yarı-başkanlık sisteminin içeriğinin sadece yukarıda belirtilen üç kriterle belirlenemeyeceğini, anayasal kurallar yanında birtakım başka parametrelerin de

¹⁰⁸Robert Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, *Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe*, (ed. Robert Elgie), New York, Oxford University Press, 1999, s. 1.

¹⁰⁹ Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, C. 8, S. 2, 1980, ss. 165 -187; Maurice Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*, (çev. Mehmet Turhan), (ed. Mehmet Turhan), Ankara, Gündoğan Yayınları, Tarih Belirtilmemiş, ss. 68-97. İlgili makaleye bundan sonra yapılan atıflar çeviri esere aittir.

¹¹⁰ Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 69.

kullanılması gerektiğini belirtmektedir. Bu parametreler, parlamenter çoğunluğun oluşumu, başkanın parlamenter çoğunlukla olan ilişkisindeki konumu ve ulusal faktörlerdir¹¹¹. Duverger bu tezini şu sözleri ile ifade etmektedir:

“... Bununla birlikte şunu belirtmek gerekir ki, kimse bir ç veya futbol oyununun kurallarını dikkate almadan izlemeyi düşünemez. Bu kurallar çerçeveyi tanımlar ve oyuncuların strateji ve taktiklerinin temel bir çerçevesini oluşturur...Gerçek ise, anayasanın yorumunun uygulandığı siyasal güçlerle karşılıklı ilişkiden ayrılamayacak olmasıdır. Eğer karşılıklı ilişki değişirse, anayasa tarafından kurulmuş bulunan hükümet biçiminin yapısı ve işleyişi de değişir”¹¹².

Nitekim Duverger, çalışmasında yukarıda belirtilen dört değişkeni - anayasal çerçeve, parlamento çoğunluğu, başkanın parlamento çoğunluğu ile olan ilişkisindeki konumu ve ulusal faktörler - kullanarak yarı başkanlık sistemini üçe ayırmaktadır¹¹³: Başkanın sözde yetki sahibi olduğu yarı-başkanlık sistemleri, anayasal düzenlemeler açısından çok yetkili olmasa da uygulamada tam yetkili başkana sahip yarı-başkanlık sistemleri ve yetkilerini parlamentoyla paylaşan dengeli bir başkana sahip yarı-başkanlık sistemleri. Duverger’ye göre, yarı-başkanlık sistemi, parlamento çoğunluğu ile başkan arasındaki uyuma binaen parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi gibi işleyen; bir başka deyişle bu iki sistemden ayrı olmayan, ikisi arasında koşullara göre geliş-gidiş şeklinde kendini gösteren bir sistemdir¹¹⁴.

Yarı-başkanlık sistemi hakkında bir diğer bakış açısı Giovanni Sartori’ye aittir. Sartori, Duverger’den daha kompleks bir biçimde rejimi karakterize eden birtakım özellikler tespit etmekte ve bu özellikleri bünyesinde barındıran sistemin yarı-başkanlık sistemi olduğunu söylemektedir¹¹⁵:

1. Başkan, doğrudan doğruya yahut dolaylı olarak belli bir görev süresi ile sınırlı olmak üzere halk tarafından seçilmelidir.

¹¹¹ Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 69.

¹¹² Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 70.

¹¹³ Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 68. Duverger’in karşılaştırmalı olarak yarı başkanlık sistemlerini incelediği makalesinde, Avusturya, İrlanda ve İzlanda sözde yetkiyi haiz başkana sahip ülkeler; Fransa anayasal kurallar çerçevesinde çok yetkiye sahip olmamasına rağmen uygulamada tam yetkiyi haiz başkana sahip ülke; Almanya Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz dengeli bir başkana sahip ülkeler şeklinde sınıflandırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 71-83.

¹¹⁴ Mustafa Okşar, *Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013, s. 106.

¹¹⁵ Sartori, op. cit., ss. 173-174.

2. Başkan, yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmalı ve ikili bir otorite yapısı sisteme hakim olmalıdır.
3. Başkan, parlamentodan bağımsız olmakla beraber, tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etmek yetkisine sahip değildir. İradesini hükümet kanalıyla açıklaması gerekir.
4. Başbakan ve bakanlar ise parlamentoya bağımlıdır. Çünkü hükümette kalmaları parlamentonun güvenine bağlıdır. Fakat Başbakan ve bakanlar, başkandan bağımsız olmalıdır.

Sartori, Duverger'nin yarı-başkanlık sistemi hakkındaki saf parlamenter sistem ve saf başkanlık sistemi arasında geliş-gidiş şeklindeki nitelemesine şiddetle itiraz eder. Çünkü Sartori'ye göre, yarı-başkanlık sisteminde başkan, parlamento çoğunluğu ile desteklendiği takdirde başkanlık sistemindeki saf başkan konumuna yükselemeyeceği gibi parlamento çoğunluğu tarafından desteklenmediği takdirde parlamenter sistemdeki sembolik başkan konumuna düşemez¹¹⁶. Sartori'ye göre, yarı-başkanlık sisteminin sahip olması gereken yegane özellik, yürütme kanadında kendini gösteren ikili bir otorite yapılanmasıdır¹¹⁷. Hatta Sartori, yarı-başkanlık sisteminin isminde geçen “yarı” kelimesinin başkanlık sisteminde var olan tek merkezli otoritenin ikiye bölünerek ikili bir otorite oluşturulmasından ileri geldiğini belirtmektedir¹¹⁸. Fakat burada bahsedilen, parlamenter sistemde gördüğümüz sembolik bir baş (devlet başkanı) ve sorumlu bir baş (bakanlar kurulu) birlikteliği olmayıp; parlamento çoğunluğuna göre etkin başın değiştiği başkan-bakanlar kurulu ikili yürütmesidir. Başlar birbirine eşit değildir ve uygulamada kendi aralarında sarkaç hareketi göstermektedir¹¹⁹. Nitekim Sartori, Duverger'in geliş-gidiş tezine itirazını sarkaç hareketini tanımladığı şu sözleri ile itiraz etmektedir:

“Yarı-başkanlık sistemini iki başka tür arasında bir ‘gidiş-geliş’ olarak düşünmek, çok basit olarak, sistemin karma niteliğini paramparça etmeye yol açar ve aslında burada gerçek bir *sistemin* mevcut olmadığını iddia etmek anlamına gelir. Bence bu, benim ‘sarkaç hareketi’ kavramının ifadesi ettiği anlamı gözden kaçıran toptan bir yanlış anlamadır. Zira gidiş-geliş, bir şeyden başka bir şeye geçiş anlamı verdiği halde, sarkaç hareketi sistem-içi bir harekettir. Sarkaç gibi sallanan bir nesne kendisi gibi kalır”¹²⁰.

¹¹⁶ Sartori, op. cit., s. 165.

¹¹⁷ Sartori, op. cit., s. 162.

¹¹⁸ Sartori, op. cit., s. 161.

¹¹⁹ Sartori, op. cit., s. 163.

¹²⁰ Sartori, op. cit., s. 165.

Matthew Søberg Shugart ise “*Yarı-Başkanlık Sistemleri: Çift Başlı Yürütme ve Karma Otorite Şekilleri*” isimli makalesinde, yarı-başkanlık sistemine farklı bir yaklaşım getirmektedir. Şöyle ki, Shugart’ın hükümet sistemlerinin tasnifinde temel çıkış noktası, yürütme organının başının nereden doğduğu (*chief executive origin*) ve kimin sayesinde varlığını sürdürdüğüdür (*chief executive survival*)¹²¹. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi, bu ayırmda saf sistemlerdir. Çünkü parlamenter sistemde, yürütme organının ortaya çıkışı ve varlığını sürdürmesi aynı organa, yani parlamentoya tabidir. Öyleyse parlamenter sistemde yürütme organının başı Shugart’ın deyiimiyle, hem parlamento çoğunluğunun içinden çıkmakta hem de parlamento çoğunluğu sayesinde hükümette kalabilmektedir¹²². Diğer yandan başkanlık sisteminde ise yürütme organının başı, hem parlamentodan tamamen ayrılmış bir seçimden doğmakta hem de varlığı parlamento çoğunluğuna tabi olmamaktadır¹²³. Sonuç olarak parlamenter sistem ve başkanlık sisteminde yürütme organının ortaya çıkış kaynağı, varlığını sürdürmesini borçlu olduğu şeyin (parlamento çoğunluğu, halkoyu) ta kendisidir¹²⁴.

Shugart’a göre yarı-başkanlık sistemi ise parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinin aksine saf değil, her iki sistemin de birtakım özelliklerini yürütme organı içinde kaynaşmış bir şekilde bünyesinde barındıran karma/melez bir sistemdir¹²⁵. Daha açık bir ifadeyle yarı-başkanlık sisteminde, başkan ortaya çıkışını ve varlığının devamını parlamentoya borçlu değildir; başbakan ve bakanlar ise doğuşunu her zaman parlamento çoğunluğuna borçlu değil iken, varlığının devamını her daim parlamento çoğunluğuna borçludur¹²⁶. Sartori gibi Shugart da Duverger’nin yarı-başkanlık sisteminin koşullara göre parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında gidip gelen bir sistem olduğu yargısına katılmamaktadır. Çünkü Shugart’a göre Duverger, rejimi karakterize edecek özellikleri, anayasal düzenlemelerden değil de rejimin bir ülkede uygulanması neticesinde ortaya çıkan birtakım davranışsal sonuçlardan yola çıkarak tespit etmektedir¹²⁷.

¹²¹ Mathew Søberg Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, C. 3, 2005, s. 326.

¹²² Shugart, op. cit., s. 326.

¹²³ Shugart, op. cit., s. 326.

¹²⁴ Shugart, op. cit., s. 326.

¹²⁵ Shugart, op. cit., s. 327.

¹²⁶ Shugart, op. cit., s. 327.

¹²⁷ Shugart, op. cit., s. 327.

Shugart yine de uygulamayı tamamen göz ardı etmez. Hem kurumsal olarak hem de rejimin pratiğini dikkate alarak, yarı-başkanlık sisteminin iki alt başlığa bölünmesi gerektiğini savunur¹²⁸: Başbakanlı başkanlık sistemi (*premier-presidentialism*) ve başkancılı parlamenter sistem (*president-parliamentarism*)¹²⁹. Esasında bu alt ayrımların belirlenmesinde esas alınan temel nokta, devlet başkanlarının sahip olduğu yetkilerin derecesidir. Şöyle ki, Shugart ve Carey bu sistemleştirmeyi yapmaya, öncelikle devlet başkanının sahip olduğu yetkileri yasamaya ilişkin yetkiler ve yasama dışı yetkiler olmak üzere ikiye ayırarak başlamışlardır¹³⁰. Yasama yetkileri olarak paket veto/geri gönderme, Kısmi veto/geri gönderme, kanun gücünde kararnameler, bütçe yetkileri, kanun önerisinde bulunma yetkisi, kanunları referanduma sunma yetkisi dikkate alınırken; yasama dışı yetkiler olarak da kabinenin oluşumu, kabinenin görevine son verilmesi, gensoru ve parlamentonun feshi/seçimlerin yenilenmesi kıstas alınmıştır¹³¹. Her bir yetkinin içinde, 0 puandan 4 puana kadar yetkinin niteliğini belirleyecek şekilde matematiksel bir ölçümleme yapılmıştır¹³². Sonuç olarak, ülke bazında hem anayasal kurallar hem de bu kuralların uygulamaları dikkate alınmak suretiyle yukarıdaki veriler puanlanarak, bir başka deyişle o ülkedeki devlet başkanının yetki yoğunluğu tespit edilerek sistemin yarı-başkanlık sistemi mi yoksa parlamenter sistem karakteri mi taşıdığı tartışması yapılmıştır¹³³. Shugart'ın ölçümlemesinde yarı-başkanlık sistemi olarak isimlendirilecek bir ülkede devlet başkanının yasama yetkileri, toplamda 4 puanın altında; yasama dışı yetkileri ise toplamda 2 ile 8 arasında değişebilen bir puan aralığına sahip olmaktadır¹³⁴.

Yarı-başkanlık sisteminin alt başlıklarından ilki olan başbakanlı başkanlık sisteminde, başkan başbakanı seçebilir; fakat bakanlar kurulu sadece parlamentoya karşı

¹²⁸ Shugart, op. cit., s. 333.

¹²⁹ Doktrinde “süper başkanlık sistemi” olarak da ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Okşar, op. cit., s. 116-124.

¹³⁰ Şule Özsoy Boyunsuz, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, 2. b., İstanbul, On İki Levha Yayınları, 2014, ss. 75-76; Okşar, op. cit., s. 117.

¹³¹ Okşar, op. cit., s. 117; Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 75.

¹³² Bir örnek vermek gerekirse, kabinenin görevine son verilmesi yetkisi kendi içinde beş ihtimali içermektedir: Başkan dilerse bakanları görevden alabilir (4 puan). Başkan, parlamentonun rızası ile bakanları görevden alabilir (3 puan). Başkan, bakanları belli şartların varlığı halinde görevden alabilir (2 puan). Başkan, başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilir (1 puan). Bakanlar sadece güvensizlik oyu ya da gensoru ile görevden alınabilir (0 puan). Ayrıntılı bilgi için bkz.: Özsoy Boyunsuz, op. cit., ss. 96-98.

¹³³ Okşar, op. cit., s. 118; Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 76.

¹³⁴ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 76.

sorumludur¹³⁵. Bir başka deyişle, bu alt başlıkta başbakan, başkana göre daha güçlü bir pozisyonundadır. Ancak uygulamada, eğer başkan ve parlamento çoğunluğu aynı ideolojiyi paylaşıyorsa veya başkan fiili olarak parlamento çoğunluğunu temsil eden partinin lideri ise bakanlar kurulu *de facto* başkana da tabi olabilmektedir¹³⁶.

İkinci alt başlık olan başkancı parlamenter sistemde ise başkan, hem bakanlar kurulu üyelerini seçmek hem de bakanlar kurulunun varlığına son vermek yetkisine sahiptir¹³⁷. Fakat bu sistemin saf başkanlık sisteminden ayrılan yönü, bakanlar kurulunun parlamento tarafından da güvensizlik önergesi neticesinde düşürülebilmesidir. Yani bakanlar kurulunun hem başkana hem de parlamentoya olmak üzere çifte sorumluluğu söz konusudur¹³⁸. Sonuç olarak bu alt başlıkta ise başkanın otoritesi sistem içinde en etkin olandır.

Shugart'ın yarı-başkanlık sistemine ilişkin devlet başkanının yetkilerinin derecesini esas alarak geliştirmiş olduğu yaklaşımın hemen ardından bu bakış açısıyla oldukça ilintili fakat sonuçları itibariyle farklı bir noktaya varan Şule Özsoy Boyunsuz'un "başkanlı parlamenter sistem" olarak isimlendirdiği sisteme değinmek gerekir. Şöyle ki, hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında özellikle yarı-başkanlık sisteminin tanımlanmasında ayırt edici faktör, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi usulü olmaktadır. Yukarıda incelenen fikirlerin hepsinde belki de tek ortak nokta olarak görebileceğimiz özellik, "Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeli" ya da daha doğru bir ifadeyle "Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmemeli" yargısıdır. İşte yine bu yargı esas alınmak suretiyle Şule Özsoy Boyunsuz tarafından başkanlı parlamenter sistem isimli bir hükümet modeli tasavvur edilmektedir.

Şule Özsoy Boyunsuz'a göre, başkanlı parlamenter sistem, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilen bir sistem olmasına rağmen ne yarı-başkanlık sistemi ne de bu sistemin herhangi bir alt türü olmayıp, aksine parlamenter sistemin içerisinde yer alan bir gruptur¹³⁹. Şule Özsoy Boyunsuz, başkanlı parlamenter sistemin sahip olması gereken

¹³⁵ Shugart, op. cit., s. 333; Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 78.

¹³⁶ Shugart, op. cit., s. 334. Shugart, bu duruma özellikle 1986 dönemi öncesi Fransasını örnek vermektedir.

¹³⁷ Shugart, op. cit., s. 334.

¹³⁸ Shugart, op. cit., s. 334.

¹³⁹ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 93,134.

asli üç unsuru şöyle sıralamaktadır¹⁴⁰: 1. Halk tarafından seçilmiş devlet başkanı olmalı. 2. Devlet başkanı, önemli anayasal yetkilere sahip olmamalı veya anayasal olarak sembolik konumda bulunmalı. 3. Sistem içinde parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bakanlar kurulu olmalıdır. Sistemi yarı-başkanlık sisteminden ayıran husus, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanının sembolik yetkileri ile birebir aynılığı yahut oldukça benzerliğidir¹⁴¹. Şule Özsoy Boyunsuz bu sınıflandırmayı yaparken, anayasal kuralları esas almakla birlikte bu kuralların yanında sistemi etkileyen davranışsal ve siyasal faktörleri de dikkate almaktadır¹⁴². Şule Özsoy Boyunsuz başkanlı parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi arasındaki farkı özetle şu şekilde ifade etmektedir:

“Yasama-yürütme ilişkilerinde yasamayı, yürütme içi güç ilişkilerinde başbakanı, bakanları ya da kabineyi ön plana çıkararak, güçlendiren tüm hukuki siyasi etkenler bizi başkanlı parlamenter sisteme ulaştırırken, seçilmiş cumhurbaşkanını güçlendirenler ise yarı-başkanlık sistemine ait özellikler olarak kaydedilmelidirler”¹⁴³.

Yarı-başkanlık hükümet sistemine ilişkin en ilgi çekici ve özgün kavramsal çerçeve, kanımca Nur Uluşahin tarafından 2003 yılından yayınlanan “*Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na*” isimle makale ile oluşturulmuştur. Öncelikle Uluşahin, bahsi geçen makalesinde kuvvetlerin ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinden başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sisteminin dünya üzerindeki tüm ülkeleri kapsamayarak yetersiz kaldığını belirtmekte ve yapılması gerekenin ne parlamenter hükümet sistemi ne de başkanlık hükümet sisteminde sınıflandırılmayan ülkelerin tümünün tek bir tanım çerçevesinde, yeni bir üçüncü saf sistem inşa edilerek bu üçüncü sistem içinde sınıflandırılması gerekliliğine işaret etmektedir¹⁴⁴. Uluşahin, bu tespiti yaptıktan sonra üçüncü saf siyasal sistemin “yarı-başkanlık” hükümet sistemi olmasına ilişkin çekincelerini dile getirmektedir. Uluşahin’e göre, yarı-başkanlık hükümet sistemi hem isim olarak doyurucu bir kavram değildir, hem de teorisyenler bu sistemin ortak özellik-

¹⁴⁰ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 94.

¹⁴¹ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 142.

¹⁴² Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 106. Şule Özsoy Boyunsuz eserinde, başkanlı parlamenter sistem sınıflandırması altında Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya, Bulgaristan, Slovakya ve Slovenya’yı anayasal kurallar, davranışsal ve kurumsal faktörler açısından ayrıntılı bir şekilde incelemiştir.

¹⁴³ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 177.

¹⁴⁴ Nur Uluşahin, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, S. 2, 2003, s. 204.

ler üzerinde birleşmemektedirler¹⁴⁵. Uluşahin, bu noktada “iki başlı yürütme yapılanması” isimlendirmesi ile yepyeni bir kavramsal çerçeve sunmakta ve bu önerisinin tamamen teorik bir düşünceye dayandığını belirtmektedir¹⁴⁶.

Uluşahin’in ileri sürdüğü “iki başlı yürütme yapılanması” isimlendirmesi, parlamenter hükümet sisteminin de iki başlı bir yürütme yapılanması öngörmesi sebebiyle karışık yahut net olmayan bir isimlendirme gibi gözükabilir. Fakat Uluşahin, bu karışıklığı önlemek adına peşinen isimlendirmedeki kelimeleri neden öyle seçtiğini şu şekilde açıklamaktadır:

“Saf parlamenter sistemi iki başlı yürütme yapılanmasından ayıran yürütmenin aslında iki başlı değil, iki kanatlı olmasıdır. İki kanatlı bir yapı, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu ‘uçmak’ adı verilen, özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, bir bakıma doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelendirdiğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlılık ise, iki kanatlı yapıdan farklı olarak normalden bir sapmayı hatta bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, -tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi- açık bir olağandışılık taşır. Bu olağandışılık, özellikle belirli yetki kombinasyonları ile birleştiğinde çatışmayı davet eden sıra dışı bir düzenek olarak karşımıza çıkar”¹⁴⁷.

Peki Nur Uluşahin’in önerdiği “iki başlı yürütme yapılanması” sisteminin özellikleri nelerdir? Uluşahin bu sistemi karatarize eden özellikleri üç başlık altında toplamaktadır¹⁴⁸: (1) Parlamentoya karşı sorumlu ve başbakan ve bakanlardan müteşekkil bir hükümet bulunmalıdır. (2) Yürütme organının içinde hükümetin karşısında, yetkileri onunla yarışır derecede bulunan bir devlet başkanı bulunmalıdır. (3) Devlet başkanı, doğrudan yahut doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından veya parlamento tarafından seçilmelidir. Görüldüğü üzere Uluşahin’in “iki başlı yürütme yapılanması” sistemi, “yarı-başkanlık” sisteminden devlet başkanının seçimi hususunda ciddi bir farklılık içermektedir. Zira Uluşahin’in sistemleştirmesini yaparken odak noktası seçtiği husus, devlet başkanının seçiminden ziyade devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin derecesi

¹⁴⁵ Uluşahin, Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na, op. cit., s. 219. Ayrıca yarı başkanlık kavramının eleştirisi hususunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Uluşahin, Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na, op. cit., ss. 215-220.

¹⁴⁶ Uluşahin, Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na, op. cit., s. 224.

¹⁴⁷ Uluşahin, Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na, op. cit., s. 200.

¹⁴⁸ Uluşahin, Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na, op. cit., s. 225.

ve bu yetkilerin yürütme organı içinde hükümetin yetkileri ile yarışıp yarışmadığı olgusudur.

Nur Uluşahin “iki başlı yürütme yapılanması”nın kavramsal çerçevesini tespit ettikten sonra bu yapılanmayı, devlet başkanlarının yetkilerinin mahiyetini dikkate alarak iki alt tipe ayırmaktadır¹⁴⁹: Tek kutuplu-iki başlı yürütme yapılanması ve saf iki başlı yürütme yapılanması. Tek kutuplu-iki başlı yürütme yapılanmasında ayırt edici özellik, devlet başkanının hükümeti oluşturma ve azletme yetkisine sahip olması yani hükümetin hem devlet başkanı hem de parlamento tarafından görevinden alınabilmesi noktasında kendini göstermektedir¹⁵⁰. Saf iki başlı yürütme yapılanmasında ise devlet başkanları, hükümeti oluşturmak ve görevden almak yetkisine sahip değildir¹⁵¹.

Arend Lijphart, 21 çağdaş demokratik ülkeyi çeşitli açılardan incelediği “*Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*” isimli eserinde, Fransa ve Finlandiya’nın halk tarafından seçilmiş bir başkan ile yasama organının güvenine dayanan bir başbakana sahip olmalarından ötürü bir sınıfa sokulmasının zor olduğunu belirtmekte ve fakat Duverger’in yaptığı şekilde yarı-başkanlık hükümet sistemleri biçiminde ayrı bir kategorinin yaratılmasına oldukça şüphe ile yaklaşmakta idi¹⁵². Nitekim Lijphart bu ülkelerde uygulanan sistemleri, yarı-başkanlık olarak isimlendirmemekte; başkanlık ve parlamenter sistemler arasında gelip gitme olarak nitelendirmekte idi.¹⁵³ Lijphart daha sonraki tarihli ve bu sefer 36 demokratik ülkeyi çeşitli açılardan karşılaştırmalı olarak tahlil ettiği “*Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*” isimli eserinde “yarı-başkanlık hükümet sistemi”

¹⁴⁹ Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007, s. 66.

¹⁵⁰ Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, op. cit., s. 66. Uluşahin “tek kutuplu-iki başlı yürütme yapılanması” sistemine örnek olarak Weimar Cumhuriyetini, Sri Lanka, Portekiz (1976-1982), Rusya’yı vermiş ve bu sistemleri ayrıntılı bir biçimde incelemiştir. Bkz.: Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, op. cit., ss. 67-95.

¹⁵¹ Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, op. cit., s. 95. Uluşahin bu noktada saf iki başlı yürütme yapılanmasını da üç alt kategoriye ayırmaktadır: Hükümetin baskın olduğu iki başlı yürütme yapılanması (Görünüşte iki başlılık), Oynak (Baskın unsurun değişken olduğu) iki başlı yürütme yapılanması (Gerçekte iki başlılık) ve Başkanın baskın olduğu iki başlı yürütme yapılanması. Nur Uluşahin “hükümetin baskın olduğu iki başlı yürütme yapılanması (Görünüşte iki başlılık)”na örnek olarak Avusturya(1929 sonrası), İzlanda, İrlanda, Bulgaristan’ı incelerken; “Oynak (Baskın unsurun değişken olduğu) iki başlı yürütme yapılanması (Gerçekte iki başlılık)”na örnek olarak, Finlandiya(1919-2000), Fransa Beşinci Cumhuriyetini incelemektedir. Bkz.: Uluşahin, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, op. cit., s. 97.

¹⁵² Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 80.

¹⁵³ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, op. cit., s. 75.

kategorisine daha ılımlı bir bakış açısı ile yaklaşmıştır. Şöyle ki, Lijphart 29 demokratik parlamenter hükümet sistemi olarak sınıflandırdığı ülkelerden bu sefer 6'sının¹⁵⁴ - *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* isimli kitapta yarı-başkanlık hükümet sistemi tartışmasını sadece Fransa ve Finlandiya ekseninde yapmıştır - yarı-başkanlık sistemine dahil edilebileceğini kabul etmektedir¹⁵⁵. Fakat ülkede hükümetin gerçek başının kim olduğunun tespitine göre, örneğin Avusturya, İzlanda ve İrlanda'da hükümetlerin başlarının Başbakan olmalarından ötürü sistemin *parlamenter sistemi gibi işleyeceğini* belirtmektedir¹⁵⁶.

Son olarak Robert Elgie'nin yarı-başkanlık sistemi tanımından bahsetmek gerekir. Elgie'ye göre bir ülkede, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun yanında belirli bir süre için birçok insan tarafından seçilmiş bir başkan var ise o ülkede yarı-başkanlık rejimi uygulanmaktadır¹⁵⁷. Tanımda "birçok insan tarafından seçilmiş" tabirinin kullanılması bilinçlidir. Elgie'nin deyimiyle böylece doğrudan halk tarafından seçilmiş başkana sahip rejimler gibi, doğrudan seçime benzer yollarla başkanını belirleyen ülkeler de yarı-başkanlık sistemi şemsiyesi altına alınabilecektir¹⁵⁸. Ayrıca klasik Duverger tanımında yer alan başkanın önemli anayasal yetkilere sahip olması özelliği de bu tanımda kullanılmamaktadır. Böylece görece az yetki sahibi başkana sahip ülkeler ile oldukça fazla yetki sahibi başkana sahip ülkelerde uygulanan sistemler, yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilecektir. Böylece Elgie, salt yürütme organının oluşumunu dikkate alarak yapmış olduğu bu tanımla yarı-başkanlık sisteminin diğer saf hükümet sistemleri (parlamenter sistem - başkanlık sistemi) yanında saf bir hükümet sistemi olarak yer alabileceğini söylemektedir¹⁵⁹.

Görüldüğü üzere yarı-başkanlık sisteminin tanımı hususunda birbirinden farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bazı yazarlar, böyle bir sistemin olmadığını dahi iddia etmektedirler. Yine bu sistemin varlığını kabul edenler arasında da sistemi karakterize eden özellikler hususunda bir konsensüs yoktur. Bazıları, yalnızca anayasal düzenlemelerden yola çıkarak tanımlama yapmayı yeğlerken; bir kısım diğer yazarlar ise farklı değişken-

¹⁵⁴ Bahsi geçen altı ülke şunlardır: Avusturya, Finlandiya, Fransa, İzlanda, İrlanda ve Portekiz. Bkz.: Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 149.

¹⁵⁵ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 149.

¹⁵⁶ Lijphart, *Demokrasi Modelleri*, op. cit., s. 149.

¹⁵⁷ Elgie, op. cit., s. 13.

¹⁵⁸ Elgie, op. cit., s. 13.

¹⁵⁹ Elgie, op. cit., s. 13.

leri dikkate alarak anayasal düzenlemelerin uygulamaları üzerinden bir tanıma ulaşmaya çalışmışlardır. Tanımlama, bir şeyin ne olduğunu belirlemek için yaptığımız bir faaliyettir. Bir tanımın kapsayıcı olması tabii ki beklenir. Fakat esasında tanım, tanımlanmak istenen şeyin diğer şeylerden ayrılan noktalarının belirlenmesidir.

Parlamente hükümet sistemi ile başkanlık hükümet sistemi arasındaki temel ayrım, yürütme organının oluşumu özelindedir. Yürütme organının oluşumu ne parlamente sistemdeki ne de başkanlık sistemindeki gibi olmayan bir şey, muhakkak isimlendirilmeye muhtaç başka bir sistemdir. Kanımca yarı-başkanlık sistemi, yürütme organının bir kanadı olan başkanın halkoyu ile ya da daha dar bir seçmen kitlesi tarafından belirlendiği, diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olduğu parlamente ve başkanlık hükümet sistemleri gibi saf bir sistemdir. Bir rejimin uygulamasının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi, asgari koşullara sahip saf bir rejim olduğu gerçeğini değiştirmez.

Yukarıda parlamente ve başkanlık hükümet sistemlerinde ayrıca “yürütme organının yapısı” şeklinde başlıklar açmıştık. Fakat yarı-başkanlık sisteminde bu başlığı açmayacağız. Bu durumun sebebi ise “devlet başkanının yetkileri kural olarak şunlardır”, “devlet başkanı yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde şu konumdadır” veya “Başbakan ve bakanlar kurulunun yarı-başkanlık hükümet sistemlerindeki konumları kural olarak şu şekildedir” şeklindeki cümleleri net bir biçimde kurmanın mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Fakat yine yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme organının yapısına ilişkin şunları söylemek mümkündür¹⁶⁰¹⁶¹. Öncelikle yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde parlamente hükümet sistemlerinde olduğu gibi yürütme organı, devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki başlıdır. Yürütmenin birinci kanadı-

¹⁶⁰ Gözlemimiz, akademik eserlerde yarı-başkanlık sisteminin teorik tanımsal tartışmalarından sonra Fransa örneği üzerinden açıklanması biçimindedir. Biz bu çalışmanın konusu kapsamında örnek ülkelerden birini yarı-başkanlık sisteminde Bakanlar Kurulunun oluşumunu irdelemek amacıyla “Fransa” olarak belirledik. Bu sebeple çalışmanın diğer bölümlerinde Fransa’ya ilişkin olmak üzere devlet başkanının seçimi, yetkileri, sistem içerisindeki konumu, Başbakan ve Bakanlar Kurulunun oluşumu, yetkileri, devlet başkanı ile Başbakanın yetki paylaşımı ayrıntılı bir biçimde irdelenecektir.

¹⁶¹ Fevzi Demir, yarı-başkanlık sisteminin genel özellikleri hususunda genel bir çerçeve çizmektedir. Demir’in izlediği sistematiğe göre yarı-başkanlık sisteminin genel özellikleri şunlardır: 1. Yarı-başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütmenin karşılıklı uzlaşmasına dayanır. 2. Hükümet, parlamentoya karşı sorumludur. 3. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı hükümet yetkilerine ortak olmaktadır. 4. Cumhurbaşkanı’nın meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır. Bkz.: Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, S. 51, Yıl 9, Mart/Nisan 2009, ss. 456-457.

nı oluşturan devlet başkanları, yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde halk veya seçici bir kurul tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki yeri, meşruiyet kaynağının doğrudan halk olmasından mütevellit parlamenter sistemde yer alan bir devlet başkanının sistem içerisindeki konumundan farklıdır. Bu farklılığın derecesi ise anayasal kuralların yanında ülkenin içinde bulunduğu siyasi koşulların etkisiyle değişkenlik göstermektedir. Daha açık bir ifadeyle yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, halk tarafından seçilebilmek için artık politika yürütmek imkanına sahip olan devlet başkanı, kendi siyasi düşüncesinden yana bir Bakanlar Kurulu Parlamentodan çıktığında adeta hem Başbakan hem de devlet başkanı gibi davranabilmektedir. Ters ihtimalde ise devlet başkanı fiilen kullandığı birtakım yetkileri, Başbakanın kullanımına bırakmak ve anayasanın kendisine verdiği ölçüde yetki kullanmak durumunda kalabilmektedir.

Yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulu kural olarak Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, parlamentoya karşı siyaseten sorumludur. Bakanlar Kurulunun görev yetkileri yukarıda bahsetmiş olduğumuz siyasi koşullara paralel olarak azalmakta veya artmaktadır. Sonuç olarak Yarı-başkanlık rejimi için net bir biçimde ifade edilebilecek ilkeler, devlet başkanının halk tarafında seçilmesi ve parlamentoya karşı sorumlu bir Bakanlar Kurulunun mevcudiyetidir. Sistemin diğer çarkları - burada bahsettiğimiz devlet başkanı ve Başbakan arasındaki yetki paylaşımı meselesidir - dönemden döneme biçim değiştirebilmektedir.

İkinci Bölüm

BAKANLAR KURULU - HÜKÜMET AYRIMI VE BAKANLAR KURULUNUN KURULMASI VE GÖREVE BAŞLAMASI

Bu bölümde, “Bakanlar Kurulunun Kökeni”, “Bakanlar Kurulu - Hükümet Ayrımı” ve “Bakanlar Kurulunun Kurulması ve Göreve Başlaması” başlıkları altında üç konu incelenecektir. “Bakanlar Kurulunun Kökeni” başlığı altında, Bakanlar Kurulunun Birleşik Krallık siyasi tarihinde vuku bulan tarihsel kökenine ilişkin ortaya çıkış sürecine değinilecektir. “Bakanlar Kurulu - Hükümet Ayrımı” başlığı altında, çalışma kapsamında yer alan dört ülke bakımından Bakanlar Kurulu-Hükümet farklılığı mı yoksa özdeşliğinin mi olup olmadığını inceleyeceğiz. Son başlık olan “Bakanlar Kurulunun Kurulması ve Göreve Başlaması” başlığında ise genel olarak Bakanlar Kurulunun kurulması hususunda mevcut olan sistemlerden bahsedilecek ve çalışma kapsamında yer alan ülkelerde esas itibarıyla hangi sistemlerin benimsendiği açıklanacaktır.

I. BAKANLAR KURULUNUN KÖKENİ

Bakanlar Kurulunun kökenini, parlamenter sistemin diğer siyasal kurumlarında olduğu gibi Birleşik Krallık’ın siyasi tarihinde aramak gerekir. Bunun için ise öncelikle 12’nci yüzyılda Birleşik Krallık’ta ortaya çıkmış *Privy Council* (Özel Konsey)’den başlanmalıdır. *Privy Council*, 12’nci yüzyılda monarkın kendisine yardım etmesi için topladığı heyete verilen isimdir¹. Bu heyet, monarka devlet işlerinin yönetiminde yani yasa, yargılama ve yürütme faaliyetleri ile ilgili tavsiyelerde bulunurdu. Parlamentonun gelişmesi ile beraber bu kurul, siyasi açıdan önemini yitirdi, fakat İngiliz siyasal sisteminde halen varlığını korumaktadır. *Privy Council*’i konumuz açısından önemli kılan husus ise bugün Birleşik Krallık’ta yürütmenin kalbi olarak görülen kabinenin, bu kurul içinden koparak bir siyasal yapı haline gelmiş olmasıdır. Bugün *Privy Council*, birtakım

¹ Attila Özer, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1981, ss. 92-93.

onursal görevleri yerine getirmekte ve bu kurulun 600'ün üzerinde üyesi bulunmaktadır. Üye sayısı bu denli çok olmasına rağmen bugün *Privy Council*, 4-5 kişilik bir grup olarak toplanmakta ve toplantılar kral veya kraliçenin huzurunda yapılmaktadır².

Privy Council'in, üye sayısının çokluğundan ötürü hantallaşması sonucunda Kral II. Charles, bu konseyin sadece en önemli üyelerini davet etmeye ve onlara devlet yönetimine ilişkin hususlarda danışmaya başladı³. İşte *Privy Council*'in içinden ayrılan bu küçük topluluğa, 17'nci yüzyılın sonlarından itibaren "kabine" denilmeye başlandı⁴. O dönemki kabine, tabii ki bugünkü modern anlamda kabineden çok farklı idi. Öncelikle kabinenin ilk ortaya çıktığı 17'nci yüzyılda kabine üyelerinin sorumluluğu taca karşı idi; bir başka deyişle bu üyeler, salt kral veya kraliçe tarafından atanmakta ve "kralın ya da kraliçenin yardımcıları" konumunda idiler. Fakat zamanla, parlamenter rejimin unsurlarının yerleşmesi ve demokratikleşmesi ile beraber kabine bugünkü yapısına dönüşmüştür. Modern kabinenin oluşmasında etkili olan hususlar sırasıyla, parlamentonun etkinliğinin artması ile beraber kral ya da kraliçenin kabine üyelerini aynı siyasi görüşten kimselerden seçmeye başlaması, kolektif siyasi sorumluluk esasının yerleşmesi, bakanların taca olan sorumluluğunun yerini parlamentoya karşı siyasi sorumluluk ilkesine bırakması, siyasi partilerin de ortaya çıkması ile kabinenin kurumsallaşması şeklinde sıralanabilir. Fakat Birleşik Krallık için şunu da belirtmek gerekir: Bugün dünyanın en demokratik ülkelerinden biri olarak zikredilen Birleşik Krallık'ta, parlamenter rejimin gereği olarak kabinenin sorumluluğu yalnızca Avam Kamarası'na karşıdır. Ancak geleneklerine çok bağlı bir ülke olarak bugün hala Birleşik Krallık'ta hükümet, Kraliçe'nin hükümeti (*Queen's government*), bakanlar ise tacın bakanları (*Ministers of the Crown*) olarak zikredilmekte ve yasalarda da bu biçimde yer almaktadır⁵.

² Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, Kırılgaç Yayınları, 2012, s. 26.

³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, Bursa, Ekin Yayınları, 2011, s. 258.

⁴ İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964, s. 121.

⁵ S.E. Finer, op. cit., s. 139; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 130; Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, New York, Oxford University Press, 2008, s. 112.

II. HÜKÜMET - BAKANLAR KURULU AYRIMI

Bu çalışmanın konusu kapsamında incelenecek ülkeler, fonksiyonel ve organik olarak bir “Bakanlar Kurulu”na sahiptir. Parlamenter hükümet sistemi ile yönetilen Birleşik Krallık, Almanya, Türkiye⁶ ve yarı-başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen Fransa’da, parlamentonun içinden çıkan ve ona karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulu yapılması mevcuttur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi esas alınarak sistemleştirilen bir üçüncü hükümet sistemi olan başkanlık hükümet sisteminde de yürütme organı içerisinde bir Bakanlar Kurulu mevcut olabilir. Fakat bu kurulun üyeleri, sadece başkanın yardımcıları, belirli konularda uzmanlaşmış sekreterleri konumundadırlar. Parlamentoya karşı herhangi siyasi veya cezai sorumlulukları olmadıkları gibi başkanın şahsi kararı üzerine atanıp, görevden alınabilirler.

İngilizce “*cabinet*” kelimesinin anayasa hukukunda kullanılan sözlük anlamı, hükümet politikalarını kontrol etmekten sorumlu bakanların oluşturduğu kuruldur⁷. “*Cabinet*” kelimesinin kökeni, 16. yüzyılda Fransızca “*cabin*” kelimesi ile küçültme eki olan “*et*”nin birleşimine dayanmaktadır. İngilizce “*cabinet*” kelimesinin sözlükteki ilk anlamı ise “küçük oda”dır. Esasında anayasa hukukunda kullanılan anlamı da “küçük oda” anlamından türemiştir. Çünkü Birleşik Krallık’ta kabinenin kökeni, kralın kendisine yardım etmesi için topladığı *Privy Council* (Özel Konsey)’e dayanmaktadır⁸. Zamanla kral, bu konseyin en etkin üyelerini ayrı küçük bir odada toplamaya başlamış ve böylece bu gruba “küçük oda” anlamına gelen “*cabinet*” denmeye başlanmıştır⁹. Türkçeye ise bu sözcük “kabine” olarak geçmiştir. Türkçede, kabine ve bakanlar kurulu eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Fakat Türk Anayasa Hukuku literatüründe “bakanlar kurulu” sözcüğü daha yaygın bir şekilde tercih edilmektedir¹⁰.

⁶ 21 Ekim 2007 tarihli anayasa değişikliği ile beraber Türk anayasal sistemine, Cumhurbaşkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi usulü entegre edilmiştir. Bu anayasa değişikliğine ilişkin ilk uygulama ise 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan 12. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile gerçekleşmiştir. Bu uygulamadan sonra doktrinde Türkiye’de uygulanan siyasal sistemin niteliği hakkında farklı görüşler ortaya atılmıştır. Bir kısım yazarlar, siyasi sistemin halen parlamenter hükümet sistemi olduğunu savunurken; diğer bir kısım yazarlar ise yarı-başkanlık hükümet sistemine geçildiğini savunmaktadır. Sonuç olarak bu husus tartışmalı olup, kabul edilen yarı-başkanlık sisteminin tanımına göre değişiklik arz etmektedir.

⁷ *Oxford Dictionaries*, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/cabinet>, (27.01.2016).

⁸ Özer, op. cit., ss. 92-93.

⁹ Yaşar Gürbüz, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 2. b., İstanbul, Beta Yayınları, 1987, s. 64.

¹⁰ Bu bölümde incelenen ülkeler kapsamında “kabine” veya “bakanlar kurulu” kelimelerinden hangisi daha yaygın bir şekilde kullanılıyorsa o ülke ile ilgili incelemelerde o kelime tercih edilecektir. Örneğin, Birleşik Krallık için “kabine” kelimesinin kullanılması gibi.

İngilizce “*government*” kelimesinin sözlük anlamı, bir ülkeyi veya devleti yönetmek için otorite kullanan bir grup insandır¹¹. Bu kelimenin kökeni de “kabine” kelimesinde olduğu gibi Fransızca’da kullanılan “*gouvernement*” sözcüğünden gelmektedir. Fransızca “*gouvernement*” kelimesinin kökeni; yönetmek, idare etmek anlamında kullanılan “*gouverner*”dir. Fransızca’ya bu kelime Latince’den geçmiştir. Yani Fransızca “*gouverner*” kelimesi, Latince hükmetmek, idare etmek anlamında kullanılan “*gubernare*” sözcüğünden türemiştir¹².

İngilizce “*Government*” sözcüğünün birden fazla Türkçe karşılığı bulunmaktadır. Fakat çalışmanın konusu bakımından bizi ilgilendiren karşılığı “hükümet” sözcüğüdür. “Hükümet” kelimesinin Türkçedeki sözlük anlamı ise devletin üst yönetim kuruluşu, bakanlar kurulu, iktidardır¹³. “Hükümet” sözcüğü Arapçadan dilimize girerek Osmanlıca’da kullanılmış, daha sonra Türkçeye de Osmanlıca’dan aynen geçmiş olup; hüküm, emir, komuta anlamına gelen “hükm” sözcüğünden türemiştir¹⁴. Osmanlıca “hükümet” sözcüğünün üç tane Türkçe karşılığı bulunmaktadır: Bunlardan ilki, bir memleketi idare eden vekiller heyeti, yani bugünkü karşılığı olan bakanlar kurulu anlamıdır¹⁵. İkinci anlamı ise devlettir¹⁶. Üçüncü ve son Türkçe karşılığı ise “devlet” anlamı ile doğrudan bağlantılı, devletin ilçelerde içinde birden fazla birimi barındıran yönetim binasına verilen isim olan hükümet konağıdır¹⁷. Haliyle “hükümet” sözcüğünün devlet ve hükümet konağı anlamları ile bakanlar kurulu anlamlarının birbiriyle alakası yoktur. Çünkü devlet ve hükümet konağı idari bir yapılanmayı ifade edip süreklilik arz ederken, bakanlar kurulu siyasi bir yapıyı ifade etmekte ve değişkenlik arz etmektedir.

İbrahim Ö. Kaboğlu, “hükümet” kavramını dar ve geniş olmak üzere iki biçimde tanımlamakta ve dar anlamda hükümeti tanımlarken ise kuvvetler ayrılığı teorisine göre yapılandırılmış hükümet sistemlerinin esas alındığı ikili bir anlam farklılığının olduğuna işaret etmektedir. Şöyle ki; hükümet en geniş anlamıyla bir devletin siyasi rejiminin adıdır¹⁸. Yani bu anlamıyla hükümet, bir devlette mevcut olan tüm siyasi organların

¹¹ *Oxford Dictionaries*, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/government>, (27.01.2016).

¹² *Oxford Dictionaries*, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/govern>, (27.01.2016).

¹³ Ejder Yılmaz, *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2006, s. 280.

¹⁴ Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat Eski ve Yeni Harflerle*, (ed. Aydın Sami Güneyçal), 24. b., Ankara, Aydın Yayınları, 2007, s. 390.

¹⁵ Devellioğlu, op. cit., s. 595.

¹⁶ Devellioğlu, op. cit., s. 595.

¹⁷ Devellioğlu, op. cit., s. 595.

¹⁸ Kaboğlu, op. cit., s. 144.

(yasama-yürütme-yargı) bütününe ifade eder¹⁹. Nitekim “parlamenter hükümet sistemi”, “başkanlık hükümet sistemi” ve “meclis hükümeti sistemi” ifadelerinde kullanılan *hükümet* kelimesi de hükümet kavramının bu geniş anlamından ileri gelmektedir. Dar anlamda hükümet kavramı ise başkanlık sistemi ve parlamenter sisteme göre değişkenlik arz etmektedir: Başkanlık sistemi esas alındığında hükümet kavramı yasama organının tam karşısında yer alan yürütme organını bir bütün halinde ifade eder ve bu organ ise tek bir makamdan yani “başkan”dan oluşmaktadır²⁰.

Parlamenter hükümet sisteminde bilindiği üzere yürütme organı düalist yapıda olup, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Bu sistemde hükümet kavramı ise yürütme organının içinde daha dar bir yapıyı yani yürütme organının devlet başkanı dışında kalan diğer kısmını ifade eder²¹. Bu kısım da başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kuruluna karşılık gelmektedir. İşte parlamenter sistemde kullanıldığı şekliyle “hükümet” kavramı, yürütme organı içinde her zaman tek kavram olarak karşımıza çıkmamaktadır. Karşılaştırmalı hukukta bazı ülkelerde, “hükümet” kavramının altında “kabine” kavramının yer aldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, yürütme organının içerisinde kabine ve hükümet kavramlarının birbirinden farklı karşılıkları bulunmaktadır. Bazı ülkelerde kabine, hükümetin içerisinde yer alan daha küçük bir yönetici kadroyu temsil ederken; hükümet, kabineyi de içine alan daha geniş bir yönetici kadrosuna karşılık gelir. Bazı ülkelerde ise bu iki kavram, tam anlamıyla birbirinin eş anlamı olarak kullanılır. Yani kabine aslında hükümetin kendisi olup, ondan daha dar bir kurulu ifade etmez. Hükümet de kabineyi kapsayan bir yapılanma olmayıp, kabine ile hükümet, üye sayısı ve niteliği anlamında tamamıyla birbiriyle örtüşür.

Şimdi çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından hükümet - kabine farklılığını yahut özdeşliğini inceleyeceğiz.

¹⁹ Kaboğlu, op. cit., s. 144.

²⁰ Kaboğlu, op. cit., s. 144.

²¹ Kaboğlu, op. cit., s. 144.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'nda²² hükümet kavramı ile kabine kavramı farklı yapıları ifade etmektedir. Kabine, yaklaşık olarak 5 ile 23 kişi arasında değişebilen üye sayısına sahiptir ve yürütme organı içerisinde en etkin mekanizmayı teşkil etmektedir²³. Birleşik Krallık'ta hükümet ise kabinenin yaklaşık 4-5 katı civarında kabineyi de içine alacak şekilde örgütlenmiş ve düalist yapıya sahip yürütme organı içerisinde kral veya kraliçenin dışında yer alan diğer kanadı teşkil etmektedir²⁴. Günümüzde Birleşik Krallık Hükümeti, 22'si kabine üyesi olmak üzere toplam 120 bakan oluşturmaktadır²⁵.

Hükümet üyesi tüm bakanların eşit seviyede yer aldığını söylemek mümkün değildir. Bakanlar arasında bir *hiyerarşi* mevcuttur ve bu hususa ilerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak değinilecektir. Fakat şunu söylemek mümkündür ki; bakanlar arasında birtakım hiyerarşik farklılıklar ve unvan farklılıkları olmasına rağmen hükümet üyesi tüm bakanlar, ülke yönetiminde yürütülen politika açısından Avam Kamarasına karşı siyaseten sorumludur. Farklılık, "siyasi sorumluluk" değil, "yetki" konusunda kendini göstermektedir.

B. FRANSA

Fransa'da da Birleşik Krallık'ta olduğu gibi hükümet ile bakanlar kurulu kavramları farklı yapıları ifade etmektedir. Fransa'da hükümetin yapısını düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır, bu sebeple her hükümette bakanların unvanları ve sayıları değişebilmektedir²⁶. Ayrıca Birleşik Krallık'ta olduğu gibi hükümetin oluşumunda yerleşmiş birtakım gelenekler de bulunmamaktadır. Zira bu tip anayasal geleneklerin yerleşmemiş olması da pek tabidir. Birleşik Krallık, rejim bakımından istikrarlı bir geçmişe sahip iken; Fransa'da bu istikrar mevcut olmamış, aksine Fransa'nın siyasal geçmişinde köklü rejim değişiklikleri ve bu rejimler içerisinde de kısa aralıklarla anayasa değişik-

²² Resmi adı *Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallık* olmasına rağmen akademik yazında bu tabir yerine aslında bu Birleşik Krallığın dört devletinden biri olan "İngiltere", tüm ülkeye hasredilerek kullanılmaktadır. Fakat Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı; İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört devletin birleşiminden oluşmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada bundan sonra "İngiltere" yerine daha isabetli olduğunu düşündüğüm "Birleşik Krallık" kullanılacaktır.

²³ Necmi Yüzbaşıoğlu, *Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1986, s. 106.

²⁴ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 28.

²⁵ <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, (27.01.2016).

²⁶ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 193.

likleri söz konusu olmuştur. Kısaca Fransız İhtilalini başlangıç noktası olarak, şu an yürürlükte olan 1958 Anayasasına (V. Cumhuriyet) kadar Fransa'nın siyasal geçmişine göz attığımızda şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır²⁷: I. Cumhuriyet Dönemi (1792-1799), Napoléon Bonaparte - I. İmparatorluk Dönemi (1804-1815), II. Cumhuriyet Dönemi (1848-1852), III. Napoléon (Charles Louis Napoléon Bonaparte) II. İmparatorluk Dönemi, III. Cumhuriyet Dönemi (1870-1940), IV. Cumhuriyet Dönemi (1946-1958). Bir başka deyişle, Fransa 19'uncu yüzyılda monarşi ve cumhuriyet devlet biçimleri arasında gidip gelmiş; 20'nci yüzyılda ise cumhuriyet devlet biçimi içinde sırasıyla meclis hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsemiştir.

Fransa, ihtilalden bu yana hep yazılı bir anayasaya sahip olmuştur. Neredeyse her anayasa da farklı bir hükümet yapılanması öngörmüştür. Fransa, bugün 1958 Anayasası ile V. Cumhuriyet dönemini yaşamakta ve yarı-başkanlık hükümet sistemi ile yönetilmektedir. Henüz çok genç bir anayasaya sahip Fransa için hükümetin yapısı konusunda süreklilik kazanmış bir uygulama biçiminden bahsetmek mümkün değildir. Bu hususta Fransa hükümeti için net olarak zikredilebilecek tek şey, hükümetin, içinde yer alan birtakım kurulları kapsadığı ve toplamda bu kurulların üyelerinden daha fazla üye sahip olduğudur. Bugün Fransa hükümetinin 39 üyesi bulunmaktadır²⁸. 1958 Anayasasının²⁹ 49'uncu maddesine göre, hükümetin tüm üyeleri Millet Meclisi'ne karşı siyaseten sorumludur.

C. TÜRKİYE

Parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği 1982 Anayasasının 8'inci maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. 1982 Anayasası, yürütme organı içinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kurulu olmak üzere ikili bir yapılanma öngörmektedir. İşte bu yapılanmanın Cumhurbaşkanı dışında kalan kısmı olan Bakanlar Kurulu, Türk anayasal sisteminde hükümete karşılık gelmektedir.

²⁷ Rıza Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri*, Bursa, Dora Yayınları, 2013, ss. 223-227.

²⁸ <http://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>, (09.03.2016).

²⁹ 1958 Anayasasının İngilizce metninden şu internet adresi aracılığı ile yararlanılmıştır: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>, (09.03.2016).

Hükümet, karşılaştırmalı hukuka göz attığımızda bazı ülkelerde Bakanlar Kurulunu içine alan daha geniş bir siyasi yapıyı ifade ederken, bazı ülkelerde ise Bakanlar Kurulu ile birebir örtüşen bir siyasi yapıyı ifade etmektedir. Yukarıda belirttiğimiz üzere Birleşik Krallık'ta ve Fransa'da hükümet, parlamentoya karşı sorumlu geniş siyasi birimlerdir. Fakat Türkiye'de, bu tip bir yapı farklılığının olmadığı görülmektedir. 1982 Anayasasının 109'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre Türkiye'de Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Türkiye'nin Hükümeti aynı zamanda Bakanlar Kuruludur. Bu iki kavram, Türk Anayasal sistemi bakımından birebir örtüşmektedir. Sonuç olarak diyebiliriz ki; hangi unvan adı altında görev alırsa alsın tüm bakanlar, Bakanlar Kurulunun üyesidir ve hükümet - bakanlar kurulu ayrımı Türkiye için söz konusu değildir³⁰. Bugün Türkiye'de 64. Hükümet görev yapmakta ve 20 üyeden oluşmaktadır³¹.

D. ALMANYA

1949 Alman Anayasasının³² 4'üncü bölümünün 62 ile 69'uncu maddeleri arasında federal hükümetin kuruluş ve işleyişi düzenlenmektedir. 1949 Alman Anayasasının 62'nci maddesine göre, federal hükümet, Federal Başbakan ve federal bakanlardan oluşmaktadır.

Yukarıda incelemiş olduğumuz diğer ülkelerin anayasalarında da hükümetin kompozisyonuna ilişkin aynı madde yer almaktadır. Fakat bu ülkelerden biri olan Fransa'da, hükümet ile Bakanlar Kurulu farklı yapılar olarak karşımıza çıkmakta iken, Türkiye'de Anayasa maddesinde yer aldığı şekliyle hükümet ve hakeza Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Yani Türkiye'de, hükümet ile Bakanlar Kurulu aynı yapıya karşılık gelmektedir. Anayasa maddelerinde, hükümetlerin kuruluşuna ilişkin olarak benzer hatta aynı ifadeler yer almasına rağmen hükümetin organizasyonunda oluşan bu farklılık, yasal düzenlemelerden ileri gelmemekte; basit bir uygulama farklılığından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple ilgili ülkenin hükümet kompozisyonuna, en sağ-

³⁰ Bülent Yavuz, *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*, Ankara, Asil Yayınları, 2008, s. 170.

³¹ https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_Cabinets.aspx, (23.03.2016).

³² 1949 Alman Anayasasının tam metni için bkz: <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic-law-data.pdf>, (20.04.2016).

lıklı bir biçimde resmi kanaldan yani hükümetlerin resmi web sitelerinden ulaşmak mümkündür.

Federal Almanya Cumhuriyetinde de Türkiye’de olduğu gibi hükümet ile Bakanlar Kurulu aynı yapılardır. Bugün Almanya’da Bakanlar Kurulu, 16 federal bakan ve 1 Federal Başbakan’dan müteşekkil bir yürütme kuruludur³³. Almanya’nın Bakanlar Kurulunu bu çalışmanın konusu diğer ülkelerden ayıran birkaç özellik söz konusudur. Öncelikle diğer ülkeler ile kıyaslandığında üye sayısı bakımından en az üyeye sahip Bakanlar Kurulu Almanya’da mevcuttur. Ayrıca Almanya Bakanlar Kurulu içinde birtakım unvan farklılıkları söz konusu değildir. Başbakanın dışında Bakanlar Kurulu üyesi 15 federal bakan da bir hizmet bakanlığını yönetmekle görevli hizmet bakanlarıdır.

III. BAKANLAR KURULUNUN KURULMASI VE GÖREVE BAŞLAMASI

Karşılaştırmalı hukukta Bakanlar Kurulunun kurulmasına ilişkin esas itibariyle Başbakan ve bakanların birlikte ve ayrı ayrı atanmalarına göre iki sistem söz konusudur. Bu sistemler de ihtimaller dahilinde kendi içlerinde alt başlıklara ayrılmaktadır. Şimdi bu sistemleri Kemal Gözler’in sistematüğini takip ederek şöyle ifade edelim³⁴:

1. *Birinci sistem*, Başbakan atama işlemi ile bakan atama işlemlerinin birbirinden ayrı olarak gerçekleştirildiği sistemdir. Bu sistemde hükümetin kurulma süreci devlet başkanının parlamentoya bir “Başbakan adayı” önermesi ile başlar. Başbakan adayının önerilmesinden sonra ise süreç, iki ayrı ihtimal üzerinden devam edebilir:
 - a. Birinci ihtimalde, Başbakan adayı hükümet programını parlamentoya sunar ve güvenoyu ister. Parlamento eğer Başbakan adayının hükümet programını onaylarsa devlet başkanı artık bu Başbakan adayını resmen atar. Resmen atanmış olan Başbakanın önerdiği bakanlar da devlet başkanı tarafından atanır ve böylece hükümet kurulmuş olur.
 - b. İkinci ihtimalde, parlamento, devlet başkanının önerdiği Başbakan adayının hükümet programını değil, direkt Başbakan adayının seçimini oylar. Başbakan adayı, eğer parlamento tarafından yeterli çoğunluğu alarak seçilirse,

³³ Almanya’nın Bakanlar Kurulu tam listesi için bkz. https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Anlagen/Cabinet_PDF_en.pdf?__blob=publicationFile&v=20, (20.04.2016).

³⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., ss. 266-271.

devlet başkanı, parlamento tarafından seçilmiş Başbakan adayını resmen Başbakan olarak atar. Yine Başbakanın önerisi üzerine de bakanlar, devlet başkanı tarafından atanırlar ve hükümet kurulmuş olur.

2. *İkinci sistemde* ise Başbakanın atanması ile bakan atamaları arasında bir işlem girmemekte, bu iki atama işlemi birlikte gerçekleştirilmektedir. Şöyle ki, öncelikle devlet başkanı, genel seçimler sonunda parlamento üyesi bir kişiyi hükümeti kurmak ile görevlendirir. Görevlendirilen parlamento üyesi, Bakanlar Kurulu listesi oluşturur ve bu listeyi devlet başkanına sunar. Daha sonra ise devlet başkanı, görevlendirdiği parlamento üyesini Başbakan ve bu kimsenin önerdiği kişileri de bakan olarak tek bir hukuki işlemle atar ve nihayet hükümet kurulmuş olur. Her ne kadar hükümet kurulmuş olsa da bu ikinci sistem de kendi içinde iki ihtimali barındırır:

a. Birinci ihtimalde, hükümetin görevine devam etmesi için parlamentodan güvenoyu alması gerekmektedir. Karşılaştırmalı hukukta birçok ülkenin anayasası, açıkça “göreve başlarken güvenoyu” şeklinde bir mekanizma öngörmektedir.

b. İkinci ihtimalde ise kurulmuş ve göreve başlamış Bakanlar Kurulunun, görevine devam etmesi için parlamentodan güvenoyu almasına gerek yoktur. Bu sistemi benimsemiş ülkelerde, kurulan Bakanlar Kurulunun zaten parlamentonun güvenine sahip olduğu bir varsayım olarak kabul edilir. Nitekim bu ülkelerde hükümetlerin kurulması kolaylaştırılarak, olası hükümet bunalımları önlenmiş olmaktadır.

Görüldüğü üzere hükümetlerin kurulmasına ilişkin bu iki sistemi birbirinden ayıran husus, esasında güvenoylamasının - ister hükümet programının, isterse Başbakan adayının parlamento tarafından oylanmasında olsun her ikisinin de nihai sonucu, bakanlar kurulunun parlamentonun güvenine dayanması kuralının uygulaması olmalarıdır - Başbakan ve bakan atamaları arasında mı yoksa her iki atamadan sonra mı yapıldığına ilişkindir. Fakat hükümetin kurulması sürecinin hiçbir aşamasında, “göreve başlarken güvenoylaması” mekanizmasının öngörülmediği istisnai sistemler de mevcuttur.

Şimdi çalışma kapsamında olan ülkelerde, hükümetlerin kurulma sürecine bir bütün halinde değineceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık'ta hükümetin kurulması konusunda, esas itibariyle ikinci sistem benimsenmiştir. Şöyle ki; genel seçimler sonucunda kral ya da kraliçe tarafından, parlamentoda en çok sandalyeyi kazanmış siyasi partinin liderine hükümeti kurma yetkisi verilmekte, devamında Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu listesi kral ya da kraliçeye sunulmakta ve son adım olarak da kral ya da kraliçe, Başbakan ve bakanların atama işlemini gerçekleştirmektedir. Böylece hükümet, bu sürecin sonunda kurulmuş olmaktadır.

Birleşik Krallık'ta hükümetin kurulmasından sonra göreve başlamak için güvenoyu almasını gerektiren bir yasa ya da gelenek (*constitutional convention*) yoktur³⁵. Bir başka deyişle, Birleşik Krallık'ta hükümetlerin kurulması aşamasında parlamentonun herhangi bir onayı yahut etkisi yoktur. Şule Özsoy Boyunsuz, bu hususu şöyle ifade etmektedir: "...parlamentonun rolü, hükümeti doğrudan belirlemekten çok varlığına karşı çıkmayarak atanan hükümetin kalmasına müsaade etmek (negatif parlamentarizm) şeklindedir"³⁶. Teoride negatif ve pozitif parlamentarizm sınıflandırması, "hükümetlerin kurulma aşamasında güvenoyu mekanizmasının olup olmama" hali esas alınarak yapılan bir ayrıma dayanmaktadır. Pozitif parlamentarizmde, hükümetlerin göreve gelmesinden önce parlamentoda bir oylama (*a vote of investiture*) yapılması gerekmekte iken, negatif parlamentarizm de - ki bu yöntem Britanya'da ortaya çıkmıştır - hükümet üyelerinin göreve gelmeleri için yalnızca atanmaları yeterli olmakta ve bu aşamadan sonra hükümetlerin yalnızca görevden düşebilmeleri için güvenoylaması mekanizması uygulanmaktadır³⁷.

B. FRANSA

Fransa'da hükümetin kurulması meselesinde, ikinci sistem benimsenmiştir: 1958 Anayasasının 8'inci maddesine göre, önce Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan atanmakta, sonra Başbakan hükümetin tüm üyelerini belirlemekte ve son aşama olarak da Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerdiği bu bakanları atamaktadır. Yani Başbakanın atanması ve bakanların atanması aşaması arasında bir güvenoyu aşaması öngörülmemiştir. Fakat Fransa'da tartışmalı olan husus, hükümetin yukarıda zikredilen şekilde kuruldu-

³⁵ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 17.

³⁶ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 17.

³⁷ Alan Siaroff, "Varieties of Parliamentarism in Advanced Industrial Democracies", *International Political Science Review*, C. 24, S. 4, 2003, s. 449.

tan sonra Millet Meclisinden güvenoyu almak zorunda olup olmadığı noktasında toplanmaktadır.

1958 Anayasasının 49'uncu maddesinde, güvenoyu müessesesi düzenlenmiştir.

1958 Anayasası, üç tür güvenoyu mekanizması öngörmektedir:

1. Başbakan, Bakanlar Kuruluna danıştıktan sonra hükmet programı ya da genel politikaya ilişkin bir konu hakkında Millet Meclisinin önünde hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir (m. 49/1). Bu fıkrada öngörülen güvenoyuna başvurma hali, bir zorunluluk olarak düzenlenmemiştir.
2. Millet Meclisi, gensoru önergesinin oylanması yöntemi ile hükümetin sorumluluğunu tartışma konusu yapabilir (m. 49/2).
3. Başbakan, Bakanlar Kurulu ile görüştüktan sonra bir metnin oylanması ile ilgili olarak parlamentoya karşı hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir (m. 49/3).

Görüldüğü üzere Fransa'da, hükümetin göreve başlarken güvenoyu almak zorunda olduğuna ilişkin düzenleme söz konusu değildir. Sonuç olarak diyebiliriz ki; hükümet, göreve başlarken parlamentodan güvenoyu isteyebilir, fakat buna zorunlu değildir³⁸. Bir başka deyişle, Başbakan tarafından belirlenip Cumhurbaşkanı'na sunulan Bakanlar Kurulu listesinin, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anında hükümet kurulmuş olup, göreve başlamaya hazırdır³⁹.

Diğer yandan hükümetin göreve başlamadan önce Millet Meclisinden güvenoyu istemesi gerektiğini düşünen yazarlar da vardır⁴⁰. Jean Massot da bu zorunluluğu şöyle ifade etmektedir: "Anayasa metnini hazırlayanların başlangıçta niyeti, hükümetin Ulusal Meclis önünde güvenoyu istemesinde bir mecburiyetin söz konusu olduğudur"⁴¹. Nitekim uygulama, *cohabitation* dönemlerinde hükümetlerin parlamentodan güvenoyu olarak göreve başlaması, *cohabitation* dışındaki dönemlerde hükümetlerin parlamentodan güvenoyu almaksızın göreve başlaması şeklinde kendini göstermektedir⁴².

³⁸ Aalt Willem Heringa, Philip Kiiver, *Constitutions Compared and Introduction to Comparative Constitutional Law*, 2. b., Oxford, Intersentia Press, 2009, s. 137; John Bell, *French Constitutional Law*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1992, s. 17; Dereli, op. cit., s. 53.

³⁹ Arslan, op. cit., s. 264.

⁴⁰ Özer, op. cit., s. 77; Muammer Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 15, S.1, 1982, s. 94; Musa Sağlam, Ramazan Şengül, "Fransa'da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı mı Başbakan mı?", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, Aralık, 2001, s. 40.

⁴¹ Jean Massot, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement, dyarchie et hiérarchie*, La Documentation Française, No 4983, Paris, 1993, s. 72'den nakleden Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", op. cit., s. 40.

⁴² Gaulle, Georges Pompidou'nun Cumhurbaşkanlığı dönemindeki hükümetler ve Raymond Barre, Michel Rocard ve Edith Cresson Başbakanlığındaki hükümetler Millet Meclisinden güvenoyu almadan

C. TÜRKİYE

Türkiye’de Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlaması noktasında ikinci sistem benimsenmiştir. Bu sisteme göre, öncelikle bir Başbakan adayı devlet başkanı tarafından Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmekte, daha sonra Bakanlar Kurulu listesi, Devlet Başkanına sunulmakta ve Devlet Başkanı tarafından Başbakan ve bakan atamaları aynı anda yapılmaktadır. Türkiye’de hükümetin kurulma süreci esasen bu süreç izlenerek tamamlanmaktadır. Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasının 109’uncu maddesi uyarınca bir milletvekilini Bakanlar Kurulu listesini oluşturmak üzere görevlendirmektedir. Bu milletvekili tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulu listesi, Cumhurbaşkanıya sunulmakta ve Cumhurbaşkanı, Başbakanla birlikte tüm Bakanlar Kurulu üyelerini atamaktadır.

Türk anayasal sisteminde görev sırasında güvenoyu mekanizmasının (m. 111) yanı sıra 1982 Anayasasının 110’uncu maddesi ile göreve başlarken güvenoyu mekanizmasına da yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme şu şekildedir:

“Madde 110.- Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağırılır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır.”

1982 Anayasasının yukarıda verilen 110’uncu maddesinin lafzından da anlaşıldığı üzere, göreve başlarken Bakanlar Kurulunun güvenoyu almış sayılabilmesi için ne kadar çoğunluğun gerektiğine ilişkin bir belirleme yoktur. Bu durumda özel bir hüküm olmadığından genel hükme başvurularak göreve başlarken başvuru güvenoylamasında, 1982 Anayasasının 96’ncı maddesinde düzenlenen genel toplantı ve karar yeter sayısını uygulamamız gerekmektedir. Bu durumda TBMM, üye tamsayısının en az üçte biri (184 üye) ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun yeni Bakanlar Kuruluna “evet” demesi üzerine Bakanlar Kurulu TBMM’den gerekli güveni almış olur. Fakat yeni Bakanlar Kuruluna güvenoyu veren milletvekillerinin sayısı, 1982 Anayasası-

göreve başlarken; *Cohabitation* dönemlerinde Jacques Chirac, Edouard Balladur ve Lionel Jospin Başbakanlığındaki hükümetler, Millet Meclisinden güvenoyu alarak göreve başlamışlardır. Bkz.: Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, op. cit., ss. 40-41.

nın 96'ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca, hiçbir şekilde TBMM üye tamsayısının dörtte birinden yani 139'dan az olamaz.

1982 Anayasası, görev sırasında güvenoylamasında TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunu şart koşmakta iken, göreve başlarken yapılan güvenoylamasında çok daha az karar yeter sayısını yeterli görmektedir. 1982 Anayasası, hükümetlerin kurulması aşamasında böyle bir yöntem izleyerek rasyonelleştirilmiş parlamentarizm usullerinden hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırmaya yönelik araçlardan birine yer vermiş olmaktadır⁴³. Böylece hükümete istikrar kazandırılması amaçlanmıştır⁴⁴. Fakat bu hüküm, meclis aritmetiği düşünüldüğünde pek de amaçlanan sonuca hizmet etmemektedir. Çünkü hükümetin kendini gerçekten güvende hissedebilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun desteğini arkasına alması gerektiği bir aşıkardır⁴⁵. Zira böyle bir çoğunluğa dayanmayan hükümetin, göreve başlarken güvenoyu aşamasında muhalif partiler tarafından toplantı yeter sayısı yükseltilecek güvenoyu almaması sağlanabileceği gibi, bu hükümetin şans eseri göreve başlarken güvenoyu almış olsa dahi, her an verilebilecek bir gensoru önergesi neticesinde yapılacak güvenoylaması ile görevden düşürülme ihtimali oldukça yüksektir.

Peki Türkiye'de Bakanlar Kurulunun kurulma ve göreve başlama anı ne zamandır? Cumhurbaşkanı tarafından Bakanlar Kurulu listesinin onaylanarak atamaların yapıldığı an mı, yoksa Bakanlar Kurulunun parlamentodan güvenoyu aldığı an mı? 1982 Anayasasının 110'uncu maddesinin kenar başlığının "göreve başlama ve güvenoyu" olması sebebiyle bu konu doktrinde tartışılmıştır. Bizim de katıldığımız ve doktrinde baskın olan görüşe göre, Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından atamaların yapıldığı an kurulmuş ve göreve başlamış olur, Bakanlar Kurulunun göreve başlaması için parlamentodan güvenoyu almayı beklemesi gerekmez⁴⁶. Öncelikle Bakanlar Kuru-

⁴³ Kemal Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine Bir Deneme)", *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Eylül-Ekim 2000, s. 33.

⁴⁴ Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir", op. cit. s. 32.

⁴⁵ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gözden Geçirilmiş 11. b., İstanbul, Gerçek Yayınları, 1997, s. 227; Okşar, op. cit., s. 322; Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Asil Yayınları, 2009, s. 188; Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, 15. b., Ankara, İmaj Yayınları, 2012, s. 249.

⁴⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 340; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları, 2000, ss. 564-565; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. b., Konya, Mimoza Yayınları, 2013, s. 271; Cengiz Derdiman, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. b., Bursa, Aktüel Yayınları, 2013, ss. 425-426; Okşar, op. cit., s. 311; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., ss. 130-131; Tunç, Bilir, Yavuz, op. cit., s. 185; Sabuncu, op. cit., s. 249; Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*,

lunun kurulması, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı olmak üzere iki iradeye bağlıdır. 1982 Anayasasının 109'uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunun kurulmasına ilişkin olarak yasama organının iradesine yer verilmemiştir. Daha sonra TBMM tarafından verilecek güvenoyu, Bakanlar Kurulunun kurulmasını değil, zaten kurulmuş olan Bakanlar Kurulunun görevine devam edip etmeyeceğine ilişkin TBMM'nin iradesini ortaya koymasını öngören bir aşamadır⁴⁷.

1982 Anayasasının 110'uncu maddesinin kenar başlığına geldiğimizde, 1982 Anayasasının 176'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, madde kenar başlıklarının madde metninden sayılmayacağı açıkça belirtildiğinden, bahsi geçen "göreve başlama ve güvenoyu" kenar başlığından hukuki bir sonuç çıkarmak mümkün değildir⁴⁸. Kaldı ki, 1982 Anayasasının 110'uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta..." ve 116'ncı maddesinde yer alan "... kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde..." ifadelerinden, Bakanlar Kurulunun kurulma anının güvenoylamasından önce olduğu pozitif hukuk açısından da açıkça ortaya konmaktadır⁴⁹.

Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlama anı hakkında doktrinde savunulan bir diğer görüşe göre, Bakanlar Kurulu ancak parlamentodan güvenoyu aldıktan sonra göreve başlayabilir⁵⁰. İlhan Arsel bu görüşü savunmakta, Bakanlar Kurulu listesinin tam olarak parlamentoya sunulmasıyla Bakanlar Kurulunun resmen göreve başlamış sayılmayacağını, yalnız kurulmuş olacağını ve fiilen göreve başlayabileceğini ve Bakanlar Kurulunun resmen göreve başlayabilmesi için parlamentodan güvenoyu almış olması gerektiğini belirtmektedir⁵¹.

Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 2. b., Ankara, Turhan Yayınları, 2008, s. 228; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 244; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 8. b., İstanbul, Beta Yayınları, 2006, s. 342; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. b., İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982, s. 336.

⁴⁷ İba, op. cit., s. 228; Tunç, Bilir, Yavuz, op. cit., s. 185.

⁴⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 565.

⁴⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 342; Okşar, op. cit., s. 311.

⁵⁰ İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Ankara, Mars Matbaası, 1965, s. 388.

⁵¹ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, op. cit., s. 388.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinde hükümetin kurulması meselesinde, çalışmada yer alan diğer ülkelerden farklı olarak birinci sistem benimsenmiştir. Yani Federal Başbakanın atanması ve federal bakanların atanması işlemleri birbirinden ayrı bir biçimde gerçekleşmekte ve güvenoylaması mekanizması, Federal Başbakan adayının Cumhurbaşkanı tarafından önerilmesinden sonra söz konusu adayın hükümet programının değil bizatihi kendisinin oylanması şeklinde gerçekleşmektedir. Şimdi süreci daha ayrıntılı bir şekilde açıklayalım.

1949 Bonn Anayasasının “Başbakanın seçimi” kenar başlığını taşıyan 63’üncü maddesi, hükümetin kurulma sürecini⁵² düzenlemektedir. Söz konusu düzenlemeye göre, hükümetin kurulması sürecinin ilk adımını, Cumhurbaşkanı’nın genel seçimler sonunda Federal Mecliste çoğunluğu sağlamış partinin liderini, eğer parçalı bir Federal Meclis ortaya çıkmışsa koalisyon anlaşmasında hakkında uzlaşmaya varılan kimseyi, Federal Başbakan adayları olarak Federal Meclise önermesi teşkil etmektedir. Devamında Cumhurbaşkanı tarafından önerilen Federal Başbakan adayları hakkında, Federal Mecliste görüşmesiz bir oylama yapılmaktadır. Burada Federal Başbakan adayının hükümet programı için oylama yapılmamakta, bizatihi Federal Başbakan adayının kendisi oylanmaktadır. Fakat Federal Mecliste, federal bakanlar atandıktan sonra hükümet için ayrı bir güvenoylaması yapılmadığından, kanımca Federal Başbakanın seçimi mükemmel onun hükümet programına ve kuracağı kabineye güvenoyu verildiğinin bir göstergesidir. Zira Federal Meclis, 1949 Bonn Anayasasının 63’üncü maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği gibi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Federal Başbakanı seçmektedir. Federal Meclisin, kendisinin seçtiği bir Federal Başbakanın hazırlayacağı hükümet programına ve kuracağı kabineye dolaylı olarak onay verdiği pekala söylenebilir.

Federal Başbakan adayları Federal Meclisin salt çoğunluğunun oyu ile seçildiği takdirde, Cumhurbaşkanı “Başbakanın atanması” işlemini gerçekleştirir. Ataması yapı-

⁵² Biz bu başlık altında tekrardan kaçınmak adına yalnızca 1949 Bonn Anayasasının 63’üncü maddesinde düzenlenen hükümetin kurulmasına ilişkin genel seçimler sonunda izlenen süreci açıkladık. Federal Almanya Cumhuriyetinde hükümetin kurulduğu alternatif yollar, 1949 Bonn Anayasasının 67’nci maddesinde düzenlenen kurucu güvensizlik oyu ile hükümetin kurulması ve 68’inci maddesinde düzenlenen fesih tehdidi altında hükümetin kurulmasıdır. Bu usuller hakkında ayrıntılı bilgi, “Başbakanın atanması usulü” başlığı altında “Almanya” kısmında yer almaktadır.

lan Federal Başbakan, 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca kabinesinde yer almasını istediği federal bakanları belirler, bu bakan adayları, Federal Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve böylece hükümet kurulmuş olup göreve başlamaya hazırdır. 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, Federal Başbakan ve federal bakanların göreve başlarken Federal Meclis önünde Anayasanın 56'ncı maddesinde⁵³ öngörülen andı içmeleri gerektiği düzenlenmektedir. Fakat and içme merasiminin hükümetin göreve başlaması konusunda bir etkisinin bulunmadığı, Cumhurbaşkanı'nın federal bakanların atanması işlemini gerçekleştirilmesi ile beraber hükümetin kurulmuş olacağı kabul edilmektedir⁵⁴.

E. KARŞILAŞTIRMA

Bakanlar Kurulunun kurulması konusunda iki ana sistemin bulunduğunu belirtmiştik. Bu sistemleri tekrar kısaca özetlemek gerekirse, *birinci sistem* olarak adlandırdığımız sistemde, Başbakanın atanması ile bakan atamaları ayrı ayrı zamanlarda gerçekleştirilmekte ve bu iki atama işleminin arasına ülkenin benimsediği usule göre, ya parlamentonun Başbakan adayının kendisini oylaması aşaması girmekte ya da parlamentonun Başbakan adayının hükümet programını oylaması aşaması girmektedir. *İkinci sistemde* ise devlet başkanları, bir milletvekilini hükümeti kurmakla görevlendirmekte, Başbakan adayının Bakanlar Kurulunu oluşturmasından sonra devlet başkanları Başbakan ve bakanları birlikte atamaktadır. Bu aşamadan sonra da yine ülkenin benimsediği sisteme göre, Bakanlar Kurulunun hükümet programı parlamentonun güvenine sunulur ya da parlamentonun güveninin var olduğu kabul edilerek göreve başlarken güvenoyu mekanizması öngörülmez. Bu çalışmanın kapsamında yer alan ülkelerden Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye'de Bakanlar Kurulunun kurulması hususunda *ikinci sistem* benimsenmişken; Almanya'da Bakanlar Kurulu *birinci sistem* esas alınmak suretiyle kurulmaktadır.

⁵³ 1949 Bonn Anayasası 56. madde Görev Andı: Federal Cumhurbaşkanı görevine başlarken, Federal Meclis ve Federal Konsey üyelerinin birleşik toplantısı önünde aşağıdaki şekilde and içer: "Gücümü Alman ulusunun mutluluğuna adayacağıma, onun refahını arttıracığıma, ona gelebilecek zararları önleyeceğime, Anayasaya ve federal yasalara saygı gösterip, onları savunacağıma, yükümlülüklerimi titizlikle yerine getireceğime ve herkese karşı adaletli davranacağıma and içerim. Tanrı bana yardımcı olsun!". Yemin, dini bir ifade kullanmaksızın da yapılabilir. Bu maddenin Türkçe çevirisine şu siteden erişilmiştir.

Bkz. http://www.landkreis-prignitz.de/globalcontent/documents/asyl/grundgesetz_tuerkisch.pdf, (24.04.2016).

⁵⁴ Özer, op. cit., s. 109; Yavuz, op. cit., s. 104.

Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de Bakanlar Kurulunun kurulması şu süreçten ibarettir: Devlet başkanı ya da kral veya kraliçe, genel seçimler sonunda parlamentoda çoğunluğu tesis etmiş partinin siyasi liderini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmektedir. Bu kişi, kendi çalışma arkadaşlarından oluşan kabinesini oluşturmakta ve bir liste halinde devlet başkanının ya da kral veya kraliçenin onayına sunmaktadır. Son aşama olarak devlet başkanı veya kral ya da kraliçe tarafından Başbakanın ve bakanların ataması toplu bir biçimde yapılmakta ve Bakanlar Kurulu kurularak göreve başlamaktadır. Bu noktada Birleşik Krallık ve Fransa’da Bakanlar Kurulunun kurulduktan sonra göreve başlayabilmesi için parlamentodan güvenoyu alması zorunluluğu yoktur; zira ne Fransa’da 1958 Anayasası ile ne de Birleşik Krallık’ta bu husus bir anayasal gelenek ile kabul edilmemiştir. Türkiye bu aşamada, Birleşik Krallık ve Fransa uygulamasından ayrılmaktadır. Zira 1982 Anayasasının 110’uncu maddesi, Bakanlar Kurulunun atandıktan sonra TBMM’den güvenoyu alması gerektiği şeklinde bir hüküm içermektedir. Fakat bu güvenoylaması aşaması, Türk Anayasal sistemi bakımından Bakanlar Kurulunun kurulmuş veya göreve başlamış sayılması için zorunluluk şartı değildir; zira Türkiye’de Bakanlar Kurulu TBMM’den güvenoyu almadan önce kurulmuş ve göreve başlamış olmaktadır. Türkiye’de 110’uncu maddede öngörülen güvenoyu aşaması, kurulmuş ve göreve başlamış olan Bakanlar Kurulunun görevine devam edip etmeyeceğini belirleme fonksiyonu görmektedir.

Almanya’da ise Bakanlar Kurulunun kurulması bakımından *birinci sistem* benimsenmiştir. Almanya 1949 Bonn Anayasasının 63’üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Federal Meclis içinden bir milletvekilini Başbakan adayı olarak Federal Meclise önermektedir. Federal Meclis, Cumhurbaşkanı tarafından önerilen Başbakan adayının kendisini oylamakta ve eğer üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile bahsi geçen kimse Başbakan olarak seçilirse, Cumhurbaşkanı Başbakanı atamaktadır. Başbakan da 1949 Bonn Anayasasının 64’üncü maddesi uyarınca, federal bakanları seçerek bir Bakanlar Kurulu listesi hazırlamakta ve bu listede yer alan bakanlar son aşama olarak, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Bakanlar Kurulu böylece kurulmuş ve göreve başlamış olmaktadır. Almanya’da Bakanlar Kurulunun hükümet programı hakkında, Federal Meclisin güvenoyuna başvurulması şeklinde bir mekanizma mevcut değildir.

Üçüncü Bölüm

BAŞBAKAN

Çağdaş parlamenter rejimlerde, yürütme organının güçlendirilmesi eğilimine paralel olarak Bakanlar Kurulu içinde Başbakan, bir hayli sivrilmiş ve sistem içerisinde en güçlü siyasi aktör haline gelmiştir. Hatta bugün hükümetler dahi Başbakanlarının adı ile anılmaktadır.

Bu bölüm altında öncelikle, başbakanlık makamının tarihsel olarak ortaya çıkışını inceleyeceğiz. Devamında ise Başbakanın atanmasına, Başbakan atanma yeterliliklerine ve Başbakanın hukuki ve siyasi konumuna ilişkin genel bilgiler vererek, çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından bu hususları ayrı ayrı inceleyeceğiz.

I. BAŞBAKANLIK MAKAMININ TARİHSEL OLARAK ORTAYA ÇIKIŞI

Başbakanlık statüsü, tarihsel rastlantılar sonucu Birleşik Krallık'ta ortaya çıktıktan sonra, öncelikle parlamenter hükümet sistemini benimsemiş diğer Avrupa ülkelerinin ve devamında dünya ülkelerinin siyasal sistemlerinde kendine bir yer edinmiştir. Bu başlık altında çalışma kapsamında yer alan dört ülke bakımından Başbakanlık kurumunun tarihsel olarak ortaya çıkışını inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Parlamenter rejimin diğer kurumları gibi başbakanlık makamı da ilk kez Birleşik Krallık'ta önceden tasarlanmamış bir biçimde, şartların elvermesi neticesinde kendiliğinden oluşmuş bir statüdür. Hanover Hanedanından gelen Kral I. George, İngilizce bilmiyordu ve bu sebeple kabine toplantılarına katılmaktan geri duruyordu¹. Kralın bu kişisel durumu, onun yerine bir bakanın kabine toplantılarına başkanlık etmesini ve top-

¹ İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 121.

lantıda tartişılan konuların krala iletilmesinde krr görevini üstlenmesini zorunlu kıldı².

Birleşik Krallığın ilk Başbakanı, bu tarihsel tesadüf neticesinde Kral I. ve II. George dönemlerinde, 1724 ve 1742 yılları arasında görev yapan Hazine Lordu Sir Robert Walpole olmuřtur³. Fakat henüz terminoloji olarak, “Başbakan” unvanından yahut resmi bir “başbakanlık” statüsünden bahsetmek mümkün değildir. Robert Walpole, diğer bakanlarla hukuken eşit seviyede olmakla birlikte siyaseten üstünlük elde etmiş ve “İlk Bakan/Birinci Bakan” sıfatını kazanmıřtır⁴. Bir başka deyişle, ortada henüz resmi bir başbakanlıktan bahsedilemese de fiilen başbakanlık ortaya çıkmış ve bu fiili başbakanlık otoritesini kuran ilk kişi de Sir Robert Walpole olmuřtur⁵.

Parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinin temel unsurlarından biri olan, bakanların parlamentoya karşı bireysel siyasi sorumluluğu ilkesinin ilk rneği de Sir Robert Walpole’un istifasıdır. Sir Robert Walpole, yaklaşık 20 yıl görevde kaldıktan sonra parlamentonun muhalefeti nedeniyle istifa etmek zorunda bırakılmıřtır⁶. Fiili olarak başbakanlık yapmış olan Sir Robert Walpole’un istifası, kabinenin tümden düşmesine neden olmamıştır. Çünkü kabinenin kolektif sorumluluğu, henüz ortaya çıkmamıştı. Bu ilke, ilk kez 40 yıl sonra Birleşik Krallığın 11. Başbakanı Frederick North’un 1782 yılında gensoru mekanizması işletilmek suretiyle görevden alınması neticesinde uygulanmış olacaktır⁷.

Birleşik Krallık’ta Başbakana “*Prime Minister*” denmektedir. İlk defa “Başbakan” unvanı, aynı zamanda Birleşik Krallığın en genç Başbakanı olma unvanını da taşıyan William Pitt için kullanılmıřtır⁸. Başbakanlık statüsünün resmi olarak tanınması daha ileri bir tarihte, başbakanlık ofisini yasal olarak düzenleyen 1917 *The Chequer*

² Yavuz, op. cit., s. 110.

³ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 131; F. Randall, *British Government and Politics*, 2. b., Bungay/ Suffolk, The Chaucer Press, 1981, s. 230; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s.122.

⁴ Stephen Taylor, “Robert Walpole, First Earl of Orford”, *Biographical Dictionary of British Prime Ministers*, (ed. Robert Eccleshall, Graham Walker), London and New York, Routledge Press, 2002, s. 2; Heringa, Kiiver, op. cit., s. 132; Yzbaşıoğlu, op. cit., s. 58.

⁵ Erol Bilik, “İngiltere’de 18. ve 19’uncu Yzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 1-2, 1951, s. 444.

⁶ Yavuz, op. cit., s. 110.

⁷ Güneş, op. cit., s. 39.

⁸ Randall, op. cit., s. 230.

Estate Act ile mümkün olabilmiştir⁹. Başbakanlık makamının resmi olarak tanınmasının son halkasını ise 1937 yılında çıkarılan *Ministers of the Crown Act* oluşturmaktadır. Bu yasa ile Başbakan ve bakanların maaşlarına ilişkin kurallar ihdas edilmiş ve böylece başbakanlık, artık açıkça yasal bir dayanağa kavuşmuştur. Birleşik Krallık'ta sadece Başbakan değil ana muhalefet lideri de yasal bir dayanağa sahiptir. Şöyle ki, *Ministers of the Crown Act*, Başbakanın yanında ana muhalefet liderine de maaş verilmesini düzenlemektedir¹⁰.

B. FRANSA

Fransa'da başbakanlık kurumu, fiili olarak Birleşik Krallık'tan yaklaşık yüz sene sonra 1814 restorasyonu döneminde ortaya çıkmıştır. Fransa'nın ilk Başbakanı, 1814-1815 yılları arasında 1814 Fransa Geçici Hükümetinde, dışişleri bakanı olarak yer alan Charles Maurice de Talleyrand - Périgord olarak kabul edilmektedir¹¹. Fransa'da en uzun Cumhuriyet dönemi, 1875 Anayasası altında yaşanmış ve bu anayasa ile beraber ilk defa parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır¹². Fakat 1875 Anayasasında, başbakanlık kurumuna resmi olarak yer verilmemesine rağmen fiili olarak "Başbakan" statüsü ortaya çıkmış bulunmakta idi¹³.

Fransa'da başbakanlık, ilk kez resmi olarak IV. Cumhuriyet döneminde 1946 Anayasasında yer almıştır. Bu anayasanın "Bakanlar Kurulu" isimli altıncı bölümünde¹⁴, Cumhurbaşkanının her yasama döneminin başında birtakım görüşmelerden sonra bir kimseyi Başbakan olarak göstereceği, bu kimsenin hükümet programını ve Bakanlar Kurulu listesini hazırlayıp Milli Meclis'ten güvenoyu alması gerektiği, güvenoyu alınmış ise ancak bundan sonra Başbakanın ve bakanların Cumhurbaşkanının kararnamesiyle atanacakları düzenlenmektedir. 1958 Anayasası ile beraber yarı-başkanlık hükümet sistemini benimseyen Fransa'da başbakanlık müessesi muhafaza edilmiştir. Fransa'da, Başbakana "*Premier ministre*" denmektedir.

⁹ Randall, op. cit., s. 230. Bahsi geçen bu yasa bir emlak yasası olup, Başbakanın evini devletin resmi ikametgahı olarak kabul eden yasadır.

¹⁰ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 28.

¹¹ Güneş, op. cit., s. 64.

¹² Herman Finer, op. cit., s. 622; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 154.

¹³ Güneş, op. cit., s. 64.

¹⁴ 1946 Anayasasının tam metni için bkz.: Bülent Nuri Esen, "Fransa Cumhuriyeti Anayasası", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 5, S. 1-4, 1948, ss. 1-17.

C. TÜRKİYE

Türkiye’de başbakanlık kurumunun ortaya çıkışına ilişkin açıklamalarda bulunabilmek için öncelikle, tarihsel olarak Osmanlı Devleti’nin siyasi kurumlarına bakmamız gerekir. Bu sebeple, Kanun-i Esasi ile başlayarak daha sonra Türkiye Cumhuriyeti’nin 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında Başbakanlık kurumunun nasıl düzenlendiğini inceleyelim.

1876 Kanun-i Esasisi.- Osmanlı Devleti’nde tüm devlet yetkilerini uhdesinde toplamış olan padişah, devlet işlerinin görülmesinde kendisine yardım etmesi için birtakım yardımcıları tayin etmekte idi. Padişahın bu yardımcıları, sadece padişahın kendisine karşı sorumlu idi. Bu yardımcıları arasında en başta gelen ise önceleri veziriazam daha sonraları ise sadrazam olarak isimlendirilen ve devlet işlerinde padişahın en yetkili kişi olarak görülen devlet adamıdır. Nitekim kurumsal olarak, 1876 Kanun-i Esasisinin 7’nci maddesinde de Heyet-i Vükelaya (Bakanlar Kurulu) yer verilmiş ve üyelerinin padişah tarafından atanacağı ve görevden alınacağı düzenlenmiştir¹⁵. Fakat bu dönemde de Heyet-i Vükelanın sorumluluğu yalnızca padişaha karşı idi, meclise karşı herhangi bir sorumluluğu yoktu. Sadrazam atanabilmek için meclis üyesi olmak zorunluluğu da söz konusu değildi¹⁶. Bu sebeplerle Heyet-i Vükela, modern anlamda bir Bakanlar Kurulu sayılamayacağı gibi, sadrazamın da padişaha karşı siyaset yürütebilecek bir Başbakan gibi hareket etmesi mümkün değildi¹⁷. Yine de 1876 Kanun-i Esasisi döneminde de bu dönemden önce de bir “başvekil” olarak sadrazam, birinci bakan görevini üstlenmiştir.

1876 Kanun-i Esasisinde 1909 yılında yapılan değişiklikler, sadrazam ve vekillerin sistem içerisindeki yerini bir hayli değiştirmiştir. 1909 yılında 1876 Kanun-i Esasisinin 27’nci maddesi, vekillerin seçiminin sadrazam tarafından, atamasının ise padişah tarafından yapılacağı şeklinde yeniden düzenlenmiştir¹⁸. 1909 değişiklikleriyle beraber artık Heyet-i Vükelanın, Meclis-i Mebusana karşı siyasi sorumluluğu kabul edilmiş ve

¹⁵ Servet Armağan, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1978, s. 6.

¹⁶ Yavuz, op.cit., s. 202.

¹⁷ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 23. b., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Mart 2013, s.142.

¹⁸ Armağan, op. cit., s. 7.

böylece sadrazam artık padişahdan bağımsız olarak yürütme organının bir parçası haline gelmiştir¹⁹.

1921 Anayasası Dönemi.- Türk siyasi tarihinde başbakanlık makamı ilk kez, 1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Kanunla²⁰ yapılan değişiklik neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu anayasa değişikliğine geçmeden önce 1921 Anayasasının ilk metninin öngördüğü yürütme organından bahsetmek gerekir. 1921 Anayasası²¹, yasama organından bağımsız ayrı bir yürütme organı tasarlamamıştı. 1921 Anayasasının 2'nci maddesi ile yürütme yetkisi de Büyük Millet Meclisine verilmişti. 1921 Anayasasının öngördüğü sistemde, Büyük Millet Meclisi, kendi üyeleri arasından yaptığı bir seçimle İcra Vekilleri Heyetini oluşturmakta ve bu heyet, meclisin güdüm ve denetiminde yasama organının bir icra kurulu olarak çalışmakta idi²². Hatta bu kurul, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti" şeklinde isimlendirilmekteydi²³. 1921 Anayasasının 9'uncu maddesinin son fıkrasına göre, Büyük Millet Meclisinin başkanı, aynı zamanda İcra Vekilleri Heyetinin de doğal başkanıdır. Ayrıca 1921 Anayasasının 9'uncu maddesinde, İcra Vekilleri Heyetinin kendi üyeleri arasından birisini ayrıca başkan seçeceği de düzenlenmiştir. Böylece İcra Vekilleri Heyetinin, Büyük Millet Meclisi Başkanı ve kendi üyelerinin seçtiği başkan olmak üzere iki başkanı vardı.

1921 Anayasasında değişiklik yapılmasını öngören 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi ile yürütme organı bakımından, yeni bir kurum ihdas edilmiştir. Bu kurum ise Cumhurbaşkanlığı (reisicumhur) kurumudur²⁴. Bahsi geçen maddede Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından bir yasama dönemi için seçileceği düzenlenmiştir. Konumuzu ilgilendiren esas değişiklik ise 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı Kanunun 12'nci maddesinde, ilk kez "Başvekilin" düzenlenmiş olmasıdır. Söz konusu düzenlemeye göre Başvekil (Başbakan), meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanacak, diğer vekiller Başvekil tarafından belirlenecek ve Başvekil tarafından oluşturulan bu kurul, Cumhurbaşkanınca meclisin

¹⁹ Armağan, op. cit., s. 7.

²⁰ Kanunun tam adı, *Teşkilat-ı Esasiyye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanundur*. Bkz. Armağan, op.cit., s. 10. Bahsi geçen anayasa değişikliğine ilişkin kanunun tam metni için bkz.: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf>, (23.03.2016).

²¹ 1921 Anayasası'nın tam metnine şu siteden erişilmiştir. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (23.03.2016).

²² Tanör, op. cit., s. 259.

²³ Tahsin Bekir Balta, *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960, s. 9.

²⁴ Balta, op.cit., s. 12.

onayına sunulacaktır. Böylece modern anlamda Bakanlar Kurulunun oluşumu, 1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle beraber hukukumuzda girmiştir²⁵.

1924 Anayasası²⁶ Dönemi.- 1924 Anayasasında, 1921 Anayasasının öngördüğü Büyük Millet Meclisine “bağlı” icra kurulunun aksine yürütme organının güçlendirilmesine yönelik hükümler sevk edilmiştir. Fakat yine de 1924 Anayasasının kurduğu sistemde, parlamentonun yürütme organı karşısındaki üstünlüğü, kendisine tanınan geniş hükümeti denetleme yolları ile devam etmiş bu durumun karşısında yürütme organı, fesih yetkisinden mahrum bırakılarak ikinci planda kalmıştır²⁷. Bu tablonun anayasal dayanağı hiç kuşkusuz 1924 Anayasasının 7’nci maddesidir: “Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır.” Sonuç olarak, 1924 Anayasasının, meclis hükümeti sistemine ve özellikle yürütme organının oluşumunda parlamenter rejime benzer özellikler taşımasından ötürü karma bir sistem olarak isimlendirilen “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemini” benimsediği kabul edilmektedir²⁸.

1924 Anayasasının 24’üncü maddesinde Başbakanın, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından seçileceği düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında devamla Başbakanın, Meclis üyeleri arasından bakanları seçeceği ve listenin Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Meclise sunulacağı yer almaktadır. Görüldüğü üzere 1924 Anayasasının öngördüğü sistemde, hem Başbakanın hem de bakanların menşei milletvekilliğidir. Hükümetin kompozisyonuna ilişkin olarak 1924 Anayasasında yer alan son hüküm ise 45’inci maddedir. Bu maddede, bakanların, Başbakanın reisliği altında Bakanlar Kurulunu oluşturacağı hükmü yer almaktadır.

1924 Anayasası Başbakan hakkında yalnızca atanmasına ilişkin bir hüküm sevk etmiş ve Başbakanı Bakanlar Kurulunun reisi olarak konumlandırmıştır. Bu iki hükmün dışında 1924 Anayasası ile Başbakana, hükümetin ana politikalarını belirleme yetkisi, bakanlar arasındaki ihtilafları çözme ve ahengi tesis etme yetkisi verilmemiştir²⁹. 1924

²⁵ Armağan, op.cit., s. 10; Yavuz, op. cit., s. 203.

²⁶ 1924 Anayasasının 10.01.1945 tarihli 4695 sayılı Kanunla değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş metni için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (27.04.2016).

²⁷ Balta, op. cit., s. 13.

²⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., ss. 65-66.

²⁹ Balta, op. cit., s. 30.

Anayasasının 46'ncı maddesinde, Bakanlar Kurulunun hükümetin genel politikasından birlikte sorumlu olacağı şeklinde kolektif sorumluluk ilkesi ve devamla ikinci fıkrasında bakanların, her birinin kendi yetkisi dahilindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumlu olacağı şeklinde, bakanlar hakkında bireysel sorumluluk ilkesi kabul edilmiştir.

1924 Anayasasının düzenlemeleri ile Başbakana, Bakanlar Kurulu içinde 1982 Anayasasında olduğu kadar bir üstünlük verilmemişse de 1924 Anayasasına göre Başbakan, Bakanlar Kurulunun reisidir ve bakanları belirleme yetkisi Başbakana ait olduğundan hukuki olarak diğer bakanlardan da ayrı bir konumdadır. 1924 Anayasası döneminde, fiiliyatta Başbakanın yürütme organı içerisindeki ağırlığının daha yoğun olması beklenirken, bu yargıya varmak en azından 1946 yılına değin pek mümkün değildir. Zira 1923-1946 yılları arasında Türkiye'de Mecliste faaliyet gösteren yalnızca tek parti vardı ve 1950'de alternatif bir partinin Meclise girmesine değin, Cumhurbaşkanlarının aynı zamanda iktidar partisinin de lideri olmalarından ötürü Başbakanlar, Cumhurbaşkanlarının gölgesinde kalmıştır³⁰. Çok partili hayata geçişle birlikte bu tablo tam tersi yönde değişmeye başlamıştır.

1961 Anayasası Dönemi.- 1924 Anayasasının benimsemiş olduğu kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi, 1961 Anayasası ile beraber yerini parlamenter hükümet sistemine bırakmıştır. Zira 1924 Anayasasının yürütme yetkisinin kullanılma biçimini düzenleyen 7'nci maddesindeki sakıncalı hüküm yerine 1961 Anayasasının 6'ncı maddesinde yürütme, bir "görev" olarak fakat parlamenter rejime daha uygun bir biçimde "Yürütme yetkisi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" şeklinde düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında hükümete ilişkin yer alan hükümler, birkaç farklılık dışında esasen 1982 Anayasası ile benzer şekildedir. 1961 Anayasasının 102'nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmakta, Başbakan, Cumhurbaşkanı'nca TBMM üyeleri arasından atanmakta ve bakanlar da TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kimseler arasından Başbakanca seçilip Cumhurbaşkanı'nca

³⁰ Balta, op. cit., s. 30; Ilgın Barut, "2002-2014 Dönemi İçin Farklı Bir Hükümet Sistemi Tanımlaması: Türkiye'de Başbakanlık Hükümeti", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 3, S. 9, Mart 2015, s. 372.

nınca atanmaktadır. Görüldüğü üzere TBMM dışından bakan atanması usulü, ilk kez 1961 Anayasası ile Türk hukuk sistemine girmiştir.

1961 Anayasası ayrıca Başbakanın, Bakanlar Kurulu içindeki konumunu güçlendiren birtakım düzenlemeler de içermektedir: 1961 Anayasasının 105'inci maddesi ile Başbakana, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek yetkisi ayrıca ve açıkça verilmiştir. 1961 Anayasasının bu düzenlemeleri ile Başbakanın fiilen olmadığı gibi, artık hukuken de “*primus inter pares*” olmadığı teyit edilmiştir. Nitekim 1961 Anayasasının hazırlık sürecinde Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda 104'üncü maddeye ilişkin olarak Başbakanın hukuki konumu hakkında şu ifadeler yer almaktadır: “Bu madde Hükümet politikasının uygulanmasında ve insicamının muhafazasında, Modern Anayasa temayülüne uygun olarak, Başbakanın özel durumunu belirtmektedir”³¹.

Sonuç olarak, modern anlamda Bakanlar Kurulunun oluşumu ve başbakanlık kurumu, 1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle beraber hukukumuza girmiştir³². Başbakanlık müessesesi de bugünkü hukuki konumuna, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında aşama aşama yetkileri artırılmak suretiyle yükselmiştir.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinde “başbakanlık” kurumunu incelemeden evvel, Almanya'yı 1949 Bonn Anayasasına götüren tarihsel sürece değinmek gerekmektedir. Almanya siyasi geçmişini, ulusal birliğin görece tesisinden itibaren dört devre ayırmak mümkündür³³: (1) 1871-1918 İmparatorluk (*II. Reich*) Dönemi. (2) 1919-1933 Weimar Cumhuriyeti Dönemi. (3) 1933-1945 Nazi Rejimi Dönemi. (4) 1949 Bonn Anayasası ile başlayan Federal Almanya Cumhuriyeti Dönemi.

Almanya'da 1871 tarihinde, Prusya Kralının “Alman İmparatoru” unvanını taşıdığı bir imparatorluk kuruldu³⁴. İmparatorluk, içerisinde 25 eyaleti barındıran federalist

³¹ 09.03.1961 tarihli 27 Karar nolu Temsilciler Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu(5/7), s. 35. Tam metin için bkz.:

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, (26.04.2016).

³² Armağan, op.cit., s. 10; Yavuz, op. cit., s. 203.

³³ Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 2000, s. 276.

³⁴ Manfred C. Vernon, *Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*, (çev. Mümtaz Soysal), Ankara, Sevinç Basımevi, 1961, s. 90.

bir yapıya sahipti. Eyaletlerin başında prensler bulunmakta ve bu eyaletlerde egemenlik, halka değil bu prenslere aitti³⁵. Eyaletler, “*Bundestrat*” isimli bir meclis tarafından temsil edilmekteydi³⁶. İmparatorlukta, demokratik öğeler de mevcuttu. Genel ve eşit oy ilkesinin uygulandığı genel seçimlerle oluşturulan “*Reichstag*” isimli bir parlamento, yasama faaliyetini sürdürmekte idi³⁷. Devletin başı ve ulusal birliğin temsilcisi ise İmparator (*Kaiser*)du ve herhangi bir siyasi sorumluluk taşımamakta idi. Hükümet ise Başbakan tarafından yönetilmekte ve Başbakan imparatora bağlı olup, onun tarafından göreve getirilmekte ve görevden alınmakta idi, fakat parlamentoya yalnızca hükümetin icraatlarına ilişkin açıklama yapmakla yükümlü idi³⁸. Bu dönemde, modern anlamda bir başbakanlık müessesinin olmadığını söyleyebiliriz. Fakat İmparatorluk döneminin ilk Başbakanı olan ve bu görevde 9 yıl kalan Otto von Bismarck, baskın ve otoriter kişiliği ile etkin bir Başbakan olmuştur. Hatta icraatları ve baskın söylemleri sebebiyle kendisine “*Demir Şansölye*” denmiştir.

Alman siyasi tarihine ilişkin yukarıda yapmış olduğumuz ayırmada ikinci dönem, 1919 yılında başlayan Weimar Cumhuriyeti dönemidir. Almanlarda hep var olan “güçlü yürütme” arzusu, Weimar Anayasasına da yansımıştır. Nitekim yürütme organı içinde, kabine ve Başkan olmak üzere iki etken unsura yer verilmiştir³⁹. Yürütme organının bir kanadı olan Başkan, 7 yıllık bir periyot için halk tarafından seçilmekte olup, önemli anayasal yetkilere sahipti⁴⁰. Yürütmenin diğer kanadını ise parlamentoya karşı sorumlu Başbakan ve kabinesi oluşturmakta idi. 1919 Weimar Anayasası böyle bir yürütme organı tasarladığı için Maurice Duverger tarafından “yarı-başkanlık hükümet sistemi”lerinin bir örneği olarak gösterilmiştir⁴¹. Fakat 1919 Weimar Anayasası, döneminde, 1919 Şubat ve 1933 Ocak yılları arasında toplam 20 hükümet görev yapmış ve bu hükümetlerin ortalama görev süresi 8 ay olmuştur⁴². Bu vaziyetin tek sorumlusu, 1919

³⁵ Çam, op. cit., s. 278.

³⁶ Çam, op. cit., s. 278.

³⁷ Werner Heun, *The Constitution of Germany A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2011, s. 16.

³⁸ Heun, op. cit., s. 17.

³⁹ Herman Finer, op. cit., s. 649.

⁴⁰ H. Finer, op. cit., s.650.

⁴¹ Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., s. 78.

⁴² H. Finer, op. cit., s.656.

Weimar Anayasası değildi, özellikle sosyo ekonomik koşullar, dış baskıların da Weimar Anayasasının başarısızlığında payı mevcuttu⁴³.

1919 Weimar Anayasası, temel hak ve özgürlükler konusunda ilerici bir anayasa olarak nitelendirilmesine rağmen yine bu anayasa, anayasal ve hukuki bir şekilde Hitler diktatörlüğünün kurulmasına ortam sağlamıştır. Zira 1919 Weimar Anayasasının koyduğu kurallar çerçevesinde, 30 Ocak 1933 tarihinde Hitler, Başbakan olmuştur. Daha sonra Cumhurbaşkanı Paul von Hindenburg'ün ölümü üzerine Hitler, Cumhurbaşkanlığı görevini de üstlenerek tüm yetkileri şahsında toplamış ve 1945 yılına değin sürecek Alman faşizminin diktatörü olmuştur⁴⁴.

Almanya bugün, “Federal Almanya Cumhuriyeti” adı altında 1949 Bonn Anayasası⁴⁵ ile yönetilmektedir. Bu Anayasa, özellikle Nazi döneminin bir daha tekrar etmesi için Weimar Cumhuriyetinin kurumsal eksikliklerini gidererek, kuvvetler ayrılığına dayalı bir parlamenter rejim tesis etmiştir⁴⁶. Esasen bu anayasanın dayandığı üç temel özellik vardır: Bunlardan birincisi, hükümet istikrarsızlıklarını gidermek için rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının bir hayli kullanıldığı, güçlü bir yürütme organının tasarlanmış olmasıdır. Yürütme organının birinci kanadında bu sefer, “güçlü devlet başkanı” deneyiminden alınan dersler sebebiyle klasik parlamenter sistemde öngörüldüğü şekliyle kendisine sadece sembolik yetkiler verilmiş “devletin başı” pozisyonunda bir Cumhurbaşkanı (*Bundespräsident*) yer almaktadır⁴⁷. Cumhurbaşkanı, Federal Meclisin (*Bundestag*) tüm üyeleri ve toplamda Federal Meclis üye tamsayısına eşit olacak şekilde eyalet meclisleri tarafından seçilen temsilcilerden oluşan “Özel Federal Meclis” tarafından, 4 yıllık bir periyot için seçilmektedir⁴⁸. Yürütme organının ikinci kanadında ise politik gücün kendisinde toplandığı hükümet (*Bundesregierung*) ve bu hükümete başkanlık eden Federal Başbakan (*Bundeskanzler*) bulunmaktadır⁴⁹.

⁴³ Çam, op. cit., ss. 280-281.

⁴⁴ Çam, op. cit., s. 284.

⁴⁵ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası hakkında “1949 Bonn Anayasası” tabiri kullanılacaktır.

⁴⁶ Arslan, op. cit., ss. 104-105.

⁴⁷ Heun, op. cit., s. 136.

⁴⁸ Heringa, Kiiiver, op. cit., s. 126.

⁴⁹ Heun, op. cit., s. 128.

1949 Bonn Anayasasının ikinci temel özelliği - ki belki de en önemlisi - federalizmin yeniden canlandırılmış olmasıdır⁵⁰. Federatif yapı, yine gücün merkezileşmesini engellemek amacıyla sisteme dahil edilmiştir. Federal Almanya Cumhuriyetinde, 16 eyalet bulunup her eyaletin kendi parlamentosu, hükümeti ve bağımsız yargı organları bulunmaktadır⁵¹. Her eyaletin kendine has bir Anayasası⁵² (*Verfassung*) bulunmaktadır ve eyaletler ile federal devletin yetkileri Federal Anayasa (*Grundgesetz*) ile belirlenmiştir. 1949 Bonn Anayasasının üçüncü özelliği de federal yapının bir sonucu olarak, iki meclisli bir parlamento öngörmesidir. Bu meclislerden biri Federal Meclis (*Bundestag*) olup, karma bir seçim sistemi ile Federal Almanya Cumhuriyeti genelinde yapılan bir seçimle belirlenmiş 630 üyeden oluşmaktadır⁵³. İkinci meclis, 16 eyaletin temsilinin sağlandığı, her eyaletin nüfusu ile orantılı en az üç en çok beş üye ile temsil edildiği ve bu üyelerin eyaletlerin kendi hükümet üyelerinden olduğu Federal Konsey (*Bundestrat*) dir⁵⁴.

İşte Federal Almanya Cumhuriyeti yukarıda ifade edilen temel unsurlar üzerine inşa edilmiştir. Çalışmanın konusu bakımından önem arz eden kısım, yürütme organı içinde hükümetin konumudur. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi 1949 Bonn Anayasası, devlet başkanı yerine hükümeti ve hükümetin içinde de Başbakanı yetkilendirmeyi yeğlemiştir. Bu durum ise daha ziyade Weimar Anayasası dönemindeki hükümet istikrarlıklarına tepki mahiyetinde, hükümeti stabilize etmek için kullanılan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları ile temin edilmiştir⁵⁵. Ortaya ise siyaseten alt edilmesi anayasal kurallar ile bir hayli zorlaştırılmış Başbakan çıkmıştır. Nitekim, 1949 Bonn Anayasasının ilk Başbakanı, yönetimi otoriter bir görünüm sergilemiş olan Konrad Adenauer olmuştur⁵⁶. Federal Almanya Cumhuriyetinde Başbakanlara “*Kanzler*” (İngilizce *Chancellor*- Türkçe *Şansölye*)⁵⁷ denmektedir.

⁵⁰ Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür*, (çev. Bahattin Seçilmişoğlu), 9. b., Ankara, Adres Yayınları, 2007, s. 217.

⁵¹ Tacettin Karaer, “Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 22/3, Eylül, 1989, ss.18-19.

⁵² Almanya da eyalet Anayasaları için “*Verfassung*” terimi kullanılırken, Federal Anayasa için temel yasa anlamına gelen “*Grundgesetz*” terimi kullanılmaktadır. Bkz.: Karaer, op. cit., s. 18.

⁵³ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 82.

⁵⁴ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 86.

⁵⁵ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 158.

⁵⁶ Çam, op. cit., s. 286.

⁵⁷ Biz diğer ülkeler ile anlatımlarda bütünlüğü sağlamak adına “Federal Başbakan” terimini kullanacağız. Yine Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası için “temel yasa” yerine, “1949 Bonn Anayasası” terimi kullanılacaktır.

II. BAŞBAKANIN ATANMASI USULÜ

Siyasi bir makama getirilecek kimselerin belirlenmesinde kullanılan, birbirinden farklı usuller mevcuttur. Çağdaş demokrasilerde parlamento üyeleri eşit, gizli ve genel oy ilkesinin esas alındığı genel seçimlerle belirlenirken; cumhuriyetlerde bir başka siyasi makam olan devlet başkanları, parlamentoların belirli çoğunlukları temin edilerek yapılacak seçimlerle yahut yine tüm ülke genelinde yapılacak bir genel seçimle de belirlenebilmektedir. Başbakanın belirlenmesinde ise ülkeden ülkeye farklılık gösteren, birden farklı yöntem söz konusudur. Bu yöntemler şöyle sıralanabilir⁵⁸:

1. Devlet başkanının başbakanı doğrudan ataması + parlamentonun güvenoyu.
2. Devlet başkanının önerisi + parlamentonun kabulü + devlet başkanının ataması.
3. Başbakanın parlamento başkanı tarafından atanması.
4. Başbakanın halk tarafından seçilmesi usulü.

Şimdi çalışma kapsamında yer alan dört ülke açısından, Başbakanın atanmasında nasıl bir yöntem izlendiğini inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık açısından, Başbakanın belirlenmesi konusunda diğer ülkelerden farklı bir durum vardır, diyebiliriz. Esasında bu ayrık durum, İngiliz anayasal sisteminin kendine has yapısından ileri gelmektedir. Birleşik Krallığı diğer ülkelerden ayıran en önemli hususlardan biri, yazılı bir anayasaya sahip olmayışıdır. Aslında “İngiltere’nin bir anayasası yoktur” tabiri kadar, “İngiltere’nin yazılı bir anayasası yoktur” tabiri de isabetli değildir⁵⁹. Çünkü Birleşik Krallık, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin tek bir yazılı metin içerisinde toplanmış kurallara sahip değilse de dağınık bir şekilde anayasal kurallar içeren birçok yasal metne sahiptir^{60 61}.

Birleşik Krallık anayasal sisteminin, genel olarak üç kaynağı mevcuttur. Bu kaynaklardan ilki, İngilizce “act” olarak nitelendirilen ve parlamento tarafından çıkarı-

⁵⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., ss. 296-299.

⁵⁹ Gürbüz, op. cit., s. 61.

⁶⁰ Vernon, op. cit., s. 11; Hilarie Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 4. b., London, Cavendish Publishing, 2002, s. 17; Barendt, op. cit., s. 33.

⁶¹ Bu yasal metinler, normlar hiyerarşisinde diğer kanunlar ile eşit seviyededirler. Bu sebeple, devletin temel kuruluş ve işleyişine ilişkin Birleşik Krallık’ta yer alan bu yazılı metinler ile diğer kanunlar arasında bir astlık - üstlük ilişkisi bulunmadığından, bu yazılı metinler, şekli anlamda anayasa olarak kabul edilemezler. Bkz.: Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, op. cit., s. 113.

lan yasalardır. Birleşik Krallık anayasa hukukunun yazılı kaynağı, bu yasalar ve ülke siyasi tarihinde önemli bir yer tutan fermanlardır. Anayasal sistemin parçalarını oluşturan bu yazılı kaynaklara şu örnekler verilebilir⁶²: 1215 *Magna Carta Libertatum* (Büyük Ferman), 1628 *Petition of Rights* (Haklar Dilekçesi), 1679 *Habeas Corpus* Yasası, 1689 *Bill of Rights* (Haklar Yasası), 1701 *Act of Settlement* (Veraset Kanunu), 1832 *The Reform Act* (Büyük Reform Kanunu), 1911 ve 1949 *The Parliament Acts* (Parlamento Kanunları), 1972 *The European Communities Act* (Avrupa Toplulukları Kanunu), 1998 *Human Rights Act* (İnsan Hakları Kanunu), 2005 *Constitutional Refom Act* (Anayasal Refom Kanunu).

Anayasal kuralların ikinci kaynağı ise “*case-law*” olarak nitelendirilen Birleşik Krallık Mahkemelerinin verdikleri kararlardır. Özellikle temel hak ve özgürlükler konusunda mahkemelerin verdikleri kararlar, birtakım anayasal sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Son ve en önemli kaynak ise “*constitutional conventions*” yani anayasal geleneklerdir. Bu anayasal gelenekler o kadar önemlidir ki, Birleşik Krallık anayasal sistemi, adeta bu geleneklerden doğmuş ve bunların üzerine inşa olmuştur. Anayasal gelenekler, Karl Loewenstein’in deyimiyle, hiçbir zaman yasal bir düzenlemenin içinde yer almamış, fakat devletin tüm organları tarafından dürüstçe ve tam olarak uyulan davranış biçimleridir⁶³.

Birleşik Krallık anayasal kurallarının temel taşı, anayasal gelenekler (*constitutional conventions*) oluşturmaktadır. Özellikle çalışmanın konusu olan kabine-nin kuruluşu ve işleyişi, büyük ölçüde geleneklere dayanmaktadır. Hükümet, parlamento ve taca ilişkin birçok anayasal ilkenin kaynağı da bu geleneklerdir. Birleşik Krallık’ta parlamenter rejimin iskeletini oluşturan bu anayasal geleneklere şu örnekler verilebilir⁶⁴:

1. Başbakanın ve kabinesinin ortaya çıkışı ve pozisyonu.
2. Kabine, Avam Kamarası Üyeleri ve seçmen kitlesi arasındaki ilişkiler.
3. Başbakanın istemi olmaksızın kral veya kraliçe tarafından parlamentonun feshedilememesi.
4. Kral veya kraliçenin, politik kimlikten uzak ve birliğin sembolü biçimindeki anayasal pozisyonu.

⁶² Heringa - Kiiver, op. cit., s. 35; Vernon, op. cit., s. 12.

⁶³ Karl Loewenstein, *British Cabinet Government*, New York, Oxford University Press, 1967, s. 118.

⁶⁴ Loewenstein, op. cit., s. 118; Barnett, op. cit., s. 27; Gürbüz, op. cit., s. 62; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 125.

5. Parlamentonun yılda en az bir kere toplantıya çağırılması zorunluluğu.
6. Kral veya kraliçenin, Avam Kamarasında çoğunluğu sağlayan partinin liderini Başbakan olarak atamak zorunluluğu.
7. Kral veya kraliçenin kabine toplantılarına katılmaması.
8. Hükümetin Avam Kamarasının güvenine dayanması.
9. Bakanların bireysel ve kolektif siyasi sorumluluğu ilkesi.
10. Parlamentonun yaptığı bütün kanunlara kral veya kraliçenin kraliyet onayı vermesi...

Birleşik Krallık'ta Başbakanın belirlenmesi faaliyeti de tamamen bir anayasal geleneğin (*constitutional convention*) ürünüdür. Çok genel bir ifadeyle diyebiliriz ki, Birleşik Krallık Başbakanını, kral veya kraliçe seçer. Fakat kral veya kraliçe, bu seçiminde özgür değildir. Hukuki bir zorunluluk olmamasına rağmen kral veya kraliçe, Başbakanın seçimi hususunda yıllardan beri uygulana gelen anayasal gelenekler ile bağlıdır. Bu anayasal geleneğe göre, kraliçe ya da kral, Avam Kamarasında çoğunluğu sağlayan partinin liderini Başbakan olarak seçmek durumundadır⁶⁵. Ortada bir anayasal gelenek söz konusu olduğundan, kral veya kraliçenin bu geleneğin aksi yönde bir tutum sergilemesi pekala mümkündür ve aksi yönde yapılan bu seçim, hukuka aykırı bir durum da meydana getirmez. Hatta kral ya da kraliçe, bir kimseyi Başbakan olarak atamayabilir de, yasal olarak her zaman bir Başbakan bulunması zorunluluğu yoktur⁶⁶. Fakat böylesine bir tutum, geleneklerine çok bağlı Birleşik Krallık halkı tarafından hoş karşılanmayacak ve bu yönde yapılan bir tercih, kral veya kraliçenin prestijini ve siyasi konumunu zedeleyecektir. Bu sebeple de Birleşik Krallık Kral veya Kraliçeleri, her daim geleneklere uygun davranmaya özen göstermişlerdir.

Birleşik Krallık'ta seçim sistemi, dar bölgeli basit çoğunluk esasına dayandığından iki partili bir siyasi sisteme yol açmaktadır. Diğer küçük partileri içinde eriten bu sistem, parlamentoda güçlü siyasi çoğunluklara imkan vermektedir. Böylece kral ya da kraliçenin kimi Başbakan seçeceği, daha öncesinden, yani seçimlerin açıklandığı gün belli olmakta ve monarkın sonrasında izlediği prosedür, adeta formalite haline gelmektedir⁶⁷. Bu yüzden Birleşik Krallık'ta kral ya da kraliçe, Başbakanı seçmez, Başbakanı

⁶⁵ Özer, op. cit., s. 87.

⁶⁶ Colin Turpin, Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6. b., New York, Cambridge University Press, 2007, s. 356.

⁶⁷ Yavuz, op. cit., s. 108.

sadece atar⁶⁸. Başbakan olarak atanacak kişi de, seçim sonuçları açıklandığı anda Avam Kamarasında çoğunluğu elde etmiş olan siyasi partinin lideridir.

Birleşik Krallık, her ne kadar Westminster tipi bir parlamenter hükümet sistemine sahip olsa da yani iki parti sistemi ülkeye yerleşmiş bulunsa da zaman zaman tek parti hükümetinin kurulması mümkün olmamaktadır. Birleşik Krallık siyasi geçmişinde, koalisyon hükümetlerine pek rastlanmamaktadır. Örneğin 20'nci yüzyılda Birleşik Krallık, beş koalisyon hükümeti görmüştür⁶⁹. Genel seçimler sonucunda tek bir partinin Avam Kamarasında çoğunluğu sağlayamadığı hallerde, kral veya kraliçenin Başbakanı seçme faaliyeti önem kazanmakta ve kral ya da kraliçe bu ihtimallerde bazen karar veren pozisyonunda olabilmektedir⁷⁰.

Bir anayasal gelenek (*constitutional convention*) oluşacak kadar koalisyon deneyimi yaşamamış Birleşik Krallık için kral veya kraliçenin, Başbakanın seçimi konusunda genellikle şu süreci izlediği gözlemlenmektedir: Kral veya kraliçe öncelikle, yeni seçimler sonucunda Avam Kamarasında çoğunluğu kaybetmiş bir önceki Başbakanı, hükümeti kurması için Başbakan olarak atayabilir⁷¹. Bu ihtimalde Başbakan, Avam Kamarasında çoğunluğu temin etmemiş olsa da hala en fazla oyu almış siyasi partinin lideri ise ya dışarıdan destek alarak bir azınlık hükümeti ya da rakip partinin desteği ile koalisyon hükümeti kurabilir. Kral veya kraliçe bir başka ihtimal olarak, seçimler sonucunda parlamentoda sandalyeye sahip olan tüm partilere koalisyon hükümeti kurabilecek kişiyi danışır⁷². Partiler koalisyon hükümeti kurmak hususunda bir anlaşmaya varmış iseler, kral veya kraliçe bu anlaşmaya riayet eder ve en yüksek ihtimalle koalisyon hükümeti kurabilecek kişiyi Başbakan olarak atar. Partiler arasında koalisyon hükümeti kurulması yönünde bir uzlaşma sağlanamamış ve hükümeti kuracak herhangi bir siyasi parti lideri tespit edilememişse, kral veya kraliçe son çare olarak, parlamentoyu feshederek halkın hakemliğine tekrar başvurabilir⁷³.

Başbakanın atanması konusunda değinilmesi gereken önemli bir husus da bu atama işleminin biçimine ilişkindir. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı,

⁶⁸ Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, 4. b., London, Pearson Publishing, 2007, s. 228.

⁶⁹ Ocak 1910, Aralık 1910, Aralık 1923, Mayıs 1929 ve Şubat 1974 seçimleri sonucunda ülkeyi koalisyon hükümetleri yönetmiştir.

⁷⁰ S. E. Finer, op. cit., s. 149; Özer, op. cit., ss. 88-89.

⁷¹ Heringa - Kiiiver, op. cit., s. 132; Carroll, op. cit., s. 229.

⁷² Randall, op. cit., s. 5.

⁷³ Carroll, op. cit., s. 229.

iki başlı bir görünüme sahiptir: Devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu. Bu iki başlılık, özünde görünüştedir. Zira parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelerde, devlet başkanları siyaseten sorumsuz kabul edilmektedir. Sorumluluk ise Bakanlar Kuruluna hasredilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminin doğduğu Birleşik Krallık'tan yola çıkarsak, tüm yetkiyi elinde toplamış kral veya kraliçe, kendi uhdesindeki yetkileri aşama aşama kabine ve parlamento lehine kaybetmiştir. Her ne kadar diğer anayasal kurumlara doğru ciddi bir yetki devri olmuş ise de kral veya kraliçe, yedinde bazı yetkileri tutmayı başarmıştır. Birleşik Krallık'ta kral veya kraliçe iradesini, yazılı bir şekilde açıklıyor ve bu yazılı işlemine de mührü, aynı zamanda kendisine bu mührü saklama görevi de verilmiş olan kralın yüksek görevlileri veya bakanları basıyordu ve böyle bir gelenek zamanla, "Kral tek başına işlem yapamaz" ilkesini ve bu ilkenin uygulanma biçimi olarak da *karşı-imza* kuralını ortaya çıkardı⁷⁴.

Bugün ise karşı-imzanın anlamı, biçimsel bir şart olmaktan ziyade, sorumsuz devlet başkanının, yaptığı işlemlerin sorumluluğunu bakana aktarması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Karşı-imza, Kemal Gözler'in tanımıyla "... devlet başkanının yazılı bir işlemde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesi amacıyla Başbakan ve ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır"⁷⁵. Sonuç olarak diyebiliriz ki, devlet başkanlarının yaptıkları işlemler, Başbakanın ya da ilgili bakanın imzası ile tekemmül eder, eğer işlemde, Başbakan veya ilgili bakanın imzası yok ise bu işlemin akıbeti geçersizliktir⁷⁶.

Birleşik Krallık'ta Başbakan atama işlemi, kral veya kraliçenin yazılı olarak yaptığı bir işlemdir. Genel kural, kral veya kraliçenin yaptığı tüm işlemlerin, Başbakan ya da ilgili bakan tarafından imzalanmasıdır. Fakat yukarıda da belirtildiği gibi karşı-imza kuralı, Birleşik Krallık'ta bir anayasal gelenek (*constitutional convention*) ile benimsendiğinden, bu kurala ilişkin istisnalar da birtakım başka geleneklerin sonucudur. İşte bu istisnalardan biri de kral veya kraliçenin Başbakan atama işlemine ilişkindir. Birleşik Krallık'ta, kral veya kraliçenin Başbakan atama yetkisin, tek başına kullanabileceği yetkilerden olduğu ve karşı-imza gerekmeksizin bu işlemin yapılabileceği kabul edilmektedir.

⁷⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., s. 208.

⁷⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., s. 206.

⁷⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., s. 235.

B. FRANSA

Bakanlar Kurulunun, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde genel olarak Başbakan ve bakanlardan oluştuğunu belirtmiştik. Fakat Fransa, bu genel kuralın bir istisnasını teşkil etmektedir. Bu istisnaya geçmeden evvel, Fransa siyasal sisteminin değişimini görmek adına, Fransa’da bugün yürürlükte olan 1958 Anayasasının yapılma sürecinden ve bu anayasanın temel özelliklerinden bahsedeceğiz.

Bağımsızlık isteği ile Cezayir’de çıkan ayaklanmalar ciddi boyutlara ulaştığında o dönemin Cumhurbaşkanı, 29 Mayıs 1958’te General Charles de Gaulle’ü göreve çağırdı⁷⁷. Hükümetini kuran de Gaulle, Milli Meclisten iki önemli yasanın çıkmasını sağlayarak, adeta tüm otoriteyi bünyesinde toplamıştır. Bu yasalardan biri, de Gaulle Hükümetine altı aylık bir süre boyunca ulusun toparlanması için gerekli tüm önlemlerin alınmasına imkan sağlayacak yetkiyi vermekteydi⁷⁸. İkinci ve belki de en önemlisi ise, de Gaulle hükümetine yeni bir anayasa yapma yetkisi veren yasadır. Fakat Milli Meclis, bu yetkiyi verirken yeni anayasanın hazırlanmasına ilişkin kırmızı çizgileri belirlemiş ve bu sınırlar dahilinde bir anayasanın inşasına izin vermiştir. Milli Meclisin, de Gaulle hükümetine yeni anayasa yapım sürecinde koyduğu sınırlar şunlardır⁷⁹:

1. Yasama ve yürütme gücünün kaynağı genel oy olacaktır.
2. Yasama ile yürütme organının kuruluş ve işleyişinde kuvvetler ayrılığı ilkesine uyulacaktır.
3. Hükümet, parlamentoya karşı siyasi açıdan sorumlu olacaktır.
4. 1789 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde ve 1946 Anayasasının başlangıç bölümünde belirtilen temel hak ve hürriyetleri koruyan yargı bağımsızlığı korunacaktır.
5. Yeni anayasa, Fransa ile birlik kurmuş deniz aşırı topluluklar arasındaki ilişkileri düzenleyecektir.

De Gaulle ve ekibi tarafından hazırlanan, Fransa’da V. Cumhuriyet dönemini başlatacak olan yeni anayasa, 1958 yılında halk oylaması neticesinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir⁸⁰. 1958 Anayasasını önceki anayasalardan ayıran en önemli nokta, oldukça güçlü bir yürütme organı tasarlamış olması ve yürütme organının içinde Cum-

⁷⁷ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 156; Arslan, op. cit., s. 228.

⁷⁸ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 156.

⁷⁹ Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 14. b., İstanbul, Beta Yayınları, 2013, s. 649; Arslan, op. cit., s. 228.

⁸⁰ Heringa - Kiiver, op. cit., s. 39.

hürbaşkanı ve Başbakanı önemli anayasal yetkiler verilmiş olmasıdır⁸¹. Fransa'nın siyasal geçmişindeki en büyük kara delik, hükümetlerin kısa ömürlü olması ve buna bağlı olarak etkisiz bir yönetim görüntüsü çizmiş olmalarıdır. Bu durumun en önemli sebebi ise parlamentonun üstünlüğü ilkesinin katı bir şekilde uygulanmış olmasıdır⁸². İşte bu soruna çözüm getirmek için yasama ve yürütme organının formasyonunda ve yetkilerinde birtakım değişiklikler öngörülmüştür. Nitekim, 1958 Anayasasının mimarlarından ve aynı zamanda V. Cumhuriyetin ilk Başbakanı olan Michel Debré, yeni anayasaya hakim olan fikri şu sözlerle özetlemiştir. “Fransa’da hükümetlerin istikrarı öncelikle seçim yasalarından kaynaklanmaz, bu istikrar hükümetlere ilişkin tesis edilen kurallardan doğmalıdır”⁸³.

S. E. Finer, 1958 Anayasasını diğer Fransız anayasalarından ayıran dört önemli özelliğe dikkat çeker⁸⁴: Bunlardan birincisi, parlamenter temsilin büyük oranda tahrif edilmiş olmasıdır. İkincisi, yasama organının bir nevi susturulmuş olmasıdır⁸⁵. Üçüncüsü, yürütme organına karar alma sürecinde oldukça büyük bir ağırlık verilmesidir⁸⁶. Son olarak başkanlık makamı, Başbakanın ve kabinenin aleyhine güçlendirilmiştir. 1958 Anayasasına hakim bu anlayışı, anayasanın kaleme alınış biçiminden de görebilmek mümkündür. Zira bir Fransız anayasasında ilk kez, önce devlet başkanlığı ve hükümet düzenlenmiş, devamında sırasıyla yasama organı ve yargı organı düzenlenmiştir⁸⁷.

Fransa örneğini Bakanlar Kurulunun oluşumu konusunda istisnai kılan noktaya gelirsek, 1958 Anayasasının 9’uncu maddesine bakmamız gerekir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanının bir görevi de Bakanlar Kuruluna (*Conseil des ministres*) başkanlık

⁸¹ Robert Elgie, “France”, *Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe*, (ed. Robert Elgie), New York, Oxford University Press, 1999, s. 75.

⁸² Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 155.

⁸³ Michel Debré, “La Nouvelle Constitution”, *Revue française de science politique*, C. IX, S. 1, Ocak 1959, s. 7’den nakleden S. E. Finer, op. cit., ss. 300-301.

⁸⁴ S. E. Finer, op. cit., s. 302.

⁸⁵ Fransa parlamentosu iki meclisli olup Millet Meclisi ve Senato’dan oluşmaktadır. Her iki meclis tarafından kullanılan yasama yetkisi, 1958 Anayasasının 34’üncü maddesi ile oldukça kısıtlanmıştır. Şöyle ki, yasama organı yalnızca ilgili maddede tahdidi bir biçimde sayılan konularda ve bütçe yasası ile kalkınma planının hedeflerini belirleyen yasaları çıkarma yetkisine sahiptir. Bu konuların dışında yer alan her hususta, Bakanlar Kurulu, genel düzenleme yetkisine sahiptir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., ss. 172-182.

⁸⁶ Bu yetkilere ilişkin 1958 anayasal düzenlemelerinden şu örnekler verilebilir: Madde 38- Kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi, Madde 41- Yasama sürecinde itiraz hakkı, Madde 47- Belirli şartlar altında bütçe yetkisinin hükümete devri, Madde 49/3- Bir metni, kabulü için hükümetin siyasal sorumluluğa başvurarak metnin parlamento tarafından görüşülmeden yasalaşmasını sağlamak yetkisi, Madde 16- Cumhurbaşkanının olağanüstü durumlarda yasama yetkisini devralması.

⁸⁷ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 158.

etmektedir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, istisnai bir olay değil, süreklilik arz eden bir durumdur. Yani denilebilir ki, Cumhurbaşkanı olmadan Bakanlar Kurulu toplanamaz, karar alamaz ve hatta ortada bir Bakanlar Kurulu yoktur. Bu durum, Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulunun esaslı unsurlarından biri haline getirmektedir. Yani Fransa’da Bakanlar Kurulu üyeleri, diğer ülkelerden farklı olarak Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Fransa’da Bakanlar Kurulunun içinde, iki tane tek kişilik makam bulunmaktadır. Bu makamların siyasal sistem içindeki konumlarına ve ağırlıklarına çalışmanın ilerleyen başlıklarında değinilecek, bu başlık altında yalnızca Cumhurbaşkanın seçilme yöntemi ve Başbakanın ise atanma usulüne yer verilecektir.

Fransa Cumhurbaşkanı 1958 Anayasasının 6’ncı maddesine göre, beş yıllık bir dönem için tek dereceli genel bir seçimle belirlenir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü, 1962 Anayasa değişikliği ile getirilmiştir. 1958 Anayasasının ilk halinde, Cumhurbaşkanlığı seçim dönemi yedi yıl idi; fakat parlamentonun görev süresi ile eşitlemek adına 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu süre, beş yıla indirilmiş ve parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından yapılacağı belirtilmiştir⁸⁸. Bu anayasa değişikliğinin sebebi, Cumhurbaşkanlığı makamında ve Millet Meclisinde farklı partilerin üstünlük sağlamasını engellemek ve böylece *cohabitation* ihtimallerini en aza indirmektir⁸⁹. Ayrıca 1958 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı görevi için ardı ardına iki dönem seçilme yasağı öngörmektedir.

Cumhurbaşkanlığı seçim usulü, 1958 Anayasasının 7’nci maddesinde düzenlenmiştir. Oylama, ülke geneli tek bir seçim çevresi kabul edilerek gizli, tek dereceli ve iki turlu yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı adayı, ilk turda seçilebilmek için geçerli oyların salt çoğunluğunu almak durumundadır. Şayet bu çoğunluk, ilk turda herhangi bir aday tarafından temin edilemezse, ilk seçimleri izleyen on dördüncü gün ikinci tur yapılır. İkinci tura, yalnızca ilk turda en çok oy alan iki adayın katılma hakkı vardır. Bu oylamada ise geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. 1958 Anayasasının 58’inci maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanlığı seçimlerini Anayasa Konseyi yürütür, oylamaya ilişkin şikayetleri inceler ve oylama sonuçlarını ilan eder.

⁸⁸ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 135.

⁸⁹ Martin A. Rogof, *French Constitutional Law*, 2. b., Durhan/North Carolina, Carolina Academic Press, 2014, s. 59.

1958 Anayasasının 8'inci maddesine göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Anayasal düzenlemelere bakıldığında Cumhurbaşkanı, Başbakanı atamak konusunda sınırlandıran bir husus yoktur. Yani Cumhurbaşkanı, yasal olarak genel seçimler sonunda istediği kişiyi Başbakan atamak yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanı, Başbakanı atamak hususunda bir anayasal kural ile bağlı değilse de Fransa siyasal sistemine özgü bir durum olan *cohabitation* dönemlerinde bu yetki siyaseten sınırlanmaktadır. *Cohabitation*⁹⁰, yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın farklı siyasi partilerden oldukları dönemleri ifade eder⁹¹. Fransa'da siyasi güçlerde özdeşlik varsa, bir başka deyişle Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi partiden ise Cumhurbaşkanı Başbakanı atamak konusunda tamamen özgür olmakta ve istediği kişiyi Başbakan olarak atayabilmektedir⁹². Bu serbesti esasen, seçilen Cumhurbaşkanlarının parlamentoda çoğunluğa sahip partinin genel başkanı olmalarından ileri gelmektedir⁹³. Bu hallerde Cumhurbaşkanı, adeta “ikinci adam”ı belirlemektedir. Bir başka deyişle bu dönemlerde, Başbakan, Cumhurbaşkanı'nın keyfine binaen bu makama getirilmekte ve yine keyfine binaen bu makamda kalmaktadır⁹⁴.

Cohabitation dönemlerinde⁹⁵ ise Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı atama yetkisi oldukça daralmakta, genellikle Cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğunun mensup olduğu parti liderini Başbakan olarak atamak durumunda kalmaktadır. Eğer hiçbir parti parlamentoda çoğunluğu sağlayacak sandalye sayısına sahip değilse, Cumhurbaşkanları bu hallerde koalisyon ortaklarının uzlaştığı kişiyi Başbakan atamaktadır⁹⁶.

⁹⁰ Fransa'da bu kelimenin anlamı evlenmeden birlikte yaşama haline benzetilmektedir. Heringa, Kiiver, op. cit., s. 136.

⁹¹ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics An Introduction*, 6. b., China, Palgrave Macmillan Press, 2004, s. 284.

⁹² Sağlam, Şengül, op. cit., s. 38; Bülent Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2007, s.1225.

⁹³ Yavuz, op. cit., s. 79; Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1225.

⁹⁴ Bell, op. cit., s. 16.

⁹⁵ Fransa'da bugüne değin *cohabitation* dönemleri, 1986 (Cumhurbaşkanı Mitterrand-Başbakan Chirac), 1993 (Cumhurbaşkanı Mitterrand-Başbakan Balladur) ve 1997 (Cumhurbaşkanı Chirac-Başbakan Jospin) seçimleri ile başlamıştır.

⁹⁶ Yokuş, op. cit., s. 165.

Fransa’da 1958 Anayasası açıkça Cumhurbaşkanının karşı-imzadan muaf tuttuğu işlemlerini 19’uncu maddesinde düzenlemiştir⁹⁷. Cumhurbaşkanının karşı-imzadan muaf tutulan işlemlerinden biri de Başbakanı atama işlemidir. Zira 1958 Anayasasının 19’uncu maddesinde, 8’inci maddenin birinci cümlesine gönderme yapılarak, Başbakan atama işleminin karşı imza gerektirmeyen bir işlem olduğu düzenlenmiştir. Sonuç olarak, Başbakan atama işlemi, Cumhurbaşkanın tek başına yaptığı işlemler kategorisinde yer almaktadır.

C. TÜRKİYE

1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin 2’nci fıkrasına göre, Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanmaktadır. Madde metninde, Başbakanın atanması hususuna ilişkin sadece bu cümle yer almaktadır. Fakat Başbakan atama işlemi, ülke yönetiminde kural olarak bir yasama dönemi söz sahibi olacak hükümetin belirlenmesi bakımından, oldukça önemli bir anayasal süreç haline gelmektedir. Bu sebeple, anayasa metninde yer alan bu tek cümleden, esasında Başbakanın atanması ile ilgili cevaplanması gereken birçok soru türemektedir: Cumhurbaşkanı, kimi Başbakan atamalıdır? Başbakan atarken dikkat etmesi gereken hususlar var mıdır? Varsa bu hususlar nelerdir ve bu kuralların kaynağı neye dayanmaktadır? Cumhurbaşkanı, atama işlemini nasıl bir usulle gerçekleştirmektedir? Şimdi bu sorulara Türk hukuku bakımından cevap vermeye çalışacağız.

1982 Anayasasının 109’uncu maddesine bakıldığında Cumhurbaşkanını, Başbakan atamak konusunda birtakım maddi şartlar⁹⁸ dışında sınırlandıran herhangi bir hukuki mekanizmanın mevcut olmadığı görülmektedir. Bu tespitten hareketle, Cumhurbaşkanın, dilediği herhangi bir kimseyi Başbakan atayabileceğini hukuken söyleyebiliriz. Fakat genel seçimler neticesinde meclis aritmetiği, birtakım siyasi sonuçlar meydana getirmekte ve bu sonuçlara göre de Başbakanın kim olacağını belirlemede, Cumhurbaşkanının tutumu değişkenlik arz etmektedir. Bu siyasi sonuçlar iki şekilde

⁹⁷ Cumhurbaşkanının karşı imzadan muaf bu işlemleri şunlardır: Yasa tasarı ve tekliflerini ilgili maddede yer alan şartlar gerçekleştiğinde referanduma sunmak yetkisi (m. 11), Başbakana, Millet Meclisi ve Senato Başkanlarına danışarak Millet Meclisini feshetmek yetkisi (m.12), olağanüstü hallerde halkı durumdan haberdar etmek ve Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin görüşlerini aldıktan sonra durumun gerektirdiği her türlü önlemi almak yetkisi (m.16), İki meclise de mesaj gönderme yetkisi (m.18), bir uluslararası taahhüdün anayasaya aykırılığını beyan etmek yetkisi (m. 54), yasalar yayınlanmadan önce ön denetim için Anayasa Konseyi’ne başvurmak yetkisi (m.61).

⁹⁸ Bu maddi şartlar “Başbakanın Atanması Yeterliliği “ başlığı altında irdelenecektir.

ortaya çıkmaktadır: *Birinci ihtimalde*, mecliste sayısal çoğunluk açısından tek parti hakimiyeti söz konusudur. *İkinci ihtimalde* ise mecliste hiçbir parti, tek başına hükümeti kuracak sayıda sandalyeye sahip değildir.

Mehmet Turhan, 1993 yılında yayınladığı makalesinde, genel seçimler sonucunda üç olasılığın ortaya çıkabileceğini tespit etmektedir. Turhan'a göre bu olasılıklar şunlardır⁹⁹: 1. Hükümeti oluşturmuş olan siyasi parti, yapılan seçimlerde tekrar meclisteki çoğunluğu elde etmiştir. 2. Bir önceki iktidar partisi, yeni yapılan seçimlerde meclisteki çoğunluğunu kaybetmiş ve onun yerine diğer bir siyasi parti, mecliste tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde etmiştir. 3. Son olasılık olarak hiçbir parti, mecliste tek başına hükümet kuracak nicelikte bir çoğunluk elde edememiştir. Aslında Turhan'ın yapmış olduğu ayrımın ilk iki olasılığında, Cumhurbaşkanının Başbakan atamak hususunda izleyeceği yol bakımından bir farklılık söz konusu değildir. Her iki olasılıkta da Cumhurbaşkanı tarafından, aynı fiili uygulama tercih edilmektedir. Bu sebeple biz, ihtimaller bakımından ikili bir ayrım yapmayı uygun gördük.

Birinci ihtimalde, yani mecliste herhangi bir siyasi partinin mutlak çoğunluğu elde ettiği durumlarda, Cumhurbaşkanının Başbakanı atamak konusunda sahip olduğu hukuki serbesti oldukça kısıtlanmaktadır. Şöyle ki; Cumhurbaşkanı bu ihtimalde, mecliste mutlak çoğunluğu elde etmiş olan siyasi partinin lideri kim ise onu Başbakan atamak durumundadır¹⁰⁰. Bu uygulama, anayasal bir kuraldan ileri gelmemekte, Mehmet Turhan'ın ifadesiyle, parlamenter sistemin “yazılı” olmayan temel kurallarından doğmaktadır¹⁰¹. Parlamenter rejimin asli unsurlarından biri de yürütme organının, yasama organının güvenine dayalı olması kuralıdır. Bu temel kuralın anayasalarda yer alan yansıması ise parlamentolara, hükümetleri denetleme araçlarını veren maddelerin varlığıdır. Bu sebeple parlamenter rejimin işleyiş mantığı gereği, parlamentonun desteğini alabil-

⁹⁹ Mehmet Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 3, Eylül 1993, s. 27.

¹⁰⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., ss. 339-340; Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, op. cit., s. 378; Soysal, op. cit., 1997, s. 219; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 586; Gören, op. cit., s. 240; Özkan Tikveş, *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku*, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s. 185; Armağan, op.cit., s. 3; Özer, op.cit., s. 142; Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29.

¹⁰¹ Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29.

me olasılığı en yüksek kişinin Başbakan olarak atanması gerekmektedir¹⁰². Hiç şüphesiz bu kişi, parlamentoda mutlak çoğunluğu elde etmiş siyasi partinin lideridir.

1982 Anayasasının 110'uncu maddesine göre, Cumhurbaşkanınca atanan Bakanlar Kurulunun tam listesi TBMM'ye sunulmakta ve TBMM'nin güvenoyuna başvurulmaktadır. 1982 Anayasası, bu aşamadaki güvenoyu için özel bir çoğunluk aramakta, aksine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun, yeni kurulan Bakanlar Kuruluna güvenoyu vermesi yeterli olmaktadır. Fakat Başbakanın atanması hususunda, atanacak Başbakanın, parlamentoda mutlak çoğunluğu elde etmiş siyasi partinin lideri olması gerektiği vurgulanmaktadır.

Her ne kadar anayasa, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ilkeleri gereği, hükümetlerin kuruluşunu kolaylaştırmışsa da esasında bu durum bir görünüşten ibarettir. Parlamentoda en fazla sandalyeye sahip, ama meclis aritmetiği açısından mutlak çoğunluğu elde edememiş bir siyasi partinin liderinin Başbakan olarak atanması durumunda, bu Başbakanın kurmuş olduğu Bakanlar Kurulunun akıbeti, göreve başlarken meclisten şans eseri güvenoyu almış olsa dahi, büyük ihtimalle kısa süreli olacaktır. Zira mecliste salt çoğunluğu elde edememiş bir hükümetin, karşı çoğunluk tarafından düşürülmesi an meselesidir. Nitekim Servet Armağan, bu hususu şu şekilde ifade etmektedir: "...Bu tatbikat da yukarıdaki iddiayı desteklemektedir. Cumhurbaşkanının en çok oy alan Partinin liderini değil, güvenoyu alabilecek kimseyi Başbakan olarak ataması 'maksada' daha uygun olacaktır"¹⁰³. Güvenoyu alabilecek kimse ise 1982 Anayasasının kurduğu sistemde, ya parlamentoda mutlak çoğunluğu elde etmiş siyasi partinin lideri ya da koalisyon ortağı olarak anlaşılan ve böylece sayısal olarak parlamentoda mutlak çoğunluğa ulaşan siyasi partilerin üzerinde uzlaştığı kimsedir.

Cumhurbaşkanının, mecliste mutlak çoğunluğa sahip siyasi parti liderini Başbakan ataması gerektiğini öngören, anayasal yahut yasal bir düzenlemenin olmadığını belirtmiştik. Bu uygulama, hukuki bir gereklilikten değil, fiili bir gereklilikten kaynaklanmaktadır. Bu halde, Cumhurbaşkanının bu yerleşmiş fiili uygulama dışında hareket etmesi pek ala mümkündür. Bir başka deyişle, Cumhurbaşkanı, mecliste mutlak çoğunluğa sahip siyasi partinin liderini Başbakan atamazsa, hukuken Cumhurbaşkanını böyle bir uygulamaya zorlayacak bir mekanizma mevcut değildir.

¹⁰² Okşar, op. cit., ss. 247-248.

¹⁰³ Armağan, op. cit., s. 34.

Cumhurbaşkanı, mecliste mutlak çoğunluğa sahip siyasi partinin değil de diğer herhangi başka bir siyasi partinin liderini veya bir üyesini Başbakan olarak atarsa, bu Başbakanın kurduğu hükümet, meclisten kuvvetle muhtemel güvenoyu alamayacak yahut güvenoyu alsa dahi her an düşme tehdidi altında olan bu hükümetlerin akıbeti, kısa ömürlü olacaktır. Cumhurbaşkanının sergilediği bu tutum, 1982 Anayasasının 101'inci maddesinde öngörülen “tarafsızlığına” gölge düşürür ve Cumhurbaşkanlığı makamının otoritesini sarsar¹⁰⁴. Hatta Mehmet Turhan, Başbakan atama işlemi hususunda parlamenter rejimin yazısız kurallarına uyulmamasının, büyük bir anayasa bunalmına neden olacağını ve bu duruma sebebiyet vermekten ötürü, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı sorumluluğunun ortaya çıkacağını ifade etmektedir¹⁰⁵.

Mehmet Turhan'ın bu iddiası kanımızca abartılıdır. Şöyle ki; öncelikle Cumhurbaşkanının parlamentodaki mutlak çoğunluğa sahip siyasi partinin liderini değil de, parlamentoda sandalyeye sahip diğer herhangi bir siyasi partinin liderini Başbakan ataması durumunda, bu Başbakanın kurduğu Bakanlar Kurulunun, parlamentodan güvenoyu alamayacağı yüzde yüz şeklinde kesin değildir. Düşük bir ihtimal dahi olsa, bu Başbakanın ve bakanlarının, göreve başlarken güvenoyu mekanizması işletilirken TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun gerekli olmadığı kuralı da düşünüldüğünde, meclisten güvenoyu alması mümkündür. Haliyle bu şekilde bir tutum sergileyen Cumhurbaşkanı, görevini kötüye kullandığı otomatik olarak iddia edilemez. Zira Cumhurbaşkanının Başbakanı atamasından sonra seyredecek olaylar, dönemin siyasi şartlarına göre de değişiklik arz etmektedir. Ayrıca 1982 Anayasasında, “Cumhurbaşkanı, mecliste mutlak çoğunluğu elde etmiş siyasi partinin liderini Başbakan olarak atar.” şeklinde kural da mevcut değildir.

Probleme bir de “vatana ihanet” kavramı¹⁰⁶ penceresinden bakıldığında, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda veyahut ceza normu içeren herhangi bir diğer kanunda, “vatana ihanet suçu” şeklinde bir suçun yer almadığı görülmektedir¹⁰⁷. Ortada bir “vatana ihanet suçu” yer almadığından, Cumhurbaşkanının olmayan bir suç dolayısıyla “suçta ve cezada kanunilik” ilkesi gereği, TBMM tarafında suçlandırılması ve Anayasa

¹⁰⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., ss. 339-340; Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29.

¹⁰⁵ Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29.

¹⁰⁶ Bu hususa ilişkin doktrinde yer alan tartışmalara ilişkin toplu bir bakış açısı için bkz.: Murat Yanık, *Yüce Divan*, İstanbul, Derin Yayınları, 2008, ss. 101-102.

¹⁰⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., s. 548.

Mahkemesi tarafından da yargılanması mümkün değildir¹⁰⁸. Kanımızca Türk Ceza Kanununda yahut anayasada “vatana ihanet suçu” şeklinde bir suç yer alsaydı ve bu suçun maddi unsurları da Cumhurbaşkanının görevini kötüye kullanmasına ilişkin fiiller olsaydı dahi, Cumhurbaşkanının Başbakan atama işleminde yaygın fiili uygulamanın aksi şeklinde sergilediği tutum, bu suçun maddi unsurlarını karşılamazdı. Çünkü 1982 Anayasasının 109’uncu maddesi açıkça Cumhurbaşkanına, mecliste mutlak çoğunluğu elde etmiş siyasi partinin liderini Başbakan atamak görevini vermemektedir.

İkinci ihtimal, mecliste hiçbir siyasi partinin mutlak çoğunluğu elde edemediği, sayısal bakımdan meclisin çok parçalı bir görünüm sergilediği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu ihtimalde Cumhurbaşkanının, Başbakanı atarken kısmen de olsa serbest hareket edebilme imkanına sahip olduğu kabul edilmektedir¹⁰⁹. Fakat Mustafa Okşar’ın da belirttiği gibi, Cumhurbaşkanının inisiyatifinin artmasından ziyade bu yetkinin sınırlarının yönü değişmekte, bu sefer birden fazla Başbakan adayı söz konusu olabilmekte ama yine de Cumhurbaşkanının seçim işlemi, birtakım başka şartlara bağlı hale gelmektedir¹¹⁰. Şöyle ki, mecliste birden fazla siyasi partinin mutlak çoğunluğu tesis edecek şekilde, üzerinde uzlaştığı bir koalisyon anlaşması mevcut ise bu durumda Cumhurbaşkanı, koalisyon ortaklarının uzlaştığı kimseyi Başbakan olarak atamalıdır¹¹¹. Hiçbir parti hükümeti kurmak konusunda ortak bir zeminde buluşamamışsa, bu durumda en mantıklı hareket, Cumhurbaşkanının parlamentoda en çok milletvekilliği almış siyasi partinin liderini Başbakan olarak atamasıdır¹¹².

Cumhurbaşkanınının Başbakanı Atama İşleminin Niteliği. - Türkiye’de, Başbakan atanması hususuna ilişkin değinilmesi gereken bir diğer konu, Başbakanın ne zaman atanmış sayılacağı tartışmasıdır. Bu konuda karşımıza, Cumhurbaşkanınının Başbakan atamasına ilişkin ilk yaptığı işlemin, teknik olarak “görevlendirme mi?” yoksa “atama mı?” olması gerektiği şeklindeki belirsizlik çıkmaktadır. Esasında bu belirsizlik, fiili uygulama ile anayasal düzenlemenin birbiriyle örtüşmemesinden kaynaklanmaktadır.

¹⁰⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op.cit., s. 549.

¹⁰⁹ Özer, op. cit., s. 143; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 587; Yavuz, op.cit., s. 205; Gören, op. cit., s. 240; Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, op. cit. s. 378.

¹¹⁰ Okşar, op.cit., s. 248.

¹¹¹ Özer, op.cit., s. 143; Okşar, op.cit., s. 249; Soysal, op.cit., s. 219; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 586; Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit, s. 338.

¹¹² Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 31; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 586; Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 338.

Uygulamada Cumhurbaşkanı, genel seçimlerden sonra parlamentonun aritmetiğine göre yukarıda belirtmiş olduğumuz kuralları dikkate alarak, meclis içinden bir milletvekilini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmektedir¹¹³. Bu hususta uygulamadan son örnek, Cumhurbaşkanının 17.11.2015 tarihli 29535 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ve Başbakanlığa hitaben yazdığı Bakanlar Kurulunun kurulmasına dair işlemi gösterilebilir¹¹⁴. Bu işlemin başlığı, Başbakanın atanması olmadığı gibi işlemin metninde “Bakanlar Kurulunun yeniden kurulması için, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 109’uncu maddesi uyarınca, Konya Milletvekili ve Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Sayın Ahmet DAVUTOĞLU görevlendirilmiştir” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadenin lafzından da anlaşıldığı üzere, Cumhurbaşkanı, Başbakanı atamamakta, sadece görevlendirmektedir. Fakat 1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin 2’nci fıkrasında açıkça, Başbakanının “atanacağı” belirtilmekte, görevlendirmeden bahsedilmemektedir.

Peki Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunu kurmak için bir milletvekilini görevlendirme yetkisi var mıdır? Mehmet Turhan, bu soruya bir başka şekilde “Neden atamaya yetkili olan kişi aynı zamanda o konuda görevlendirmeye yetkili olmasın?” şeklindeki soru ile yanıt vermekte ve atamaya yetkili makamın, görevlendirmeye de yetkili olduğunu belirtmektedir¹¹⁵. Aynı doğrultuda doktrinde Cumhurbaşkanının, Başbakanı atamadan önce görevlendirmesi gerektiği kabul edilmekte ve bu görüşü destekleyecek iki argüman ileri sürülmektedir¹¹⁶. Bu argümanlardan birincisi, görevlendirilen milletvekilinin, Bakanlar Kurulunu kurup kuramayacağını belli olmamasıdır. Bir başka deyişle, görevlendirilen milletvekilinin, Bakanlar Kurulunu kurup kurmaması durumuna binaen, o milletvekili Başbakan olarak atanacaktır. Eğer görevlendirilen milletvekili, Bakanlar Kurulunu kurmayı başaramazsa, görevini iade edecek ve hükümeti kurması için bir başka milletvekili Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecektir.

¹¹³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 561; Okşar, op. cit., s. 236; Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 28.

¹¹⁴ Bahsi geçen işlemin tam metni için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151117m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151117m1.htm>, (31.03.2016).

¹¹⁵ Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29. Aynı görüşte bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 563.

¹¹⁶ Turhan, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, op.cit., s. 29. Aynı görüşte bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 563; Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1233.

İkinci argüman ise Cumhurbaşkanı, Başbakanı görevlendirmek yerine atarsa, bu durumda eski Bakanlar Kurulu yenisi kurulana kadar görevine devam edeceğinden, ülkenin aynı anda iki Başbakana sahip olacağı ve bu sebeple Cumhurbaşkanının, Başbakan atamak yerine bir milletvekilini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmesinin daha uygun olacağı şeklindedir. Özellikle bu argüman bakımından, “görevlendirme” işleminin tercih edilmesi gerektiği savunulabilir. Fakat böylesine bir uygulamada, ciddi bir anayasal problem ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, Cumhurbaşkanının bir milletvekilini, Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmesi, o kimseyi “Başbakan” atadığı anlamına gelmemekte ve Başbakan, Bakanlar Kurulu listesini Cumhurbaşkanına sunduktan sonra, Bakanlar Kurulu üyelerinin atamaları ile birlikte atanmaktadır¹¹⁷. 1982 Anayasasının 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre, hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz. Bakanları seçme yetkisi, 1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin son fıkrası gereğince, yalnızca Başbakana verilmiş bir yetkidir. Fakat Cumhurbaşkanının bir milletvekilini, hükümeti kurmakla görevlendirmesi işleminin sonunda ortaya bir Başbakan çıkmamakta, anayasal olarak Başbakana ait olması gereken yetki, herhangi bir milletvekili tarafından kullanılmaktadır. Bu durum açıkça, 1982 Anayasasının 6’ncı maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Fakat uygulamada yukarıda ifade ettiğimiz gibi, hem “Başbakan atama işlemi” değil, “bir milletvekilini görevlendirme işlemi” yapılmakta ve bu fiili durumla tamamen bağdaşmayan bir şekilde, Bakanlar Kurulu listesini hazırlayan milletvekili, bu listeyi Cumhurbaşkanına sunduğu işlemin altına *Başbakan* sıfatı ile imza atmaktadır¹¹⁸. Henüz Cumhurbaşkanı tarafından atama işlemi gerçekleştirilmediği için Bakanlar Kurulu listesinin yer aldığı işlemi, görevlendirilen milletvekilinin “Başbakan” sıfatı ile imzalamasının hukuki bir dayanağı yoktur. Çünkü Başbakan adayı, bu sıfatı ancak Cumhurbaşkanı tarafından Bakanlar Kurulu ile birlikte toplu şekilde yapılan atama neticesinde kazanacaktır¹¹⁹.

Cumhurbaşkanının Başbakan Atama İşlemi Karşı İmza Kuralına Tabi Midir?-

Türkiye’de Başbakanın atanması bakımından irdelenmesi gereken son husus, atama işleminin biçimine ilişkindir. “Başbakan atama” işlemi, Cumhurbaşkanının tek başına

¹¹⁷ Atar, op. cit., s. 270; Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1233.

¹¹⁸ Örnek bir uygulama, Türkiye’de 64. Hükümetin kurulmasına dair işlemdir. Bkz.: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm>, (31.03.2016).

¹¹⁹ Okşar, op. cit., s. 238.

yapabileceği bir işlem midir yoksa bu işlem karşı-imza kuralına tabi midir? Bu husus, öncelikle problemin özünü teşkil eden ve Türk anayasal sistemi bakımından hayli tartışmalı olan, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler var mıdır, varsa bu işlemler hangileridir, bu ayrım hangi kritere yahut kriterlere göre yapılmaktadır şeklindeki soruların cevaplanmasını gerektirmektedir. Biz çalışmanın konusundan uzaklaşmamak adına, doktrinde bu hususta yer alan iki görüşü açıklayarak, tartışmayı yalnızca Başbakanın atanması işlemi açısından inceleyeceğiz.

1982 Anayasasının 105'inci maddesinin birinci fıkrası, Cumhurbaşkanının işlemlerinin biçimi hakkında şu hükmü içermektedir:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzaları olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”

Yukarıda verilen madde metninde de belirtildiği üzere, kural olarak Cumhurbaşkanının tüm işlemleri karşı-imza kuralına tabidir ki, sorumsuz Cumhurbaşkanının yapmış olduğu işlemlerin sorumluluğunun, Başbakan ya da ilgili bakana yükletilmesi, parlamenter rejimin en temel kurallarından birini ifade etmektedir. Ancak madde metninde “tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri” denilmek suretiyle, bir istisna işlemler kategorisi yaratılmıştır. Doktrindeki tartışma da tam bu noktada cereyan etmektedir. Bahsi geçen maddede Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler şeklinde bir ifadenin yer almasına karşın, Anayasa veya herhangi bir kanun maddesinde bu işlemler sayılmamıştır¹²⁰. Bu işlemler var ise de neler olduğu belli değildir. Zira bu istisnai işlemlere ilişkin pozitif bir hüküm, Türk hukuk düzeninde yer almamaktadır. Bu sebeple doktrin, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin var olduğunu savunanlar ve böyle bir işlem kategorisinin var olmadığını savunanlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu tartışmanın önemi, esasında 1982 Anayasasının 105'inci maddesinin ikinci fıkrasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanının, resen imza-

¹²⁰ 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında, Cumhurbaşkanın hangi işlemleri tek başına yapabileceği bir maddede açıkça sayılmıştı. Milli Güvenlik Konseyi, daha sonra “Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir” şeklinde bir gerekçe ile bahsi geçen maddeyi anayasa metninden çıkarmıştır. Tasarıda yer alan fakat daha sonra çıkarılan, tasarının 113'üncü maddesinin ikinci fıkrasında açıkça, Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin olmak üzere tek başına imzalayacağı işlemler ayrı ayrı sayılmıştı. Bu işlemlerden biri de Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin bir yetkisi olan “Başbakanı atamak” yetkisi idi. Diğer karşı-imza gerektirmeyen işlemler ve açıklamalar için bkz.: Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., ss. 116-118.

ladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz. Böylece 1982 Anayasasının 2'nci maddesi ile cumhuriyetin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen "hukuk devleti" ilkesinin uygulama alanı dışında bırakılan ve yargı mercileri tarafından dokunulamayan bir işlem kategorisi yaratılmıştır.

Birinci ve baskın olan görüş, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler konusunda anayasada bir açıklık yoksa, Cumhurbaşkanının Anayasada sayılan tüm yetkilerinin, tek tek mahiyetinin tespit edilerek bir sonuca varılması gerektiğini kabul etmektedir¹²¹. Bu görüşe göre, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına verilen yetkiler, kendi içinde "tarafsız devlet başkanı" sıfatı esas alınarak verilen yetkiler ve diğer yetkiler olmak üzere iki ayrılmaktadır¹²²:

1. Cumhurbaşkanına "tarafsız devlet başkanı" sıfatı sebebiyle verilen yetkiler, yasama ve yargı ile ilgili yetkiler olup; taraflı olan hükümet ile paylaşılmasının bu yetkilerin mahiyetine uygun düşmediği kabul edilmektedir¹²³. Neden yasama ve yargı ile ilgili yetkiler, Cumhurbaşkanının "tarafsız devlet başkanı" sıfatı ile kullandığı yetkilerden sayılmaktadır sorusuna ise şu şekilde cevap verilmektedir: Cumhurbaşkanına yasama ve yargı alanına ilişkin verilen yetkilere bakıldığında, bu yetkilerle Cumhurbaşkanı, yasama ve yargı faaliyetlerine aktif olarak katılmamakta, sadece organların oluşumu hususunda söz sahibi olmakta, herhangi bir organı harekete geçirecek mekanizmayı başlatmakta veyahut bir hususun tekrar tartışılmasını sağlamaktadır¹²⁴.

2. Doktrinde benimsenen bu görüş tarafından yapılan ayırım doğrultusunda, geriye diğer yetkiler olarak Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileri kalmaktadır. Fakat organlar bakımından yapılan bu ayırım, yürütme alanına ilişkin yetkiler açısından işlevsel olmamakta ve yürütme alanına ilişkin yetkiler bakımından da Cumhurbaşkanının icrai nitelikte olmayan törensel yetkileri ve icrai yetkileri olmak üzere bir alt ayırım yapılmaktadır¹²⁵. Böylece Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin icrai nitelikteki yetkileri, karşı-imza kuralı tatbik edilmek suretiyle kullanıl-

¹²¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 330; Cem Eroğul, *Anatüzeğe Giriş*, 5. b., Ankara, İmaj Yayınları, 1997, s. 282; Atar, op. cit., ss. 260-261; Yavuz, op. cit., ss. 153-154; Sezginer, op. cit., s. 101; Tunç, Bilir, Yavuz, op.cit., ss. 161-162; Derdiman, op. cit., s. 410; Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 308; Sabuncu, op. cit, s. 242; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 118; Yokuş, op. cit., s. 106; Okşar, op. cit., s. 242.

¹²² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 330.

¹²³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., ss. 330-332.

¹²⁴ Eroğul, *Anatüzeğe Giriş*, op. cit., s. 282; Sabuncu, op. cit., s. 243; Yokuş, op. cit., s. 107.

¹²⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 332.

malı, bu alana ilişkin törensel yetkiler ise Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmalıdır.¹²⁶. Haliyle hangi yetkilerin icrai yetkiler hangi yetkilerin ise törensel yetkiler olup olmadığının tespiti, Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin tüm yetkilerinin tek tek irdelenmesini gerektirmektedir. Biz burada yalnızca, genel çerçeveyi vermekle yetindik, yetkiler kapsamında spesifik bir inceleme yapmadık.

Anayasa Mahkemesi de hem 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlar hem de 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda, Cumhurbaşkanının yetkilerinin mahiyetine göre, tek başına yapabileceği işlemler ve karşı-imzaya tabi işlemlerin saptanabileceğini belirterek, 1982 Anayasasının 105'inci maddesinin birinci fıkrasına yorum yoluyla birtakım istisnalar getirmiştir. Anayasa Mahkemesi, 27.04.1993 tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı Kararında, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler konusunda şunları söylemiştir:

“Parlamentar hükümet sistemi benimsenen Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. Madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. Anayasa'daki 'Cumhurbaşkanının ... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır.' kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır”¹²⁷.

İkinci görüşe göre, 1982 Anayasasının kurduğu sistemde, Cumhurbaşkanın tek başına yapabileceği işlemler yoktur, Cumhurbaşkanın tüm işlemleri istisnasız Başbakanın veya Başbakanlar birlikte ilgili bakanın karşı-imzasına tabidir¹²⁸. Her ne kadar 1982 Anayasasının 105'inci maddesinde, Cumhurbaşkanın tek başına yapabileceği işlemler şeklinde bir işlem kategorisi belirtilmişse de Anayasanın ve diğer kanunların hiçbir yerinde, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı bir işlem düzenlenmemiştir. Genel kural, parlamenter rejimlerde siyaseten sorumsuz Cumhurbaşkanlarının tüm işlemlerinin, karşı-imza kuralına tabi olmasıdır. Bu kuralın mefhumu muhalifinden, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri içeren hükümlerin istisnai hükümler olduğu sonucu çıkmaktadır. Genel kuralın istisnasını teşkil eden hükümlerin ise açık seçik belirtilmesi gerekmektedir, bir işlemin istisna teşkil edip etmediği hususunda bir tereddüt var ise o

¹²⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 332.

¹²⁷ Anayasa Mahkemesi, 27.04.1993 tarih ve E. 1992/3, K. 1993/18 sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, C. I., ss. 102-103.

¹²⁸ Kemal Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?*, Bursa, Ekin Yayınları, 2000, s. 62.

işlemin, genel kurala tabi olduğu kabul edilir. İkinci görüşü savunan Kemal Gözler, birinci görüşü de eleştirerek kendi tezini şu şekilde ifade etmektedir:

“... önerilen çözüm her ne kadar kendi içinde tutarlı bir mantığa sahip ve özellikle, demokrasi ve hukuk devleti ilkeleriyle uyum içindeyse de, hukuk mantığıyla uyum içinde değildir. Çünkü, yukarıdaki çözüm, karşı-imza kuralına yorum yoluyla istisna üretmektedir. Oysa yukarıda da genel olarak belirttiğimiz gibi, hukuk mantığında, yorum yoluyla, istisna yaratılamaz. Bir kurala istisna ancak o kuralın koyucu tarafından getirilebilir. Çünkü, istisna, o kuralın kapsamını daraltan bir fonksiyona sahiptir... Doktrin ve Anayasa Mahkemesi Anayasaya kural koymaya yetkili organlar değildir. O halde doktrin ve Anayasa Mahkemesinin Anayasada mevcut bir kuralın istisnasını belirlemeye yetkileri yoktur”¹²⁹.

Orhan Aldıkaçtı da her ne kadar Cumhurbaşkanının bazı işlemlerinin¹³⁰ karşı-imzadan muaf tutulması gerektiğini ifade etse de Anayasaya, “Cumhurbaşkanlarının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır” kuralı koyulmuş ve bu kurala bir istisna getirilmemişse, Cumhurbaşkanının tek başına herhangi bir işlem yapamayacağını savunmaktadır¹³¹. Orhan Aldıkaçtı bu görüşünü, şu beyanları ile ifade etmektedir:

“Bu durumda, Anayasamızda gerekli istisnai hükümlerin bulunmaması dolayısıyla ile Cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanın imzası olmadan ihdas ettiği kararnameler noksan kalmış tasarruflardır ve hukuki sonuç doğurmamaları gerekir. Bazı yetkilerin Cumhurbaşkanının şahsına tanındığı ve dolayısıyla ile Cumhurbaşkanının tek başına imzalaması ile tekemmül edeceği görüşü ise yerinde değildir. Anayasamızda yorum yetkisi yasama ve yürütme organlarına tanınmamıştır ve bu organlar arasında yetki hususunda çıkacak çatışmaları da hal edecek bir makam tesis edilmemiştir”¹³².

Peki Cumhurbaşkanının Başbakanı atama yetkisi, karşı-imza kuralına tabi midir? Cumhurbaşkanının Başbakanı atama yetkisi, 1982 Anayasasının 104’üncü maddesinde, yürütme alanına ilişkin yetkiler arasında sayılmaktadır. Yani Başbakanı atama yetkisinin, yürütme alanına ilişkin bir yetki olduğu hususunda bir tereddüt söz konusu değildir. Doktrinde hakim görüş, Başbakan atama işleminin, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerden olduğu şeklindedir¹³³. Anayasa Mahkemesi de

¹²⁹ Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, op. cit., s. 61.

¹³⁰ Orhan Aldıkaçtı bu işlemlere örnek olarak “Başbakanın atanması”nı göstermektedir. Devlet Başkanının tüm kararları Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır şeklindeki katı bir sonucun, görevi herhangi bir şekilde son bulan eski Başbakanın imza atmaya reddetmesi halinde fiili bir güçlük ortaya çıkaracağını belirtmektedir. Bkz.: Aldıkaçtı, op. cit., s. 325.

¹³¹ Aldıkaçtı, op. cit., s. 325.

¹³² Aldıkaçtı, op. cit., s. 333.

¹³³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 332; Atar, op. cit., s. 263; Yavuz, op. cit., ss. 153-154; Sezginer, op. cit., s. 101; Soysal, op. cit., s. 225; Derdiman, op. cit., s. 410; Turhan, *Hükümet Sistem-*

27.04.1993 tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı Kararında, Cumhurbaşkanının “Başbakanı atamak” işlemini tek başına yapacağını açıkça belirtmiştir¹³⁴. Bu yargının sebebi, Başbakan atama yetkisinin icrai nitelikte olmaması, organların oluşumuna ilişkin olmak üzere Cumhurbaşkanına “devlet başkanı” sıfatı ile verilen yetkilerden olmasıdır¹³⁵. Bu görüşe gerekçe olarak ayrıca, görevinden çekilmiş veya TBMM tarafından düşürülmüş olan eski Başbakanın, yeni Başbakanın atanmasına ilişkin işleme imza atmasının anlamsız ve sakıncalı olduğu gösterilmektedir¹³⁶.

Kanımızca da Cumhurbaşkanının Başbakan atama işlemi, tek başına yapabileceği bir işlemdir. Öncelikle bu işleme yeni Başbakanın imza atması söz konusu olamaz, zira henüz yeni Başbakan “Başbakan” sıfatını haiz değildir¹³⁷. Eski Başbakan da Cumhurbaşkanının Başbakan atama işlemine karşı-imzasını koyamaz, çünkü bu hal karşı-imza kuralının amacına ters düşmektedir. Şöyle ki; karşı-imza kuralının amacı, devlet başkanının işleminden kaynaklanacak sorumluluğu Başbakan veya bakana aktarılmasıdır¹³⁸. TBMM tarafından düşürülmüş veya yapılan genel seçimler sonucunda görevinden çekilmiş bir Başbakanın, TBMM’ye karşı herhangi bir sorumluluğu söz konusu değildir. Bu Başbakan sadece, geçici olarak yeni hükümet kurulana kadar, devletin hükümsüz kalmaması için görevine devam etmektedir. Karşı-imza kuralının amacı, siyasi sorumluluğu üstlenmek ise TBMM’ye karşı sorumluluğu artık kalmamış bir Başbakanın, yeni Başbakanının atanması işleminin sorumluluğunu üstlenmesi mantık gereği mümkün değildir. Kanımızca burada, bir objektif imkansızlık bulunmaktadır. Zira bu geçiş sürecinde, Cumhurbaşkanının Başbakan atama işlemine imza atmaya yetkili bir “sıfat” ortada yoktur. Sadece Başbakan atama işlemi bakımından, bu işlemin Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlem olarak kabul edilmesi, bu yetkinin mahiyetinden ziyade anılan bu imkansızlıktan kaynaklanmaktadır.

leri ve 1982 Anayasası, op. cit., s. 119; Yokuş, op. cit., s. 107; Okşar, op. cit., ss. 242-243; Armağan, op. cit., s. 35; Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 338, Sabuncu, op. cit., s. 243.

¹³⁴ Anayasa Mahkemesi, 27.04.1993 tarih ve E. 1992/3, K. 1993/18 sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, C. I., s. 141.

¹³⁵ Sabuncu, op. cit., s. 243; Okşar, op. cit., ss. 242-243.

¹³⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 332.

¹³⁷ Armağan, op. cit., s. 35.

¹³⁸ Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, op. cit., s. 48.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinde, Federal Başbakanın atanması hususunda esas olarak Cumhurbaşkanının önerisi üzerine parlamentonun - burada kast edilen Federal Meclis yani *Bundestag*dır - bu adayı kabulü ve son aşama olarak da parlamento tarafından kabul edilen Federal Başbakan adayının, Cumhurbaşkanınca atanması usulü kabul edilmiştir. Fakat Federal Almanya Cumhuriyetinde, Federal Başbakan sadece bu usulle atanmamakta, 1949 Bonn Anayasası tarafından öngörülen mekanizmalar neticesinde toplam üç farklı biçimde Federal Başbakanın atanması mümkündür:

1. 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinde düzenlenen ve genel seçimler sonunda gerçekleştirilen Federal Başbakanın atanmasına ilişkin olağan usul: Devlet başkanının önerisi + parlamentonun kabulü + Devlet başkanının ataması.
2. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinde öngörülen kurucu/yapıcı güvensizlik oyu süreci sonunda Federal Başbakanın atanması usulü.
3. 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinde düzenlenen Federal Başbakanın, Federal Meclisten güven istemesi üzerine Başbakanın atanması usulü.

Yukarıda belirtilen *birinci usul*, Federal Başbakanın atanması konusunda olağan usuldür ve 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinde, ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre süreç şöyle işlemektedir: *İlk aşamayı*, Cumhurbaşkanının Federal Meclise, bir Federal Başbakan adayı önermesi teşkil etmektedir. Bu noktada tartışılacak husus, Cumhurbaşkanının kimi Federal Başbakan adayı olarak önerebileceği meselesidir. Parlamenter rejimin genel ilkeleri, Alman hukukunda da Cumhurbaşkanını, Federal Başbakan adayını belirlerken sınırlandırmaktadır. Federal Mecliste (*Bundestag*) mutlak çoğunluğu sağlamış bir siyasi parti söz konusu ise Cumhurbaşkanı, bu partinin liderini Federal Başbakan adayı olarak Federal Meclise önermek durumundadır¹³⁹.

Almanya'da genellikle Federal Başbakan adayı, Federal Meclis çoğunluğu tarafından Cumhurbaşkanına teklif edilir¹⁴⁰. Cumhurbaşkanının bu teklifle hukuken bağlı olduğu söylenemez, Cumhurbaşkanı aksine, kendi isteğine göre bir kimseyi de Federal

¹³⁹ Heun, op. cit., s. 129.

¹⁴⁰ Özer, op. cit., s. 102.

Meclise Federal Başbakan adayı olarak önerebilir¹⁴¹. Fakat Cumhurbaşkanının böyle bir tutum izlemesi, 1949 Bonn Anayasasının, Cumhurbaşkanının siyasete aktif bir şekilde katılmaması gerektiği yönündeki düzenlemelerine ters düşer. Ayrıca Cumhurbaşkanının uzlaşmacı olmayan bu tavrının, Cumhurbaşkanına kazandıracığı hiçbir şey de yoktur. Şöyle ki, Cumhurbaşkanının önerdiği Federal Başbakan adayı, Federal Meclisin salt çoğunluğu tarafından seçilmediği takdirde, yeni Başbakan adayını belirleme yetkisi, 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre Federal Meclise geçmektedir. Bu yüzden, kendi isteğine göre herhangi bir kimseyi Federal Başbakan adayı olarak öneren Cumhurbaşkanı, olsa olsa anayasal konumunun dışında hareket ettiği için prestij kaybeder.

Peki Federal Mecliste tek bir siyasi parti mutlak çoğunluğu elde edememişse, Cumhurbaşkanı nasıl hareket edecektir? Federal Almanya Cumhuriyeti için bu soruya cevap vermek nispeten daha kolaydır. Zira Federal Almanya Cumhuriyetinin kurulmasından bu yana Federal Hükümetler, büyük çoğunlukla koalisyon hükümetlerinden meydana gelmiştir¹⁴². Bu sebeple, seçimlerden önce dahi bu ihtimali gözeten siyasi partiler seçim propagandalarında, eğer seçilirlerse destekleyecekleri Federal Başbakan adayını ve hiçbir parti çoğunluğu elde edemezse koalisyon kuracakları siyasi partileri halka bildirirler¹⁴³. Nitekim genel seçimler sonunda ortaya çıkan koalisyon anlaşması, kimin Federal Başbakan adayı olarak önerileceğini zaten tespit etmekte; bu durumda Cumhurbaşkanının “Federal Başbakan adayını öneri hakkı” da formaliteden ibaret hale gelmektedir¹⁴⁴.

Genel seçimler sonunda Federal Başbakanın atanması durumunda, Cumhurbaşkanının Federal Meclise bir Başbakan adayı önermesinden sonra *ikinci aşamayı*, Federal Meclisin bu Başbakan adayını oylaması oluşturmaktadır. Bu oylamanın sonucunun menfi yahut müspet olma ihtimallerine göre süreç, iki ayrı kanaldan devam etmektedir: Federal Başbakan adayının Federal Meclis tarafından kabul edilmesi halinde izlenecek yol ve Federal Başbakan adayının Federal Meclis tarafından kabul edilmemesi halinde izlenecek yol. 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre,

¹⁴¹ Özer, op. cit., s. 102.

¹⁴² Klaus H. Goetz, “Government at the Centre”, *Developments in German Politics*, (ed. Stephen Padgett, William E. Paterson, Gordon Smith), Wales, Palgrave Macmillan Press, 2003, s. 20.

¹⁴³ Özer, op. cit., s. 103.

¹⁴⁴ Özer, op. cit., s. 103; Heun, op. cit., s. 129; Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1227.

Cumhurbaşkanının önerdiği Federal Başbakan adayının, Federal Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile seçilmesi üzerine, üçünü aşama olarak Cumhurbaşkanı, seçilen bu kimseyi Federal Başbakan olarak atar ve süreç tamamlanır. 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinin dördüncü fıkrası gereğince, Federal Meclisin Federal Başbakanı salt çoğunluğunun oyu ile seçmesi üzerine Cumhurbaşkanı, bu kişiyi seçiminden sonraki yedi gün içinde Federal Başbakan olarak atamak durumundadır. Bu halde Alman Kamu Hukukunda Cumhurbaşkanının, "Federal Başbakanın atama işlemini yapmak" hususunda ret hakkının olmadığı, yalnızca şekil bakımından seçimin geçerliliğini inceleme hakkının bulunduğu kabul edilmektedir¹⁴⁵.

Federal Başbakan adayının, Federal Meclis tarafından kabul edilmemesi halinde izlenecek yol ise şöyledir: Cumhurbaşkanının önerdiği Federal Başbakan adayının, Federal Meclisin mutlak çoğunluğu tarafından seçilemediği durumlarda, yeni Başbakan adayını belirlemek yetkisi bu sefer, Federal Meclise geçmektedir. Fakat bu halde Federal Meclisin bu yetkisini kullanabilmesi için 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, bir önceki Federal Başbakan adayını için yapılan oylamadan sonraki 14 gün içinde yeni bir Başbakan adayını çıkarması ve bu adayını üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile seçmiş olması gerekmektedir. Eğer Federal Meclis yukarıda ifade edilen süreci başarı ile tamamlarsa, Federal Meclis tarafından seçilmiş olan kimse yine Cumhurbaşkanı tarafından seçimi izleyen yedi gün içinde, Federal Başbakan olarak atanmak durumundadır. Fakat eğer Federal Meclisin önerdiği Federal Başbakan adayını, Federal Meclisin salt çoğunluğundan daha az bir oy almışsa bu durumda yetki tekrar Cumhurbaşkanına geçmekte, Cumhurbaşkanının bu vaziyette iki seçimlik hakkını bulunmaktadır: 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı ya Federal Meclisin basit çoğunluğunun oyu ile seçilmiş kimseyi, seçimleri izleyen yedi gün içinde Federal Başbakan olarak atar ya da yine seçimleri izleyen yedi gün içinde Federal Meclisi fesheder. Cumhurbaşkanının Federal Başbakanı atama işlemi, yukarıda izah edilen her ihtimalde karşı-imzadan muaf bir işlemdir. Zira 1949 Bonn Anayasasının "karşı-imza" kenar başlıklı 58'inci maddesinde, karşı-imza

¹⁴⁵ Özer, op. cit., s. 103.

kuralının, Cumhurbaşkanının Federal Başbakanı atama ve görevden alma işlemlerinde uygulanmayacağı açıkça düzenlenmiştir¹⁴⁶.

Federal Başbakanın atanmasına ilişkin 1949 Bonn Anayasasının öngördüğü *ikinci usul*, 67'nci maddede düzenlenen, kurucu/yapıcı güvensizlik oyu ile Federal Başbakanın atanması halidir. Söz konusu düzenlemeye göre, Federal Meclis, hükümete karşı güvensizliğini ancak düşürmek istediği hükümetin Başbakanının yerine yenisini seçerek gerçekleştirebilir. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Federal Meclis, görevdeki hükümeti düşürmek için üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeni bir Federal Başbakan seçmek zorundadır. Ancak bu halde Federal Meclis, Cumhurbaşkanından önceki Federal Başbakanın görevden alınmasını talep edebilir. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesine göre, bu durumda Cumhurbaşkanı, Federal Meclisin eski Federal Başbakanı görevden alma talebi ile bağlıdır ve Federal Meclisçe seçilen kimseyi yeni Federal Başbakan olarak atamak durumundadır. Madde metninde bu hususa ilişkin yer alan cümle, Cumhurbaşkanına, yeni bir Federal Başbakan önerisinde bulunma ya da Federal Meclisin seçtiği Başbakan adayını geri çevirme hususunda hiçbir takdir yetkisi tanımamaktadır¹⁴⁷.

Federal Başbakanın atanmasına ilişkin bu usulde, yukarıdaki zikredilen süreçten anlaşıldığı üzere “Cumhurbaşkanının Federal Başbakan adayı teklifi” aşaması yer almamakta, süreci Federal Meclis, kendisinin bu yöndeki iradesi ile başlatmaktadır. Ayrıca 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinin son fıkrasına göre, güvenoylaması ile yeni Federal Başbakanın seçimi arasında 48 saatlik bir serinleme süresinin bulunması gerekmektedir. 1949 Bonn Anayasasını yapanların “uzun ömürlü hükümetler” saiki ile düzenlediği yapıcı güvensizlik oyu mekanizması, arzulanan amaca hizmet etmiştir. Sürecin zorluğu, hükümeti düşürmek konusunda birleşen fakat kurmak konusunda uzlaşmayan “sahte çoğunluk”¹⁴⁸lara ket vurmuştur. Nitekim Federal Almanya Cumhuriyetinde bugüne değin, 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesine iki kez başvurulmuş-

¹⁴⁶ Federal Almanya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının işlemlerinin geçerli olabilmesi için Federal Başbakan veya ilgili Federal bakan tarafından imzalanması gerekmektedir. Bu genel kuraldan istisna tutulan işlemler ise şunlardır: 1. Başbakanın atanması ve görevden alınması işlemleri 2. Federal Meclisin feshi işlemi 3. Görevden ayrılan Başbakan ya da bir bakanın yenisini göreve başlayınca dek görevini sürdürmesi talebine ilişkin işlem. Bkz.: 1949 Bonn Anayasası madde 58.

¹⁴⁷ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 164.

¹⁴⁸ Bu kavrama şu eserden ulaşılmıştır: Yavuz, op. cit., s. 100.

tur¹⁴⁹: Bu örneklerden birincisi, 1972 yılında Federal Başbakan Willy Brandt aleyhine başlatılan kurucu güvensizlik oyu mekanizmasıdır ki bu süreç, başarısızlıkla sonuçlanmıştır. İkinci ve hükümetin düşürülmesine yol açan tek örnek ise Federal Başbakan Helmut Schmidt aleyhine işletilen kurucu güvensizlik oyu sürecidir. Bu örnekte, eski Federal Başbakan Helmut Schmidt'in yerine Federal Meclis tarafından Helmut Kohl seçilmiştir.

Federal Başbakanın atanması meselesinde *üçüncü usul*, 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinde düzenlenen Federal Başbakanın, Federal Meclisten güvenoyu talebinde bulunması halidir. Söz konusu düzenlemeye göre, Federal Başbakan Federal Meclisten güvenoyu istediği takdirde, eğer Federal Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Federal Başbakanın bu istemine karşı yönde oy kullanırsa - bir başka deyişle Federal Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu, Federal Başbakana güvenoyu vermezse - Federal Başbakan bu durumda, Cumhurbaşkanından meclisin feshini talep etme yetkisine sahip olmaktadır. Federal Başbakanın bu teklifi üzerine Cumhurbaşkanı, Federal Meclisi feshetmek durumundadır. Yani Federal Başbakan güven istemi talebini, Federal Meclise karşı fesih tehdidi kozu ile birlikte ileri sürmektedir.

İşte tam bu aşamada Federal Meclisin elinde, fesihten kurtulmak için kullanabileceği bir yetki bulunmaktadır: 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesine göre, Federal Meclis, yirmi bir günlük süre içerisinde üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile yeni bir Federal Başbakan seçerse, Cumhurbaşkanının Federal Meclisi feshetme yetkisi düşmektedir. 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, güvenoylaması ile yeni Federal Başbakanın seçimine ilişkin yapılan oylama arasında 48 saatlik bir serinleme süresinin geçmesi gerekmektedir. Böylece Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Başbakanın seçildiği hallerden biri de, 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinin uygulanması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu hal de yukarıda açıklanan 67'nci maddede düzenlenen kurucu güvensizlik oyu uygulamasında olduğu gibi, Başbakanın seçimine ilişkin istisnai bir yoldur. Bu usulde de "Cumhurbaşkanının Federal Başbakan adayını teklif" aşaması söz konusu değildir.

¹⁴⁹ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 165.

Görüldüğü üzere Federal Almanya Cumhuriyetinde, “Federal Başbakanın atanması” usulü, çok ayrıntılı bir şekilde ve her ihtimal göz önünde bulundurularak, muhakkak bir Başbakanın mümkün olan en kısa sürede seçilmesi gerektiği düşüncesi esas alınarak formüle edilmiştir. Federal Başbakanın atanmasına ilişkin anayasal düzenlemelerin bu denli kazuistik bir karakter taşıması, Weimar Anayasası döneminde Başbakan atamasına ilişkin yaşanan siyasi krizlerin bertaraf edilmesi saikinden kaynaklanmaktadır¹⁵⁰. Zira Weimar Anayasası döneminde Başbakan, devlet başkanı tarafından seçilirdi ve bu şekilde seçilen Başbakanı ve hükümetinin meclisten güvenoyu alması gerekirdi. Bu dönemde muhalefet, Başbakanı düşürmek konusunda oldukça istekli davranırken, yerine geçecek kimseyi belirlemek konusunda ise bir uzlaşmaya varamamakta idi, nitekim bu durum, 14 yılda 20 hükümetin görev yapması şeklinde ortaya çıkan ciddi hükümet bunalımlarına sebep olmuştur¹⁵¹. Anılan bu sebepler dolayısıyla 1949 Bonn Anayasası, “Federal Başbakanı seçme yetkisini” devlet başkanından alarak Federal Meclise vermiş; Federal Meclisin hükümeti düşürmesini de zor koşullara bağlayarak, hükümetlerin uzun ömürlü olmasını amaçlamıştır.

E. KARŞILAŞTIRMA

Bu başlık altında Başbakanın atanması usulünde yukarıda ayrı ayrı incelediğimiz Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Federal Almanya anayasal sistemlerini, birtakım bağlantı noktaları eşliğinde karşılaştırmalı bir biçimde inceleyeceğiz. Karşılaştırma yaparken kullanacağımız bağlantı noktalarını ise şunlar olarak tespit ettik: (1) Bu çalışma kapsamında yer alan ülkeler bakımından, benimsenen anayasa türleri nelerdir ve bu türlerin Bakanlar Kurulunun oluşumuna etkileri nasıl olmaktadır? (2) Çalışma kapsamında yer alan ülkelerde, Bakanlar Kurulu kimlerden oluşmaktadır? (3) Çalışma kapsamında yer alan ülkelerde, “Başbakanın atanması” bakımından hangi usul benimsenmiştir? (4) Başbakan atama işlemi, karşı-imza kuralına tabi bir işlem midir yoksa değil midir?

Bilindiği üzere anayasalar, yazılı bir metne sahip “yazılı anayasalar” ve yazılı bir metne sahip olmayan, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin olarak eskiden beri uygulana gelen kuralların yazısız bir şekilde var olduğu “yazısız anayasa-

¹⁵⁰ Vernon, op. cit., s. 101; Özer, op. cit., s. 105; Yavuz, op. cit., s. 98; Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 165.

¹⁵¹ Özer, op. cit., s. 105.

lar” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır¹⁵². Bu çalışmanın konusu ülkelerden biri olan Birleşik Krallık, yazısız anayasa türünün bir örneğini teşkil etmektedir. Birleşik Krallık anayasal sistemini inşa eden birtakım kurallar bazı yazılı metinler¹⁵³ içerisinde yer alırken, bazı kurallar da anayasal gelenekler (*constitutional conventions*)den ileri gelmektedir. Çalışma konusu diğer üç ülkenin, yani Fransa (1958 Anayasası), Türkiye (1982 Anayasası) ve Almanya (1949 Anayasası)’nın ise yazılı birer anayasaları bulunmaktadır. Başbakanın atanması meselesinde benimsenen usul, Fransa (1958 Anayasası m. 8), Türkiye (1982 Anayasası m. 109), Almanya (1949 Anayasası m. 63)’da parantez içinde belirtilen anayasa maddelerinde düzenlenmiş iken; Birleşik Krallık’ta Bakanlar Kuruluna ilişkin diğer birçok hususta olduğu gibi, Başbakanın atanması da bir anayasal geleneğin ürünüdür. Fakat burada şu ayrıntıya değinmek gerekir: Fransa, Almanya, Türkiye Anayasalarında, Başbakanın atanmasına ilişkin genel olarak tek bir cümle yahut süreç pozitif hüküm şeklinde yer almaktadır, özünde siyasi bir mesele olan Başbakanın atanması hususu özellikle “Kimin Başbakan atanacağı” noktasında, bu ülkelerde de eskiden beri uygulanan birtakım yazısız kurallar çerçevesinde belirlenmektedir.

Parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, yürütme organının ikinci kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu ise kural olarak Başbakan ve bakanlardan müteşekkil kolektif bir kurul olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Birleşik Krallık, Türkiye, Almanya için de bu genel kural geçerlidir. Bahsi geçen ülkelerde Bakanlar Kurulu, Başbakan başkanlığında bakanlardan oluşmaktadır. Bu noktada ayrıksı bir düzenleme, Fransa anayasal sisteminde yer almaktadır. 1958 Anayasası ile beraber yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsemiş olan Fransa’da, Anayasanın 9’uncu maddesi ile Fransa Cumhurbaşkanına Bakanlar Kuruluna başkanlık yapma görevi verilmiştir. Bir başka deyişle, söz konusu düzenlemeye göre, Bakanlar Kurulunun başkanı Fransa Cumhurbaşkanıdır, Fransa Başbakanı değil. Sonuç olarak Fransa’da Bakanlar Kurulu, Birleşik Krallık, Türkiye ve Almanya’nın aksine, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan müteşekkil kolektif bir kuruldur. Fransa’da bu ayrıksı durum, yarı-başkanlık sistemini destekleyen hukuki bir veridir.

¹⁵² Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 6. b., Bursa, Ekin Yayınları, Şubat 2015, ss. 52-53.

¹⁵³ Bu metinlerin neler olduğu konusunda bkz.: s. 75.

Başbakan atanması usulü bahsinde de belirttiğimiz gibi, Başbakan atama usulleri olarak dört sistem mevcuttur: (1) Devlet başkanının, başbakanı doğrudan ataması ve parlamentonun güvenoyu. (2) Devlet başkanının, başbakanı parlamentoya önermesi, parlamentonun bu adayı kabulü ve devlet başkanının son aşama olarak başbakanı ataması. (3) Başbakanın parlamento başkanı tarafından atanması¹⁵⁴. (4) Başbakanın halk tarafından seçilmesi usulü¹⁵⁵. Dünya genelinde parlamenter hükümet sistemlerinde ilk olarak benimsenen en eski ve yaygın usul, Başbakanın devlet başkanı tarafından doğrudan atanması usulüdür. Diğer usuller daha sonra ortaya çıkmışlardır. Çalışma kapsamında yer alan ülkelerden Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye bakımından, Başbakanın atanması hususunda ilk usul yani devlet başkanının Başbakanı doğrudan ataması usulü benimsenmiştir. Her üç ülke açısından da ortak olarak zikredebileceğimiz şekilde, genel seçimlerden sonra devlet başkanları, parlamentoda çoğunluğa sahip siyasi partinin başkanını Başbakan olarak atamaktadır. Parlamento aritmetiğinin farklı biçimlerde ortaya çıktığı durumlarda Başbakanın nasıl seçildiği ülke özelinde yer alan siyasi koşullar çerçevesinde her ülkenin başlığı altında incelenmiştir.

Almanya’da Başbakanın atanması konusunda, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’den farklı olarak ikinci sistem yani devlet başkanının parlamentoya bir Başbakan adayı önermesi, parlamentonun bu adayı oylayarak kabulü ve devlet başkanının, parlamentonun oyuyla seçilen adayı Başbakan olarak ataması usulü benimsenmiştir. Almanya’da Başbakanın atanması süreci, 1949 Bonn Anayasasının 63’üncü maddesinde şu şekilde düzenlenmektedir¹⁵⁶. Cumhurbaşkanı, genel seçimlerden sonra bir kimseyi - ki bu kişi ya parlamentonun mutlak çoğunluğunu elde etmiş siyasi partinin genel başkanı ya da koalisyon durumu söz konusu ise koalisyon anlaşmasında hakkında Başbakan olması konusunda uzlaşılan kişidir - Başbakan adayı olarak Federal Meclise (*Bundestag*) önerir, bu adayı, Federal Meclis tarafında görüşmesiz olarak oylanır. Cum-

¹⁵⁴ Bu usule örnek ülke olarak *İsveç* verilebilir. Bkz.: Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1222.

¹⁵⁵ Bu usule örnek olarak 1996-2001 yılları arasında Başbakanın doğrudan halk tarafında seçilmesi sistemini uygulayan *İsrail* örnek olarak verilebilir. Bkz.: Yavuz, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, op. cit., s. 1221.

¹⁵⁶ Bahsi geçen 63. madde Federal Almanya Cumhuriyetinde Başbakanın genel seçimlerden sonra atanması usulü olan olağan usulü düzenlemektedir. Federal Almanya Cumhuriyetinde, Başbakanın atanması usulü olarak iki ihtimal daha söz konusudur. Bu usullerin neler olduğu ve süreçlerin nasıl gerçekleştiği hususunda bkz.: 1949 Bonn Anayasası m. 67 ve m. 68.

hurbaşkanının önerdiği aday, Federal Meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilirse, Cumhurbaşkanı bu kişiyi son aşama olarak Başbakan atar.

Başbakan atanması meselesinde, karşılaştırma açısından tespit ettiğimiz son bağlantı noktası, devlet başkanlarının Başbakanı atama işlemlerinin biçimine ilişkindir. Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları sorumsuzdur, devlet başkanlarının işlemlerinin sorumluluğu, devlet başkanlarının işlemlerine Başbakanın, ilgili bakanın veya her ikisinin karşı-imza atması suretiyle, esas sorumlu olan bu kimselere devredilmektedir. Fakat ülkeler bakımından değişkenlik göstermek üzere, karşı-imza kuralının birtakım istisnaları mevcuttur. Bu istisnai işlem kategorilerinden biri de devlet başkanlarının Başbakanı ataması işlemidir. Nitekim Birleşik Krallık'ta anayasal geleneğin bir sonucu olarak, Fransa (1958 Anayasası m.19) ve Almanya (1949 Anayasası m. 58)'da anayasal hükümler ve Türkiye'de ise doktrinde kabul gören baskın görüş ve siyasi uygulama gereği, devlet başkanının Başbakanı ataması işlemi karşı-imzadan muaf tutulmaktadır. Başka bir deyişle, devlet başkanları Başbakan atama işlemini tek başına yapmaktadırlar.

III. BAŞBAKANIN ATANMA YETERLİLİĞİ

Devlet başkanı veya milletvekili olabilmek için her ülkenin yasaları, birtakım seçilme yeterlilikleri öngörmektedir. Ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle beraber, adayların genel olarak yaş, eğitim, bazı suçlardan hüküm giymemiş olmak, vatani hizmetini yerine getirmiş olmak, kısıtlı olmamak vb. koşulları sağlaması beklenmektedir.

Başbakanın atanması noktasında ise yukarıda bahsedilen şartlar gibi, spesifik koşullar aranmamakla birlikte genel olarak Başbakanların, meclis içinden seçilmesi gerekliliği öngörülmektedir. Böylece esasen milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak, başbakanlık için de bir atanma yeterliliği haline gelmektedir.

Şimdi çalışma kapsamında yer alan ülkeler açısından, Başbakan atanabilmek için öngörülmüş yeterlilik şartları var ise bunların neler olduğunu inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık'ta Başbakanın atanması meselesinin, bütünüyle anayasal geleneklere (*constitutional conventions*) dayandığını belirtmiştik. Bu sebeple Birleşik Krallık Başbakanı olabilecek kişinin sahip olması gereken kriterler, herhangi yasal bir bel-

gede yer almamaktadır. Bu kriterler, birtakım davranışsal tutumların yerleşmesi neticesinde ortaya çıkmış ve tutarlı bir şekilde kral veya kraliçe tarafından bu zamana kadar uygulanmış ve gelmiştir. Esas olarak Başbakan atanacak kişinin, şu iki koşulu sağlaması gerekmektedir¹⁵⁷. Bunlardan birincisi, Başbakan Avam Kamarası Üyesi olmalıdır. İkincisi ise Başbakan olarak atanacak kişinin, Avam Kamarasında çoğunluğu sağlamış partinin lideri olmasıdır. Bu iki yeterlilik şartı doğrudan şartlar olarak nitelendirilebilir.

İlk yeterlilik şartı olan, Başbakanın Avam Kamarası üyesi olma zorunluluğu 20'nci yüzyılda ortaya çıkmıştır¹⁵⁸. 20'nci yüzyıldan önce Lordlar Kamarasından da Başbakan seçilmiştir. Başbakanın Avam Kamarası üyeleri arasından seçilmesi esas, parlamenter hükümet sisteminin Birleşik Krallık'ta geçirdiği evrelerden, artık son aşama olarak nitelendirebileceğimiz rejimin demokratikleşmesi basamağında gerçekleşmiştir. Şöyle ki; parlamenter hükümet sistemi, 19'uncu yüzyılda başlayıp kadın ve erkeğin seçimlerde oy kullanma hakkı bakımından, yaş kriteri olarak eşitlendiği 1928 yılına değin, bir dizi seçim reformu neticesinde demokratik bir rejim mahiyetini kazanmıştır¹⁵⁹. Birleşik Krallık'ta biri farklı kategorilerde lordlardan oluşan ve seçimle göreve gelmeyen, aristokratik bir meclis olan Lordlar Kamarası ile yapılan seçim reformları neticesinde 20'nci yüzyılın başından itibaren seçilmiş milletvekillerinden oluşan tam demokratik bir meclis olan Avam Kamarası olmak üzere iki meclisi bir yapı söz konusudur. Başbakanın Avam Kamarası üyeleri arasından belirlenmesi de halka hesap verilebilirlik açısından, kabine ile seçmenler arasında doğrudan bir bağ tesis etmektedir.

Başbakanın Avam Kamarası üyeleri arasından atanması geleneği, Başbakanın atanma yeterliliği açısından dolaylı bir kriteri de beraberinde getirmektedir. Bu kriter ise milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır. Birleşik Krallık'ta milletvekili seçilme yeterliliği açısından vatandaşlık bağı ve yaş olmak üzere iki olumlu koşul; ehliyet, belirli sürenin üzerinde mahkumiyet, müflis olma durumu ve milletvekilliği ile bağdaşmayan görevler olmak üzere dört olumsuz koşul aranmaktadır. Öncelikle vatandaşlık bağı açısından, bir kimsenin milletvekili aday olabilmesi için İngiliz, İrlanda veya İngiliz Milletler Topluluğunun vatandaşı olması gerekmektedir¹⁶⁰. Milletvekili seçilebilme yaşı ise 11 Haziran 2006'da yürürlüğe giren *Electoral Administration Act* ile 21 yaşından 18

¹⁵⁷ Özer, op. cit., s. 87; Gürbüz, op. cit., s. 65.

¹⁵⁸ Turpin, Tomkins, op. cit., s. 385; Yavuz, op. cit., s. 113.

¹⁵⁹ Çam, op. cit., ss. 24-26.

¹⁶⁰ http://ipu.org/parline-e/reports/2335_B.htm, (05.02.2016).

yaşına indirilmiştir. Milletvekili seçilme yaş sınırı dışında, Başbakan olmak için ayrıca bir yaş koşulu yoktur. Birleşik Krallık'ın en genç başbakanı da, 1783 yılında 24 yaşında iken bu göreve getirilen William Pitt olmuştur¹⁶¹.

Milletvekili seçilme yeterliliği konusunda bir başka koşul ise ayırt etme gücüne ilişkindir. Bir kimsenin akıl hastalığına sahip olması, Birleşik Krallık'ta seçilme engeli olarak kabul edilmektedir¹⁶². Hakkında iflas kararı kaldırılmamış müflisler ve suçun niteliği dikkate alınmaksızın, bir yıldan fazla hapis cezasına mahkum olmuş kimseler milletvekili adayı olamazlar¹⁶³, bu sebeple bu olumsuz şartlara sahip olmayan kimseler, ancak milletvekili seçilme yeterliliğini sağlamış olur. Milletvekili olabilmek için aranan son olumsuz koşul ise milletvekilliği ile bağdaşmayan görevler de bulunmamaktır. Bu görevler Birleşik Krallık mevzuatına göre, silahlı kuvvetler mensubu olmak, polis olmak, kamu görevlisi olmak, belirli yargısal makamlarda bulunmak, din adamı olmak (non-conformist kilise mensubu din adamları hariç) ve birtakım kamu kurumlarının ve mahkemelerinin üyesi olmaktır¹⁶⁴. Bu sayılan görevlerde bulunanlar, ancak bu görevleri ile ilişkilerini kesmek suretiyle milletvekili seçilebilirler. Avam Kamarası üyesi olan bir Başbakan, otomatik olarak sayılan bu şartları yerine getirmiş olmaktadır.

Başbakan atanabilmenin ikinci yeterlilik şartı ise Avam Kamarası içinde çoğunluğu sağlamış partinin lideri olmaktır. Kral ya da kraliçenin, Avam Kamarasında çoğunluğu sağlamış partinin liderini Başbakan ataması zorunluluğu da yasal bir şarttan ileri gelmeyip, anayasal bir başka geleneğin ürünüdür¹⁶⁵. Buradaki çoğunluktan kasıt, direkt olarak salt çoğunluk olarak anlaşılmalıdır. Çünkü Birleşik Krallık'ta göreve başlar-ken, hükümete güvenoyu verilmesi mekanizması mevcut değildir¹⁶⁶. Tek partinin genel seçimler sonunda Avam Kamarasında salt çoğunluğu tesis etmiş olması, sıkı parti disiplininin de etkisi ile bir engelle karşılaşmadan hükümette kalmasına imkan verir. Fakat Avam Kamarasında mutlak çoğunluk elde edilememiş olsa dahi, görece ciddi bir çoğunluğu temin etmiş bir siyasi partinin lideri Başbakan olarak atanıp, dışarıdan destekli bir azınlık hükümeti kurarak Avam Kamarasından ihtiyacı olan güvenin sürekliliğini sağlayabilir.

¹⁶¹ Çam, op. cit., s. 42.

¹⁶² http://ipu.org/parline-e/reports/2335_B.htm, (05.02.2016).

¹⁶³ http://ipu.org/parline-e/reports/2335_B.htm, (05.02.2016).

¹⁶⁴ http://ipu.org/parline-e/reports/2335_B.htm, (05.02.2016).

¹⁶⁵ Barnett, op. cit., s. 316.

¹⁶⁶ Özsoy Boyunsuz, op. cit., s. 17.

B. FRANSA

Fransa’da ne Başbakanın atanmasını düzenleyen 1958 Anayasasının 8’inci maddesinde ne de başka herhangi bir yasal düzenlemede Başbakan atanacak kimsenin sahip olması gereken kriterler şeklinde bir düzenleme söz konusu değildir. Anayasanın 8’inci maddesi, sadece “Cumhurbaşkanı başbakanı atar” şeklinde yalın bir şekilde düzenlenmiş ve Başbakan atanacak kimsenin, yerine getirmesi gereken hiçbir yeterlilik şartı öngörmemiştir.

Başbakan atanacak kişi için yaş, eğitim, bazı suçlardan hüküm giymemiş olmak, vatani hizmetini yerine getirmiş olmak, kısıtlı olmamak gibi birtakım maddi şartlar söz konusu değildir. Birçok ülkede Başbakanların parlamento içinden atanacağına ilişkin, hukuki bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen, istikrarlı bir biçimde uygulanan anayasal gelenekler söz konusudur. Fakat Fransa’da Cumhurbaşkanı, parlamenter olmayan birini dahi Başbakan atayabilir¹⁶⁷.

C. TÜRKİYE

1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin ikinci fıkrası, Cumhurbaşkanı Başbakan atamak konusunda sınırlandırmaktadır. Bahsi geçen fıkra göre, Cumhurbaşkanı yalnızca TBMM üyelerinden birini, yani bir milletvekilini Başbakan olarak atayabilmektedir. Bir başka deyişle, Başbakan olabilmenin ön koşulu milletvekili olmaktır. Buradan çıkan dolaylı sonuç ise Başbakan adayının, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekliliğidir. Çünkü Başbakanın TBMM üyeliğinin sona ermesi, başbakanlık görevinin de sona ermesine sebep olmaktadır.

Milletvekili seçilme yeterlilikleri, 1982 Anayasasının 76’ncı maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Başbakan atanacak kimse de bu koşulları otomatik olarak sağlamış olmaktadır. Bu şartlar şöyle sıralanabilir: (1) Yirmi beş yaşını doldurmuş olmak. (2) En az ilkokul mezunu olmak. (3) Kısıtlı olmamak (4) Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak. (5) Kamu hizmetinden yasaklı olmamak. (6) Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl ile ağır hapis cezası ile hüküm giymemiş olmak. (7) Affa uğramış olsalar bile zimmet, ihtilas, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satım-

¹⁶⁷ Sağlam, Şengül, op. cit., s. 39.

lara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymemiş olmak.

Türk anayasal sisteminde Başbakanın milletvekili olması zorunluluğu, parlamenter sistemin bir gereği olan siyasi sorumluluk ilkesinin, Başbakan tarafından daha iyi kavranacağı ve seçmen ile Başbakan arasında “seçilmiş” olmak vesilesiyle, doğrudan bir bağ tesis edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır¹⁶⁸. Başbakan atanabilmek için TBMM üyesi olmak koşulu aranmasına rağmen, 1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, dışarıdan bakan atanabileceği kabul edilmiştir. Milletvekili olmak koşulunun Başbakan için aranırken bakanlar için aranmamasının nedeni, kanımızca Başbakanın Bakanlar Kurulunun birleştirici gücü olmasından ve adeta Bakanlar Kurulunun Başbakanda vücut bulmasından kaynaklanmaktadır.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinin Federal Başbakanı, 1949 Bonn Anayasasının kurduğu sisteme göre, Federal Meclis tarafından görüşmesiz olarak seçilmektedir. Federal Başbakanın Federal Meclis üyesi olması zorunludur¹⁶⁹. 1949 Bonn Anayasasında, Federal Başbakan olarak seçilebilmek için öngörülmüş herhangi başka bir şart yoktur.

Federal Başbakanın, Federal Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi zorunluluğu dolaylı olarak, Federal Başbakanın milletvekili olmasını ve milletvekili seçilebilmek için gerekli seçilme yeterliliklerini sağlamış olmasını gerektirmektedir. 1949 Bonn Anayasası, milletvekili seçilme yeterlilikleri hususunda 38’inci maddesinin ikinci fıkrasında, sadece yaş şartına yer vermiş ve ayrıntıların federal yasayla düzenleneceğini hüküm altına almıştır. 1949 Bonn Anayasasının 38’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre milletvekili seçilme yaş şartı, yasal reşit olma yaşına erişmiş olmaktır. Alman hukukuna göre ise bu yaş 18’dir.

Milletvekili seçilme yeterliliklerine ilişkin diğer şartlar, 23 Temmuz tarihli Federal Seçim Yasası ile düzenlenmiştir Bu şartlar şunlardır¹⁷⁰: (1) Seçmen olma yeterliliklerine sahip olmak - ki bu yeterlilikler 18 yaşını doldurmuş olmak, herhangi bir zihinsel

¹⁶⁸ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, op. cit. s. 380; Okşar, op. cit., s. 245; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 126; Faruk Bilir, “Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekalet”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 113.

¹⁶⁹ Goetz, op. cit., s. 18.

¹⁷⁰ http://ipu.org/parline-e/reports/2121_B.htm, (22.04.2016).

bozukluk/akıl hastalığına sahip olmamak ve son olarak mahkeme kararı ile siyasal hakları elinden alınmamış olmaktır -. (2) Alman vatandaşı olmak. (3) Seçimden yasaklı olmamak. (4) Herhangi bir mahkeme kararı ile kamusal yahut siyasi bir görev yapmaktan mahrum edilmemiş olmak.

Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Başbakan, Federal Meclis üyeleri arasından seçildiği ve milletvekili olduğundan, Federal Başbakanın yukarıda zikredilen milletvekili yeterlilik şartlarını yerine getirmiş olması gerekmektedir.

E. KARŞILAŞTIRMA

Başbakan atanma yeterliliği konusunda, çalışma kapsamında yer alan dört ülkenin karşılaştırılması bağlamında, şu bağlantı noktalarını esas alacağız: (1) Başbakan parlamento üyeleri arasından mı atanmalıdır, yoksa parlamento dışından da atanabilir mi? (2) İki meclisli sistemlerde atanacak Başbakan, hangi meclis üyesi olmalıdır? (3) Başbakan atanabilmek için adayın taşıması gereken başka şekli şartlar var mıdır?

Parlamente hükümet sistemlerinde genel kural, Başbakanın parlamento içinden atanması yönündedir. Bu kuralın temel dayanağı ise halk tarafından seçilmişler arasından Başbakanın atanması ve böylece Başbakan ile halk arasında, doğrudan bir bağ tesis edilmesi düşüncesidir. Nitekim çalışma kapsamında yer alan ülkelerden Birleşik Krallık, Almanya ve Türkiye’de benimsenen yöntem de Başbakanın parlamento içinden atanması usulüdür. Fakat bu usul, Birleşik Krallık’ta anayasal bir gelenekten kaynaklanırken; Almanya (1949 Anayasası m. 63) ve Türkiye (1982 Anayasası m. 109)’de Anayasalarında yer alan bu yöndeki hükümlerden kaynaklanmaktadır. Fransa anayasal sisteminde ise 1958 Anayasasının hiçbir yerinde, Başbakanın parlamento içinde atanması gerektiği şeklinde bir hüküm bulunmadığından, Fransa’da parlamento dışından bir kimisenin Başbakan olarak atanması mümkün gözükmemektedir.

Bilindiği üzere bazı ülkelerin yasama organları, iki meclisli bir yapıya sahiptir. Birleşik Krallık yasama organı, halk tarafında doğrudan seçilen Avam Kamarası ve aristokratik bir yapıya sahip olan Lordlar Kamarasından oluşurken; Federal Almanya Cumhuriyetinin yasama organı, halk tarafından seçilen Federal Meclis (*Bundestag*) ve eyaletlerin temsilini sağlayan ve halk tarafından seçilmeyen, esas olarak o eyaletin hükümet üyeleri arasında gönderilen üyelerden oluşan Federal Konsey (*Bundestrat*) den oluş-

maktadır¹⁷¹. Başbakanın parlamento içinden atanması gerekliliğini, Başbakanın seçilmişler arasından atanması ve böylece hesap verilebilirlik açısından halk ile Başbakan arasında doğrudan bir bağ tesis edilmesi saikine dayandırmıştık. İşte yine anılan bu düşüncenin bir diğer sonucu ise iki meclisli sistemlerde Başbakanın, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen meclislerin içinde atanmasıdır. Nitekim Birleşik Krallık ve Almanya’da, Başbakan atanabilmek için sırasıyla, Avam Kamarası ve Federal Meclis (*Bundestag*) üyesi olmak zorunluluğu söz konusudur.

Peki Başbakan atanabilmek için adaylar için öngörülen, başka şekil şartları mevcut mudur? Çalışma kapsamında yer alan dört ülke açısından da herhangi bir anayasa veya yasa metninde yer alan, Başbakan adaylarının taşıması gereken şekil şartları söz konusu değildir. Sadece Başbakanın parlamento üyesi olması zorunlu olan ülkeler açısından, yani Birleşik Krallık, Türkiye ve Almanya bakımından Başbakan adayları dolaylı olarak milletvekili seçilmek yeterliliklerine sahip olmalıdır. Bahsi geçen yeterlilikler ise her ülke bakımından değişkenlik arz etmektedir.

Anayasalarda yahut yasalarda bir şekil şartı olarak öngörülmemesine rağmen, Başbakan atanma yeterliliği bakımından, özellikle devlet başkanlarının “kimi” Başbakan olarak seçeceği noktasında çalışma kapsamında yer alan dört ülke açısından da cari olan, iki adet kemikleşmiş uygulama söz konusudur: Bunlardan birincisi, eğer genel seçimlerden sonra parlamentoda tek parti, hakimiyeti tesis etmişse Başbakan olarak atanacak kişi, kural olarak söz konusu bu tek partinin genel başkanıdır. İkinci uygulama ise eğer parlamentoda kimse tek başına hakimiyeti tesis edememişse ve parlamentoya giren partiler arasında bir koalisyon anlaşması imzalanmışsa, yine kural olarak Başbakan atanacak kimse, koalisyon anlaşmasında Başbakan olarak atanması öngörülen kişidir.

IV. BAŞBAKANIN HUKUKİ VE SİYASİ KONUMU

Başbakanlık kurumu ilk ortaya çıktığı zamanlarda, bakanlar ile kral veya kraliçe arasında köprü işlevi görmekte idi. Başbakan, sadece Bakanlar Kurulunda konuşulan meseleleri krala iletmek ile görevli aracı konumunda idi. En nihayetinde Başbakan da hukuki statü olarak bir bakandı. Zamanla özellikle siyasi partilerin ortaya çıkması ve

¹⁷¹ Türkiye’de yasama organı, tek meclisten yani Türkiye Büyük Millet Meclisinden oluşmaktadır. Fransa’da da yasama organı, Milli Meclis ve Senato olmak üzere iki meclislidir. Fransa’da Başbakanın meclis üyesi olması zorunluluğu kabul edilmediğinden yukarıda Fransa’dan bahsetmedik.

Bakanlar Kurulunun, siyasi düşünce birliği noktasında homojenleşmesi ile beraber Başbakan, daha önemli bir siyasi figür haline geldi. Çünkü parti liderliği, Başbakanın hem kabine içerisinde hem de parlamentodaki çoğunluk üzerindeki otoritesini oldukça güçlendirdi. Kaldı ki, bazı ülkelerin anayasaları, Başbakanın otoritesini artırıcı yasal düzenlemelere de anayasalarında yer vererek, Başbakanının siyasi gücünü hukuki olarak da desteklediler.

Başbakanlar bugün, yürütme organı içerisinde en etkin ve güçlü siyasi figür haline gelmişlerdir ki, hükümetler Başbakanlarının adıyla anılmaya başlanmıştır¹⁷². Bu genel izlenimler, az çok parlamenter hükümet sistemine sahip tüm ülkeler için zikredilebilir. Fakat Başbakanların hukuki ve siyasi konumlarının yoğunluğu, yine de ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.

Şimdi çalışma kapsamında yer alan ülkelerin Başbakanlarının hukuki ve siyasi konumlarını irdeleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık siyasi geçmişine şöyle bir göz attığımızda, Başbakanın nasıl “tek adam”a dönüştüğünü kolaylıkla tespit edebiliriz. Bu evrimi üç döneme ayırarak incelemek, değişimi net bir şekilde görmek açısından daha çarpıcı olacaktır. Bu dönemleri şu şekilde sıralamak mümkündür: Başbakanlık kurumunun resmi olmasa da fiili olarak ilk ortaya çıktığı 18’inci yüzyıl dönemi, 18’nci yüzyılın sonlarında kabine içinde kolektif sorumluluk esasının uygulanmaya başlamasından itibaren, 19’uncu yüzyılda etkinliğini gösteren kabine hükümeti dönemi ve son olarak 20’nci yüzyılda başlayan ve hala günümüzde de varlığını sürdüren başbakanlık hükümeti dönemi.

Yukarıda bahsedilen dönemleri incelemeden önce, şunu ifade etmek gerekir: Kral I. George döneminde, fiili olarak başbakanlık olgusunun ortaya çıktığını daha önce belirtmiştik. Esasında bu kurumun ortaya çıkışı bir kırılma noktası olmuştur. Kralın yürütme organı içerisindeki siyasi etkisi azalmaya başlarken, kabinenin siyasi etkisi artmaya başlamıştır. Kral I. George’tan önce, Kral III. William ve Kraliçe Anne bakanlarını tek partiden seçmiyorlardı¹⁷³. O dönemler için teknik anlamda siyasi parti kelimesini kullanmak uygun değildir. Parlamentoda ikili bir gruplaşma söz konusu, fakat mo-

¹⁷² Yokuş, op. cit., s. 45.

¹⁷³ Bilik, op. cit., ss. 442-443.

der anlamda bir siyasi parti örgütlenmesi henüz mevcut değildi. Şöyle ki; 17'nci yüzyılın sonlarında Kral II. Charles zamanında, parlamento içerisinde iki grup ortaya çıktı¹⁷⁴: *Toryler* ve *Whigler*. *Toryler*, büyük toprak sahiplerinden oluşup kral taraftarı bir eğilim içerisindeyken; *Whigler*, genel itibariyle ticaret burjuvasından oluşup bu grup, parlamento taraftarı bir siyaset izlemekte idi¹⁷⁵. Farklı toplumsal grupların çıkarlarını temsil eden bu gruplar, 19'uncu yüzyıldan itibaren siyasi partilere evrildiler. *Toryler* bugünkü Muhafazakar Partinin temellerini oluştururken, *Whigler* Liberal Partinin temellerini atmıştır¹⁷⁶. İşte Kral III. William ve Kraliçe Anne, bakanlarını *Toryler* ve *Whiglerden* oluşan karma bir kompozisyonda belirliyorlardı. Bakanlar arasında homojenlik, birlik ve dayanışma söz konusu değildi.

18'inci yüzyılın ilk yarısında Birleşik Krallık, ilk Başbakanına fiili olarak sahip oldu. Sir Robert Walpole'a bu unvanı, kişisel yetenekleri ve parlamentodaki çoğunluğun lideri gibi davranması kazandırmıştır¹⁷⁷. Çünkü Walpole, anayasal pratiklerin aksine, hem kralın bakanı hem de parlamentodaki *Whigler'in* lideri gibi hareket etmiştir¹⁷⁸. Bu dönemde teknik olarak başbakan kelimesi kullanılmadığı gibi, hukuki olarak da böyle bir statü henüz tanınmamıştı. Bir başka deyişle, bu dönemde Başbakan da hukuki olarak, diğer bakanlarla eşit statüde bir bakandı. Fakat bugünkü terminoloji ile Başbakan, siyasi açıdan bir üstünlük ortaya koymuş olup, "Birinci Bakan" unvanına sahip olmuştur. Bu dönem için yine de bu birinci bakanın, diğer bakanların belirlenmesi ve göreve getirilmesi hususunda kayda değer etkisinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Sonuç olarak başbakanlığın ilk ortaya çıktığı dönem olarak ele alınan bu zaman diliminde, Başbakan siyaseten güç kazanmaya başlamıştır, fakat yine de sistem içerisinde en önemli siyasi aktör olması için neredeyse bir yüzyılın daha geçmesi gerekecektir.

Yukarıda ikinci dönem olarak zikredilen 19'uncu yüzyıl Birleşik Krallık siyasi düzenine, kabine hükümeti olgusu damgasını vurmuştur. Birleşik Krallık için bu tabirin kullanılması, parlamento ile kabine arasındaki güç dengelerinin bir nevi yer değiştirmesinin sonucudur. Parlamenter hükümet sisteminin kurumları, uzun bir zaman diliminde yavaş yavaş, tarihsel olayların neticesinde ortaya çıkmış ve bugünkü halini almıştır.

¹⁷⁴ Gencay Şaylan, *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1981, s. 53.

¹⁷⁵ Güneş, op. cit., s. 38; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 121.

¹⁷⁶ Gürbüz, op. cit., s. 42.

¹⁷⁷ Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 58.

¹⁷⁸ Taylor, op. cit., s. 2.

Parlamente sistem isminden de anlaşıldığı üzere, sistemin merkezine parlamento oturtmaktadır. Birleşik Krallık'ta parlamento kökenleri 13'üncü yüzyıla kadar uzanır. Kral I. Edward'ın 1295 tarihinde topladığı ve "Model Parlamento" olarak anılan parlamento, kontlar, baronlar, ruhban sınıfının ileri gelenleri ve kontluklar, şehirler ve burglardan gelen temsilciler ve küçük dereceli rahipler olmak üzere ülke genelinde daha geniş bir temsil tabanına sahipti¹⁷⁹. Bu dönemden itibaren parlamento hızla gelişmiş ve kralın uhdesinde bulunan yetkileri birtakım fermanlar, bildiriler ve temel yasalarla kendi yetki alanına aktarmıştır. Özellikle parlamento danışma meclisi olmaktan çıkıp, bir anayasal organ haline gelmesinin, 15'inci yüzyılda yasa tasarılarını hazırlamak yetkisini elde etmesi ile başladığını söylemek mümkündür. Çünkü 15'inci yüzyılın ortalarından itibaren artık Kralın vergi artırılmasına ilişkin her talebine muvafakat gösteren, fakat daha sonra Kral tarafından bu muvafakatin karşılığı olarak verilen taahhütlerin yerine getirilmemesinden bıkan parlamento, artık kanun hazırlanmasını dilekçe ile talep etmek yerine bizzat kanun tasarısını kendisi hazırlamaya başladı¹⁸⁰. Parlamento 15'inci yüzyıl itibariyle yasa tasarılarını hazırlamak yetkisini elde etmiş olsa dahi, kanun tasarısı ancak Kralın tasdikinden sonra kanun kuvvetini kazanıyordu¹⁸¹. Parlamento yasama alanındaki kudreti ve yasama yetkilerine tam manasıyla sahipliği, ancak 17'nci yüzyılda mümkün olmuştur. Bu durum ise parlamento üstünlüğü ilkesini ortaya çıkarmıştır¹⁸². Parlamento üstünlüğü ilkesi en çarpıcı bir biçimde, Fransız Filozof De Lome'un şu cümlesi ile ifade edilmiştir. "İngiliz parlamentosu her şeyi yapabilir. Yalnızca bir kadını erkek veya bir erkeği kadın yapamaz"¹⁸³. İşte parlamento, altın çağını 18'inci yüzyıl ve 19'uncu yüzyılın başlarında yaşamıştır. Fakat kabinenin, siyasal sistem içindeki etkinliği ve yükselişi de bu çağa denk düşmektedir.

Parlamente sistemin üç asli özelliği bulunmaktadır¹⁸⁴: Yürütme organının düalist yapıda olması, yürütme organının göreve gelişi ve hükümetin yasama organının güvenine dayalı olması. Yürütme organının birinci kanadı olan devlet başkanları, vareset/parlamento tarafından seçim usulleri ile belirlenirken; yürütme organının ikinci ka-

¹⁷⁹ Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 96.

¹⁸⁰ Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., ss. 97-98.

¹⁸¹ Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 98.

¹⁸² Ergun Özbudun, "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 1-2, 1968, s. 59.

¹⁸³ Gürbüz, op. cit., s. 67.

¹⁸⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, op. cit., ss. 588-593.

namını teşkil eden hükümet, yasama organı tarafından belirlenir. Parlametonun asli görevleri ise yasama faaliyetini yerine getirmek ve hükümeti denetlemektir. Fakat Birleşik Krallık Parlamentosunun, 19'uncu yüzyıl ile birlikte bu iki asli göreve hukuken sahip olmasına rağmen, etkili bir biçimde bu mekanizmaları işlettiği söylenemez. Parlamento bugün daha ziyade, genel seçimler sonucunda parlamento içinde otomatik olarak şekillenen hükümeti destekleyen anayasal organ olarak faaliyet göstermektedir¹⁸⁵.

Kabine hükümeti isminden de anlaşıldığı üzere, sistemin merkezine bu sefer kabinenin yerleştirildiği parlamenter hükümet sistemi tipidir. Bir başka deyişle bu sistem, yürütme organının spesifik olarak hükümetin, yasama organı üzerindeki hakimiyeti olgusuna dayanmaktadır. Peki Birleşik Krallık için yapılan bu tanımlamayı haklı kılan etkenler nelerdir? Bu etkenler şöyle sıralamak mümkündür:

1. Kolektif sorumluluk ilkesinin yerleşmesi.
2. Seçim sistemi.
3. Parti sistemi.
4. Fesih mekanizması.
5. "Büyük Hükümet" kavramının gelişmesi¹⁸⁶.

Birleşik Krallık'ta 17'nci yüzyılda kralın bakanlarının cezai sorumluluğu için işletilen "*Impeachment*" yöntemi, zaman içinde yerini önce Başbakan da dahil olmak üzere bakanların bireysel siyasi sorumluluğuna, daha sonra bireysel siyasi sorumluluk ilkesi muhafaza edilmekle birlikte hükümetin *kolektif sorumluluğuna* bırakmıştır¹⁸⁷. Bir başka deyişle, yürüttüğü politikadan ötürü herhangi bir nedenle hükümet, toplu bir biçimde parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Kolektif sorumluluk ilkesinin yerleşmesi, bakanlar arasında dayanışmayı ve özellikle Başbakanın hükümet içindeki ağırlığını artırmıştır. Çünkü hükümetin herhangi bir üyesine yöneltilen itham, Başbakanın kararı ile tüm hükümet tarafından üstlenilip, kolektif sorumluluk esasına dönüştürülebilmektedir.

Her ülke anayasasında, ismi açık seçik bir biçimde belirtilmiş olsun veya olmasın bir hükümet sistemi benimser. Her hükümet sisteminin ise kendisini bir diğerinden

¹⁸⁵ Peter Cambell, "Avrupa'da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri", (çev. Ergun Özbudun), *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 1-4, 1963, s. 81.

¹⁸⁶ Yokuş, op. cit., s. 35.

¹⁸⁷ Adnan Güriz, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. 3, 1955, s. 154; Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, op. cit., s. 120.

ayırır, asgari özellikleri bulunmaktadır. Fakat birtakım başka etkenler, aynı hükümet sisteminin her ülkede farklı şekillerde uygulanmasına neden olmaktadır. Bu etkenlerden en önemlilerinden biri, ülkelerin benimsemiş oldukları *seçim sistemleridir*. Birleşik Krallık parlamenter sistemi, kendine özgü mahiyetini hiç şüphesiz, dar bölge basit çoğunluk seçim sistemine borçludur.

Birleşik Krallık genel seçimlerinde, dar bölge yöntemi (tek adlı seçim yöntemi) uygulanmaktadır. Bu yöntem göre, ülke Avam Kamarası milletvekili sayısı kadar seçim bölgesine ayrılır, her seçim bölgesi için her parti birer milletvekili adayı gösterir ve seçimler sonucunda her bölgeden yalnız bir aday seçilmiş olur¹⁸⁸. Birleşik Krallık'ta uygulanan seçim sistemi ise basit çoğunluk sistemidir. Yani her seçim bölgesinde aday olanlar arasından, geçerli oyların en çoğunu alan aday seçilmiş olup, bu adayın seçilebilmesi için "belirli oy oranına" sahip olması gibi özel bir çoğunluk aranmaz¹⁸⁹. Bu seçim sisteminin siyasal düzene olan etkisi ise Avam Kamarasında, partilerin aldıkları oy oranlarından fazla bir şekilde temsil edilmelerini sağlamasıdır. Çünkü seçim çevreleri oluşturulurken, seçmen sayısı dikkate alınmamaktadır. Nitekim, Birleşik Krallık'ta 1945 yılından bu yana siyasal partiler, genel seçimler sonucunda oyların mutlak çoğunluğunu elde edememelerine rağmen, 1974 Şubat seçimleri hariç, Avam Kamarasındaki sandalye sayıları hep mutlak çoğunluk ve üzerinde olmuştur¹⁹⁰. Böylece parlamento içinde mutlak çoğunluğu elde etmek, kabineye ve kabine içinde ise Başbakanı bir hayli güç kazandırmıştır.

Birleşik Krallık'ta *parti sistemi*, tam anlamıyla iki parti sistemidir. Parlamentoda 17'nci yüzyılda ortaya çıkan *Whig* ve *Tory* ikili gruplaşması, istisnai dönemler dışında hep varlığını korumuş ve modern anlamda parti örgütlenmesi ortaya çıktıktan sonra da bu ikilik, siyasal partiler zemininde her daim var olmuştur. 19'uncu yüzyılda Birleşik Krallık Parlamentosunda, Liberal ve Muhafazakar parti ikilisi şeklinde bir siyasal yapılanma mevcutken; 1906 yılında bu çarka İşçi partisi dahil olmuş ve kısa bir dönem Birleşik Krallık siyasal düzeninde üçlü bir siyasal yapılanma söz konusu olmuştur¹⁹¹. 1922 yılından beri de İşçi partisi ve Muhafazakar parti, iktidar-muhalefet ikiliğini sürdürmek-

¹⁸⁸ Hikmet Sami Türk, "Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih", *Anayasa Yargısı*, C. 23, 2006, s. 79.

¹⁸⁹ Türk, op. cit., s. 80.

¹⁹⁰ Ali Ekrem Akartürk, *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, İstanbul, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 95.

¹⁹¹ Randall, op. cit., s. 49.

tedir¹⁹². Sosyal ve siyasal olmak üzere iki etken, iki parti sisteminin Birleşik Krallık'ta bu denli yerleşmesinde belirleyici olmuştur. Siyasal etken, önceki paragraflarda da belirtildiği üzere, basit çoğunluk seçim sisteminin uygulanmasıdır. Basit çoğunluk seçim sistemi sayesinde partiler, parlamentoda hak ettiklerinden fazla sandalyeye sahip olmakta ve bu durum ise küçük partilerin sistem içerisinde erimesine yol açmaktadır. Sosyal etken ise İngiliz seçmenin bilinçli tutumudur. Zira seçmen kitlesi de seçim sistemine ilişkin mekanizmayı idrak ederek, sisteme hakim olan iki partiden birine oy kullanmadığı takdirde oyunun boşa gideceği bilinci ile siyasi tercihini kullanmaktadır¹⁹³.

Birleşik Krallık parti sistemi, esasında iki asli unsura sahiptir. Bunlardan birincisi, bir önceki paragrafta zikredildiği üzere parlamentoya iki büyük partinin hakim olmasıdır. Diğer özellik ise bu partilerin örgütlenme biçimine ilişkindir. Birleşik Krallık siyasi partileri disiplinli partilerdir. Seçmen kitlesinin, seçim reformları ile beraber ciddi artış göstermesi, bir parti ile bağı olmayan adayın seçimini neredeyse imkansız hale getirmiş ve bunun neticesinde parti teşkilatlarına olan bağımlılık artmış ve nihai olarak, bu durum parti disiplinini güçlendirmiştir¹⁹⁴. Hatta parti disiplini o kadar kuvvetlidir ki, parlamentoda üyelerin oylamalarda partiye itaat etmelerini sağlayan ve yalnızca bu hususu denetlemekle görevli parti denetçileri (*Whipler*) bulunmaktadır¹⁹⁵. Nitekim Birleşik Krallık siyasal sistemi için Westminster hükümet sistemi nitelendirmesi de basit çoğunluk sisteminin, iki parti sisteminin ve güçlü parti disiplininin bir bütün halinde var olmasından ileri gelmektedir¹⁹⁶. Hatta İngiliz siyasi rejiminin bu denli uzun süreli olması da parti sisteminin tipine ve İngiliz toplumunun görece homojen ve politik olarak karşılıklı mutabakata dayalı tabiatına bağlanmaktadır¹⁹⁷. Sonuç olarak iki parti sistemi, parlamentoda kesin çoğunluklara yol açarak tek parti hükümetini etkin kılarken; kuvvetli parti disiplini de parlamentodaki bu çoğunluğun kabineye olan bağlılığının devamını sağlamaktadır.

Birleşik Krallık'ta kabine hükümetini destekleyen bir diğer araç ise *fesih mekanizması*dır. Birleşik Krallık'ta fesih yetkisi, şekli olarak kral veya kraliçenin yetkisi da-

¹⁹² Randall, op. cit., s. 49.

¹⁹³ Çam, op. cit., s. 73.

¹⁹⁴ W. A. Robson, *İngiliz Hükümet Sistemi*, (çev. K. Fikret Arık), Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1960, s. 20.

¹⁹⁵ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 83.

¹⁹⁶ Sartori, op. cit., s. 141.

¹⁹⁷ S. E. Finer, op. cit., s. 131.

hilinde bulunsa da, bu yetki gerçekte kabinenin hatta daha doğru bir ifadeyle Başbakanın elindedir¹⁹⁸. Klasik parlamenter rejim kurgusunda kuvvetler arası denge, yasamanın yedinde bulunan güvenoyu mekanizması ve kabinenin yedinde bulunan fesih mekanizması ile sağlanmaktadır. Her ne kadar kabinenin kolektif sorumluluğu, bakanlar arasında dayanışmayı artırmış ise de siyasi sorumluluk meselesi, artık sadece kurumsal olarak varlığını korumaktadır. Anayasal pratiklere bakıldığında, Birleşik Krallık'ta güvenoyu mekanizmasının, kesin ve rahatlatıcı bir çoğunluğa sahip tek parti hükümetleri sebebiyle işletilemediği, genellikle istisnai olarak üç partili dönemlerde bu mekanizmaya başvurulduğu gözlemlenmektedir¹⁹⁹. Fakat siyasi koşullar güvenoyu mekanizmasının kullanılmasını zorlaştırırken, fesih mekanizmasını kolay işletilebilir bir kurum haline getirmiştir.

Fesih yetkisi, bugün Birleşik Krallık'ta rejimin denge unsuru olarak kullanılmamaktadır. Adeta bu mekanizma, kabinenin keyfine hizmet etmektedir. Bir başka deyişle fesih yetkisi, kabine tarafından kendi otoritesini güçlendirme vasıtası olarak kullanılmaktadır. Maurice Duverger, fesih yetkisinin Birleşik Krallık'ta bugün için şu iki sebeple kullanıldığına işaret eder: Bunlardan birincisi, kabine muhalefet ile önemli bir sorun hakkında ciddi bir görüş ayrılığına düştüğünde, bu sorunun çözümü amacıyla halkın hakemliğine başvurmak için fesih yetkisini kullanmaktadır²⁰⁰. İkincisi ve asıl kabineyi güçlü kılan sebep ise kabinenin, seçim tarihini kendisi için en elverişli dönemde belirlemek amacıyla meclisin feshi yoluna başvurusudur²⁰¹. Yani bu ihtimalde kabine, parlamentodaki çoğunluğunu artırmak ve böylece iktidarını daha da güçlendirmek için fesih yoluna başvurmaktadır. Ayrıca fesih yetkisi, Başbakanın önerisi üzerine Kral ya da Kraliçe tarafından kullanıldığından Başbakan, bazen parlamentoda kabineye karşı muhalif olan milletvekilleri üzerinde disiplini sağlamak için "parlamentoyu feshetmek" tehdidini kullanmaktadır²⁰².

Kabine hükümetini destekleyen etkenlerden sonuncusu ve en önemlisi ise *büyük hükümet olgusunun* yerleşmesidir. İlk ortaya çıktığı zamanlarda 4-5 kişiden oluşan Bakanlar Kurulu örgütlenmesi, bugün yerini 20-25 kişilik bir kabineye ve toplamda 100'e

¹⁹⁸ Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s.49.

¹⁹⁹ Sezginer, op. cit., s 48.

²⁰⁰ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 82.

²⁰¹ Duverger, *Siyasal Rejimler*, op. cit., s. 82.

²⁰² Barendt, op. cit., s. 118.

yakın üyeden oluşan hükümetlere bırakmıştır. Adeta yeni ihtiyaçlar, yeni bakanlıkları doğurmuştur. Üye sayısındaki bu ciddi artış, geçtiğimiz çağın beraberinde getirdiği değişen sosyolojik, ekonomik ve teknolojik birtakım koşulların sonucudur. İşte bu koşullar, tek vücut halinde ve hızlı hareket etme kabiliyetine sahip yürütme organının görev alanının genişlemesine ve doğru orantılı bir şekilde sistem içerisindeki ağırlığının, yasama organı aleyhine olacak şekilde artmasına sebep olmuştur. Bu durumun en bariz göstergelerinden biri, hiç şüphesiz hükümetin yasama faaliyetindeki belirleyiciliğidir. Nitekim Birleşik Krallık'ta hükümet tarafından parlamentoya sunulan yasa tasarıları, toplam tasarı ve tekliflerin %85'ini teşkil etmektedir²⁰³. Yine İngiliz hukukunda ikincil yasama yetkisi ile yürütmeye, yasalarla düzenlenmiş bir konunun teknik ve ayrıntısına ilişkin kurallar koyma yetkisi verildiği gibi, istisnai olarak bazı alanlarda hükümete daha genel ve geniş yetkiler ve hatta bu düzenleyici işlemlerle yasaları değiştirme yetkisi dahi verilmektedir²⁰⁴. Örneğin, 1972 tarihli Avrupa Toplulukları Yasasının (*European Communities Act*) 2'nci maddesinin 2'nci fıkrası ile hükümete, Avrupa Birliği hukuku ile İngiliz iç hukukunu uyumlaştırmak amacıyla ikincil yasama yetkisi verilmiştir ve bu yasaya göre çıkarılan ikincil yasama kuralları yasa hükmünde sayılmaktadır²⁰⁵.

Kolektif sorumluluk ilkesi, seçim sistemi, parti sistemi, fesih mekanizması ve hızla değişen şartlara uyum sağlama ihtiyacı, Birleşik Krallık'ta kabine hükümetini ortaya çıkarmıştır. Klasik parlamenter hükümet sisteminde görülen yasama-yürütme ikiliği, iktidar-muhalefet ikiliği şeklinde başka bir forma dönüşmüştür²⁰⁶. İncelediğimiz çağ olan 19'uncu yüzyıl içinde, hala başbakanlık kurumuna ilişkin yasal bir düzenleme mevcut değildi. Fakat siyasi olarak kabinenin yükselişi ve parti örgütlenmesi "lider" olgusunu apaçık ortaya çıkarmıştı. Bu süreç içerisinde Başbakan, eşitler arasında birinci (birinci bakan) konumundan, eşitsizler üzerinde birinci konumuna yükselmiştir²⁰⁷.

Birleşik Krallık için 20'nci yüzyıl ve günümüz siyasi görünümü, doktrinde "Başbakanlık hükümeti" şeklinde tasvir edilmektedir. Başbakanın kabine içerisinde artan otoritesi, bu tanımlamayı haklı kılmaktadır. Kabine, kolektif bir kurul olmasına

²⁰³ Özkol, op. cit, s. 64.

²⁰⁴ İkincil yasama yetkisi, türleri ve denetimi hususunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Onur Karahanoğulları, "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama", *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 50, S. 3-4, Haziran - Aralık 1995, ss. 213-214.

²⁰⁵ Karahanoğulları, op. cit., s. 214.

²⁰⁶ Güneş, op. cit., s.112.

²⁰⁷ Sartori, op. cit., s. 139.

rağmen, bu kurulun etken siyasi aktörü Başbakan, edilgen aktörleri ise bakanlardır. Şöyle bir benzetme yapmak gerekirse, kabine bir minibüs dolusu bakandan oluşmaktadır, fakat bu minibüsün şoförü Başbakandır. Minibüsün gidip gitmeyeceğine yahut nereye gideceğine karar veren de Başbakandır gideceği yere götüren de.

Birleşik Krallık Başbakanını, yürütmenin merkezine oturtan olgular şöyle sıralanabilir: Öncelikle *seçimler* adeta başbakanlık seçimleri haline dönüşmüştür²⁰⁸. Seçmen kitlesi, oy verdiği partinin liderinin seçimler sonunda Başbakan olacağını önceden bilmektedir. Bu sebeple yapılan seçim propagandaları da, partiler ve programlarından ziyade parti liderleri üzerinden yürütülmektedir. Özellikle medyanın bu bağlamda televizyonun etkisi oldukça fazladır. Çünkü Başbakanlar, medya aracılığı ile daha geniş kitleler üzerinde nüfuzunu hissettirebilmekte ve Başbakanların liderlik vasfı yücelmektedir.

Hukuken bakanlar, kral veya kraliçe tarafından atanıp görevden alınabilse de, Başbakanın önerisi asıl belirleyici olandır²⁰⁹. Kabinenin oluşumu tamamen Başbakanın inhisarındadır. Kabinede hangi bakanlıkların yer alacağı, bakanların sayısı ve nitelikleri Başbakan tarafından belirlenmektedir. Hükümetin temel politikalarının tespitinde ve yürütülmesinde son sözü söyleme yetkisi Başbakana aittir²¹⁰. Kabine içindeki tartışmalara o kadar hakimdir ki, görüşlerinin benimsenmemesi ihtimali son derece azdır. Bu sebeple kabinenin kolektif sorumluluğunun esasında, Başbakana kolektif itaate dönüştüğü savunulmaktadır²¹¹. Devlet içinde yürütülecek politikalar, alınacak kararlar 19'uncu yüzyılda Başbakan ve kıdemli bakanların yer aldığı en üst yürütme kurulu olan kabine içinde tartışılarak, ortak bir noktaya varılmak suretiyle verilirdi ve bu sebeple İngiliz hükümet sistemi, kabine sistemi olarak tasvir edilirdi. Fakat artık kabinenin tüm üyeleri, eşit söz söylemek hakkına prensip olarak sahip olsalar da genellikle Başbakan tartışmaları toparlayıp, kabinenin “olması gereken” bakış açısını deklere etmektedir²¹².

Birleşik Krallık'ta Başbakanı sistem içerisinde sivriltten ve diğer yürütme odaklarından başka bir yerde konumlandıran sebeplerden bir diğeri ise Başbakanın, başbakanlık sıfatı yanında *parti liderliği* sıfatına sahip olmasıdır. Parti liderliği Başbakanın, parlamento dışında parti teşkilatının, parlamento içinde de çoğunluğun desteğini ka-

²⁰⁸ Loewenstein, op. cit., s. 119.

²⁰⁹ Turpin, Tomkins, op. cit., s. 366.

²¹⁰ Loewenstein, op. cit., s. 159.

²¹¹ Yokuş, op. cit., s. 47.

²¹² Turpin, Tomkins, op. cit., ss. 391-392.

zanmasına imkan vermektedir. Böylece Başbakan, hem kamuoyunda hem de yasama organı üzerinde bir nüfuza sahip olmaktadır. Bugün Birleşik Krallık Başbakanının yukarıda sayılan sebepler dolayısıyla, ABD Başbakanından daha güçlü bir konumda bulunduğu savunulmaktadır²¹³. Birleşik Krallık siyasi tarihinden bu teze ilişkin olarak, Margaret Thatcher'ın Başbakanlık dönemi örnek verilebilir. Birçok eleştirmen, Thatcher'ın sistem içerisinde başkancı bir rol üstlendiğini onaylamıştır²¹⁴. Bu tezi Sevtap Yokuş şu şekilde temellendirmektedir:

“İngiliz başbakanının konumu, Amerika Birleşik Devletleri başbakanının konumu ile karşılaştırıldığında, İngiliz başbakanının daha güçlü bir konuma geldiği söylenebilir. Çünkü, Amerika Birleşik Devletleri başbakanı, yürütme içinde çok güçlü olduğu halde, yasama organı üzerinde etkili değildir. Oysa, İngiliz başbakanı genel olarak hem yürütme organına, hem de yasama organına hakimdir. Ayrıca İngiliz başbakanı güçlü bir altyapıya ve ciddi örgütlenmiş bir siyasal partiye dayanmaktadır”²¹⁵.

Birleşik Krallık Başbakanının gücü hakkında daha da ileri gidilerek, İngiltere’de Başbakanın demokratik bir monark²¹⁶ yahut seçilmiş bir diktatör (Başbakan diktatörlüğü)²¹⁷ olduğu iddia edilmektedir. Başbakan daha önce de belirtildiği gibi, bugün hem yürütme yetkisini elinde tutmakta, hem de dolaylı bir şekilde yasama faaliyetlerinde etkili olabilmektedir. Her ne kadar yürütme yetkisinin Başbakanda tekelleştiği gözlemleniyorsa da seçilmiş diktatör şeklindeki durum analizleri kanımca abartılıdır. Çünkü Başbakanın da gücü sınırsız değildir ve birtakım etkenler, bu gücün çerçevesini belirlemektedir. Bu etkenlerden biri *kabinedir*. Başbakan, bakanlar üzerindeki dominantlığına rağmen, tamamıyla kabine tarafından desteklenmeyen politikalar hakkında ısrarcı olursa, bu durum kabine içinde huzursuzluklara ve bakan istifalarına neden olabilir, bu tip sonuçlar ise Başbakanın kamuoyundaki ve parlamentodaki imajını zedeleyebilir²¹⁸. Bu sebeple kabine içerisinde politikalarının desteklenmesi adına Başbakan, ılımlı bir ikna süreci yürütmelidir. Ayrıca diğer ülkelerde olduğu gibi Birleşik Krallık’ta da *politik faktörler* yani dönemin siyasi koşulları, Başbakanın tek başına mı, yoksa kabine ile bir bütün olarak mı yürütmeye hakim olacağına karar vermektedir²¹⁹. Bir diğer etken *par-*

²¹³ Yokuş, op. cit., s. 57; Yavuz, op. cit., s. 113.

²¹⁴ Barendt, op. cit., s. 114.

²¹⁵ Yokuş, op. cit., s. 57.

²¹⁶ Güneş, op. cit., s. 65.

²¹⁷ Heringa, Kiever, op. cit., s. 134; Duncan Watts, *British Government and Politics*, Edinburgh University Press, 2006, s. 120.

²¹⁸ Carroll, op. cit., s. 235.

²¹⁹ Barendt, op. cit., s. 114.

lamentodur. Parlamento içinde oluşan mutlak ve kesin çoğunluk sebebiyle ortaya çıkan tek parti hükümetlerinin, Avam Kamarasının muhalefeti ile düşürülmesi, matematiksel oran yüzünden çoğu zaman mümkün gözükmesine de bu yetki hukuken Avam Kamarasıdır ve bu yetkinin kullanılması her zaman ihtimal dahilindedir.

Birleşik Krallık'ta yasama-yürütme ikiliğinin yerini, iktidar-muhalefet ikiliğine terk ettiği daha önce belirtilmişti. Parlamentodaki muhalefet, sayısal olarak hükümeti düşüremese dahi çok önemli bir görevi üstlenmektedir: *Hükümeti ve dolayısıyla Başbakanı eleştirmek.* Ayrıca İngiliz siyasi sistemine parti hükümeti hakim olduğundan, genel seçimler sonucunda parlamentoda çoğunluğu elde edememiş ikinci partinin lideri, muhalefet partisi lideri olarak bir sonraki seçimlerde her an hükümeti devralmaya hazır gölge kabineyi oluşturmaktadır²²⁰. İşte bu hal, hali hazırdaki Başbakan ve kabinesini her an tetikte tutmakta ve önemli meselelerde muhalefetin de görüşünü almaya itmektedir.

Yürütme organının birinci kanadı olan *monark* da, Başbakanın gücünün sınırlarından birini teşkil edebilir. Zira Başbakan da hukuken bir bakan olduğundan, Kral ya da kraliçenin Başbakanı da görevden alma yetkisi vardır, fakat bugün kral ya da kraliçenin bu yetkiyi her koşulda kullanması anayasal olarak görülmemektedir²²¹. Yine de monarkın Başbakanı görevden alma yetkisini, demokrasinin ya da rejimin parlamenter niteliğinin tehlikeye düşmesi gibi anayasal kriz durumlarında halkın da desteğini alarak kullanabileceği kabul edilmektedir²²².

Başbakanın gücünü sınırlandıran etkenlerden biri de *görev süresinin* sınırlı olmasıdır²²³. Keza İngiltere'de Başbakanların ortalama görev süresi beş yılı aşmamaktadır²²⁴. *Parti içindeki hizipler ve baskı grupları* da Başbakanın otoritesini sınırlandıran etkenlerdendir.

Sonuç olarak Birleşik Krallık Başbakanı, siyasi açıdan “eşitsizler üzerinde birinci”dir²²⁵. Stephen Buckley'in deyişiyle, Birleşik Krallık Başbakanı, bir filmdeki başrol oyuncusudur²²⁶: Hükümetin lideri, dış politika lideri, partinin lideri, hükümetin en birin-

²²⁰ Randall, op. cit., s. 50.

²²¹ Turpin, Tomkins, op. cit., s. 361.

²²² Turpin, Tomkins, op. cit., s. 361; Barendt, op. cit., s. 118.

²²³ Erdoğan, op. cit., s. 241.

²²⁴ Erdoğan, op. cit., s. 241.

²²⁵ Sartori, op. cit., s. 139.

²²⁶ Stephen Buckley, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006, s. 96.

ci sözcüsü. Fakat Birleşik Krallık'ta Başbakanlar, yine de birer *prima donna* sayılmazlar ve daima tenkit altındadırlar²²⁷.

B. FRANSA

Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Bu sebeple Fransa için hukuki ve siyasi konumu incelenmesi ve karşılaştırılması gereken iki lider ortaya çıkmaktadır: Cumhurbaşkanı ve Başbakan. 1958 Anayasasının 5'inci maddesinde, Cumhurbaşkanının fonksiyonu şöyle düzenlenmiştir:

“Madde 5.- Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının garantörüdür”²²⁸.

1958 Anayasasının 20'nci maddesinde ise hükümetin fonksiyonu düzenlenmiştir:

“Madde 20.- Hükümet, milli politikaya belirler ve yürütür.

İdareden ve silahlı kuvvetlerden yararlanır.

49 ve 50'nci maddelerde öngörülen usul ve şartlar dahilinde, Parlamento önünde sorumludur.”

Fransa siyasal yönetiminde, yürütme organı içinde tüm otorite, Cumhurbaşkanı ve Başbakan olmak üzere iki politik aktör üzerinde toplanmakta ve 1958 Anayasasının kurguladığı sistemde, hükümetin başının kim olduğu oldukça belirsizdir²²⁹. Martin Rogof, 1958 Anayasasının 5'inci maddesinin büyük oranda Cumhurbaşkanıya “sembolik” bir işlev yüklediği şeklinde gözükmese de, hukuken bu maddenin oldukça belirsiz olduğunu belirtmekte, aksine 5'inci maddenin Cumhurbaşkanlığının seremonik ve pasif konseptini reddettiğini bunun yerine, dinamik ve aktif bir Cumhurbaşkanlığı tasarladığını savunmaktadır²³⁰. Rogof, ayrıca 1958 Anayasasının 5'inci ve hükümeti düzenleyen 20'nci maddelerinin belirsizliği yüzünden, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın başkanlığındaki hükümet arasındaki ilişkinin esnek, değişken ve politik koşullara karşı hassas olduğunu vurgulamakta, bu tespitine örnek olarak da *cohabitation* dönemlerini göster-

²²⁷ Vernon, op. cit., s. 22.

²²⁸ 1958 Anayasasının Türkçe çevirisi için bkz.:

[https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), (13.05.2016).

²²⁹ Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, op. cit., s. 94; Sağlam, Şengül, op. cit., s. 36.

²³⁰ Rogof, op. cit., s. 60.

mektedir²³¹. İşte Fransa'ya has bu durum sebebiyle bu bölümde, diğer ülkelerden farklı olarak Cumhurbaşkanı ile Başbakanın yetkilerini ve hem anayasal kurallar hem de siyasi koşullar bakımından, bu yetkilerin nasıl paylaşıldığını inceleyeceğiz.

Fransa'da yürütme organında var olan iki başlılık, gerçek manada bir diyarşidir. Yürütme organı içindeki iki başlılığın birinci başını, Başbakan teşkil etmektedir. Başbakan anayasal kurallar bakımından şu yetkiler ile donatılmıştır:

1. Başbakanın önerisi üzerine hükümetin tüm üyeleri atanır veya görevden alınır (m. 8).
2. Başbakan, hükümetin faaliyetlerini yönetir (m. 21).
3. Başbakan, ulusal savunmadan sorumludur (m. 21).
4. Başbakan, yasaların uygulanmasını sağlar (m.21).
5. Başbakan, 13. madde uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından alınması gereken kararlar dışında “düzenleme yetkisini” kullanır ve sivil ve askeri görevlere atamalar yapar (m. 21).
6. Bakanlar, Başbakanın kararlarını uygulamakla yükümlüdür (m. 22).
7. Başbakan, parlamentoya yasa tasarısı sunabilir (m.39).
8. Başbakan, Bakanlar Kurulunda görüştükten hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir (m. 49).
9. Başbakan, yasa tasarısı ve teklifleri hakkında giyotin usulüne başvurma yetkisine sahiptir (m. 49).
10. Başbakan, uluslararası bir taahhüt veya yasalar ile ilgili Anayasa Konseyi'ne başvurabilir (m.54, 61).
11. Başbakan, Anayasa Konseyinin dokuz üyesinden üçünü atar (m. 56).
12. Başbakan, Cumhurbaşkanıya anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisine sahiptir (m. 89).

Görüldüğü gibi Başbakan, 1958 Anayasasında oldukça önemli anayasal yetkilere sahiptir. Özellikle Fransa'da yürütme organının genel düzenleme yetkisine sahip olduğu düşünüldüğünde, Başbakan, anayasa ile parlamentoya hasredilmiş alanlar ve Bakanlar Kurulu tarafından alınması zorunlu kılınan kararlar dışında tek başına düzenleme yetkisine sahiptir²³². Esasen 1958 Anayasasının, güçlü bir Başbakan yarattığı söylenebilir. Bu sayılan yetkiler, Fransa Başbakanını bakanlar arasında, “eşitler arasında birinci konumundan (*primus inter pares*)” çok daha öteye taşımaktadır²³³.

Yürütme organının ikinci başını ise Cumhurbaşkanı teşkil etmektedir. 1958 Anayasası ile Cumhurbaşkanıya şu sayılan yetkiler verilmiştir:

²³¹ Rogof, op. cit., s. 60.

²³² Yokuş, op. cit., s.

²³³ Andrew Knapp, Vincent Wright, *The Government And Politics of France*, 5. b., Oxon, Routledge Press, 2006, s. 86; Yokuş, op. cit., s. 162.

1. Cumhurbaşkanı, anayasaya saygı gösterilmesini ve kamu otoritelerinin düzenli çalışmasını ve devletin devamlılığını sağlar (m. 5).
2. Cumhurbaşkanı ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün ve uluslararası anlaşmalara uymanın garantörüdür (m. 5).
3. Cumhurbaşkanı, Başbakanı ve Başbakanın önerisi üzerine bakanları atar (m. 8).
4. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder (m. 9). Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı olmadan kural olarak toplanamaz. 1958 Anayasasının 21'inci maddesi, Başbakana çok istisnai hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık yapma hakkı tanımaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, Başbakan yalnızca Cumhurbaşkanı'nın açıkça yetki vermesi üzerine ve belirli bir gündem için Cumhurbaşkanı'na vekaleten Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir.
5. Cumhurbaşkanı, tekrar görüşülmek üzere yasaları tekrar parlamentoya geri gönderebilir (m. 10).
6. Cumhurbaşkanı'nın belirli nitelikte yasaları referanduma sunma yetkisi vardır (m. 11).
7. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve meclis başkanlarına danıştıktan sonra millet meclisini feshedebilir (m. 12).
8. Cumhurbaşkanı, devletin birtakım sivil ve askeri görevlilerini atar (m. 13).
9. Cumhurbaşkanı, Bakanlar kurulunda görüşülen karar ve kararnamelemleri imzalar (m. 13).
10. Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin başıdır (m. 15).
11. Cumhurbaşkanı, ilgili maddede belirtilen nitelikte olağanüstü durumlar söz konusu olduğunda Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra söz konusu vaziyetin gerektirdiği her türlü önlem alabilir (m. 16). Bu madde Fransa Cumhurbaşkanı'na, olağanüstü dönemlerde adeta geçici bir diktatör gibi hareket etmesine imkan verecek derecede geniş yetkiler tanımaktadır²³⁴.
12. Cumhurbaşkanı, bireysel af yetkisine sahiptir (m. 17).
13. Cumhurbaşkanı, parlamentoya mesaj gönderme yetkisine sahiptir (m. 18).
14. Cumhurbaşkanı, uluslararası bir taahhüt veya yasalar ile ilgili Anayasa Konseyi'ne başvurabilir. (m.54, 61)
15. Anayasa Konseyinin üç üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanır. (m. 56)

Cumhurbaşkanı yukarıda sayılan yetkilerden bazılarını²³⁵, karşı-imzaya gerek olmaksızın kullanmaktadır. Fakat sayılan yetkiler incelendiğinde, Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın, parlamenter rejimlerde yer alan cumhurbaşkanlarından çok da fazla anayasal yetkiye sahip olduğu söylenemez²³⁶. Bu noktada Cumhurbaşkanı'nın, parlamenter rejimde yer alan devlet başkanlarından farklı olarak, 1958 Anayasasının 16'ncı maddesinde yer alan olağanüstü durumlarda istisnai olarak kullanabileceği yetkiler ve 9'uncu maddesinde yer alan Bakanlar Kuruluna başkanlık yapmak yetkisi dikkati çekmektedir. Bu iki

²³⁴ Duverger, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", op. cit., s. 74.

²³⁵ Bu yetkilerin neler olduğu için bkz.: 1958 Anayasası madde 19.

²³⁶ Duverger, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", op. cit., s. 74; Yokuş, op. cit., s. 164.

hale bir de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi olgusu eklendiğinde, Cumhurbaşkanının yine de, parlamenter rejimlerde öngörülen “tarafsız, uzlaştırıcı” konumundan farklı bir konumda yer aldığı aşikardır.

Yukarıda Cumhurbaşkanının ve Başbakanın 1958 Anayasasındaki hukuki konumlarını inceledik. Esasen hükümetin başının kim olduğu sorusuna, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun başkanı olması dışında - ki başkanın bu kurulda tartışılan ve diğer üyelerce kabul edilen kararnamelemleri imzalanmaktan kaçınması mümkündür²³⁷ - diğer yetkiler dikkate alındığında, “Başbakan” diye cevap vermek gerekir. Çünkü Başbakan, 1958 Anayasası’nın 21’inci maddesine göre, hükümet faaliyetlerinin yöneticisi yani hükümetin başıdır. Fakat asıl Cumhurbaşkanı-Başbakan arasında cereyan eden “hükümeti yönetmek” yarışı, Fransa’da siyasi vaziyetin *cohabitation* durumunda olup olmamasına göre değişkenlik göstermektedir. Özet olarak şunu söylemek mümkündür: Eğer Cumhurbaşkanı parlamentodaki tek parti çoğunluğunun lideri ise, Cumhurbaşkanının gücü en üst seviyede, tam tersi durumda yani parlamentodaki tek parti hükümeti ile Cumhurbaşkanı karşıt siyasi partiden iseler, Cumhurbaşkanının sistem içindeki gücü en düşük seviyede olmaktadır²³⁸.

Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi partiden olduğu durumlarda - parlamento içinden tek parti hükümetinin çıkması ve Cumhurbaşkanının da bu siyasi partinin lideri olması durumunda - Cumhurbaşkanı şu yetkileri kullanmaktadır: Öncelikle anayasal kurallar çerçevesinde Cumhurbaşkanının, *Başbakanı ve Başbakanın önerisi üzerine bakanları atama yetkisi* mevcuttur. Bu yetki, Cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi partiden olduğu dönemlerde şekli bir yetki olmakta, Cumhurbaşkanı adeta hükümetin başı gibi hareket etmektedir. Hatta Cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi yelpazede olduğu bu dönemlerde Başbakanların onaylamadığı kişileri dahi bakan olarak atamaktadır²³⁹. Mehmet Turhan’ın deyişiyle, “Eğer başkan bu durumda ise, başbakanı genelkurmay başkanının durumuna indirgeyebilir. Başkanlık adaylarının parti lideri olduğu ve çoğunluğun işin aslında, devlet başkanı etrafında olduğu Fransa’da durum budur”²⁴⁰. Fransa’da Cumhurbaşkanının güçlü olduğu dönemler, tarihsel olarak 1958 ve 1986 yılları arasındaki peri-

²³⁷ Yokuş, op. cit., ss. 167-168.

²³⁸ Elgie, “France”, op. cit., s. 81.

²³⁹ Bell, op. cit., s. 16.

²⁴⁰ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 79.

yoda denk gelmektedir²⁴¹. 1958 Anayasası Cumhurbaşkanına, Başbakan ve bakanları atama yetkisini vermesine rağmen, azil yetkisini tanımamıştır. Fakat özellikle *cohabitation* dışı dönemlerde Cumhurbaşkanları, Başbakanlar ve bakanların istifasını talep etmişler ve ilgili Başbakan ve bakanlar da Cumhurbaşkanlarının bu isteklerine boyun eğmişlerdir²⁴². Bu dönemlerde Cumhurbaşkanları, hukuken olmasa da siyaseten *azil yetkisine* sahip olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, anayasal kurallar gereği Başbakanın görevde kalması, parlamentodaki çoğunluğa bağlı olması gerekir iken; Başbakanlar Cumhurbaşkanının isteği üzerine, hükümetin istifasını sunmakta adeta Cumhurbaşkanı'nın güveninin kaybı, Başbakan istifalarının en önemli nedeni haline gelmektedir²⁴³.

Cumhurbaşkanı ile tek parti hükümeti aynı siyasi partiden ise Cumhurbaşkanı'nın bir başka yetki kullanımını da, *hükümetin büyüklüğünü ve biçimini belirlemek* konusunda kendini göstermektedir²⁴⁴. Her ne kadar Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında hükümetin oluşumuna ilişkin fikir alışverişi söz konusu olsa da, son sözü söyleyen Cumhurbaşkanı olmaktadır. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunda hangi bakanlıkların yer alacağını belirlediği gibi, bu bakanlıklarına başına kimlerin getirileceğini, yani hangi bakanların Bakanlar Kurulu üyesi olacağına da karar vermektedir. Cumhurbaşkanı'nın bu belirleyiciliği, yalnızca Bakanlar Kurulunun yapısına ilişkin olmayıp, hükümetin diğer üyelerinin tayininde de son sözü Cumhurbaşkanları söylemektedir. Bu hususta dikkat çekici bir örnek, V. Cumhuriyetin Üçüncü Cumhurbaşkanı olan Valéry Giscard d'Estaing'in, 1974 ve 1976 yıllarında televizyonda neden Başbakan ve bakanları atadığını açıklamasıdır²⁴⁵.

Cumhurbaşkanı *cohabitation* dışı dönemlerde yalnızca hükümet üyelerini belirlemekle kalmaz, bilfiil tüm *hükümet programını belirlemek yetkisini* de kullanır²⁴⁶. Yani ulusal politikayı belirlemek hususunda Anayasa ile Başbakana hasredilen yetki, *cohabitation* dışı dönemlerde Cumhurbaşkanına kaymaktadır. Hatta bu dönemlerde Cumhurbaşkanlarının hükümete karşı, Millet Meclisi'ne sorumlu kolektif bir yapı ola-

²⁴¹ Yokuş, op. cit., s. 155.

²⁴² Başbakanlar Michel Debré 1962, Georges Pompidou 1968, Jacques Chaban – Delmas 1972, Pierre Mauroy 1984, Michel Rocard 1991, Édith Cresson 1992 ve Jean-Pierre Raffain 2005 yıllarında dönemlerinin Cumhurbaşkanlarının istekleri üzerine istifa etmişlerdir. Bkz.: Knapp, Wright, op. cit., s. 110; Bell, op. cit., s. 16.

²⁴³ Bell, op. cit., s. 60.

²⁴⁴ Knapp, Wright, op. cit., s. 110.

²⁴⁵ Sağlam, Şengül, op. cit., ss. 39-40.

²⁴⁶ Knapp, Wright, op. cit., s. 111.

rak değil de, kendisine karşı sorumlu bir grup birey olarak davrandığı belirtilmektedir²⁴⁷.

Cumhurbaşkanları ayrıca siyasi güçlerin özdeş olduğu bu dönemlerde genellikle *hükümetin sözcüsü* gibi davranmaktadırlar. Hükümetin sözcüsü sıfatı ile televizyonlarda hükümetin politikalarını savunmakta ve bu politikalara karşı görüşleri eleştirmektedirler²⁴⁸. Sonuç olarak diyebiliriz ki, *cohabitation* dışı dönemlerde Fransa Cumhurbaşkanı, hükümetin başı gibi hareket etmekte ve hükümetin görev alanında yer alan her hususta yetki kullanmaktadır. İşte bu durum, Başbakanı ikinci adam konumuna, hatta daha da ileri giderek Cumhurbaşkanı'nın yardımcısı konumuna itmektedir. Duverger'nin yarı-başkanlık sistemine sahip ülkeler arasında yapmış olduğu sınıflandırmada belirttiği gibi Fransa Cumhurbaşkanları, anayasal olarak çok az yetkiye sahip olmalarına rağmen, uygulamada *cohabitation* dışı dönemlerde çok önemli yetkileri - hükümetin yapısını belirlemek ve hükümet faaliyetlerini yönetmek vb. - kullanmaktadırlar²⁴⁹.

Fransa'ya özgü bir siyasi durumu ifade eden *cohabitation* dönemlerinde ise Cumhurbaşkanı, anayasal sınırlarına çekilmekte sahneye Başbakan çıkmaktadır. Bülent Yücel, Fransa'da *cohabitation* dönemlerini şöyle betimlemektedir:

“Yasama çoğunluğuna dayanan hükümet ile cumhurbaşkanlarının farklı görüşlere sahip oldukları kohabitasyon dönemlerinde yürütmenin her iki kanadı arasındaki ilişki adeta ‘med – cezir’ biçiminde gelişmektedir. Çünkü cumhurbaşkanı bu siyasi çatışma dönemlerinde yetkilerini kullanmak anlamında geriye çekilmektedir...Eğer fesih yetkisini kullanamaz duruma gelmişse, yürütme yetkisinin kullanımını farklı siyasal düşünceye sahip olan hükümet ile durumunda kalacaktır. Ancak, bu olasılığın aksi oluştuğunda yürütme yetkisinin kullanımındaki etkin iktidar odağı cumhurbaşkanı olmakta ve sistem içerisinde cumhurbaşkanının ağırlığı daha hissedilir hale gelmektedir”²⁵⁰

Genel seçimlerden sonra *cohabitation* tablosunun ortaya çıkması ihtimalinde, Cumhurbaşkanı'nın bu durumu bertaraf etmek için kullanabileceği tek imkan vardır, o da 1958 Anayasasının 12'nci maddesinde düzenlenen parlamentoyu fesih yetkisidir. Fesih sonrasında dahi tablo değişmezse, sandıktan yine *cohabitation* çıkarsa bu durumda Cumhurbaşkanı kenara çekilmek ve parlamentoda çoğunluğu tesis eden partiye hü-

²⁴⁷ Knapp, Wright, op. cit., s. 111.

²⁴⁸ Knapp, Wright, op. cit., s. 112.

²⁴⁹ Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, op. cit., ss. 86-87.

²⁵⁰ Bülent Yücel, “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, S. 4., 2003, s. 348.

kümeti kurmak için yetki vermek durumundadır²⁵¹. Bu dönemlerde Başbakanın atanması usulünde de belirttiğimiz üzere, Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması bir formaliteye dönmektedir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı, ya parlamentoda tek parti hükümeti kuracak nitelikte bir çoğunluk var ise, bunu sağlayan partinin liderini Başbakan atamakta ya da birden fazla partinin oluşturduğu bir koalisyon hükümeti kurulacaksa, koalisyon anlaşmasında kararlaştırılan kimseyi Başbakan olarak atamak durumunda kalmaktadır. Bu dönemler, politikasını yürütebilmesi için kendi çalışma ekibini oluşturmak açısından, Başbakana bir avantaj sağlamaktadır. Çünkü 1958 Anayasasının 21'inci maddesinde de ifade edildiği üzere, hükümetin faaliyetlerini yönetmekle görevlendirilen kimse Başbakanıdır ve bunun için de Başbakanın yanında kendi ekibinin olması gerekmektedir.

Fransa'da 1958 Anayasasından itibaren, yaklaşık 30 yıl boyunca Cumhurbaşkanı ile parlamentodaki çoğunluk aynı siyasi partiden gelmiş ve güçlü başkanlıklar dönemi yaşanmıştır. Sevtap Yokuş'un deyişiyle, 28 yıl boyunca da Fransız seçmeni başkanlığın mantığını kavrayarak, görevdeki Cumhurbaşkanını destekleyecek nitelikte parlamento çoğunlukları oluşturmuştur²⁵². Hatta Fransa'da Cumhurbaşkanları, parlamento çoğunluğunu kendileri lehine değiştirebilmek adına fesih yoluna sıklıkla başvurarak, parlamento çoğunluğunu niteliğini değiştirmişlerdir²⁵³. Çünkü 1958 Anayasasında fesih yetkisi, koşulları diğer anayasalara oranla çok daha kolay işletilebilen bir yetki olarak düzenlenmiştir. Şöyle ki, 1958 Anayasasının 12'nci maddesine göre, Cumhurbaşkanı fesih yetkisini kullanırken, Başbakanın istemiyle bağlı olmadığı gibi bu yetki, karşılımla da tabi değildir. Cumhurbaşkanı, sadece Millet Meclisini feshetmeden önce Başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşünü almak durumundadır, fakat bu görüş istişari niteliktedir. Böylesine kolay bir fesih mekanizmasının öngörölmüş olması Cumhurbaşkanına, bu yetkiyi kullanırken dilediği saikle hareket etme imkanı sağlamaktadır²⁵⁴. Cumhurbaşkanı fesih konusunda sınırlandıran tek düzenleme, fesih yetkisinin bir yıl içinde yalnız bir kere kullanabilecek olmasıdır.

Fransa ilk kez *cohabitation* dönemini, 1986 genel seçimleri sonucunda yaşamıştır. 1986 genel seçimlerinin *cohabitation* ile sonuçlanmasının en önemli nedeni ise

²⁵¹ Yücel, "Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya", op. cit., s. 347.

²⁵² Yokuş, op. cit., s. 177.

²⁵³ De Gaulle fesih imkanını bahsedilen amaçla 1962 ve 1968 yıllarında, Mitterrand 1981 ve 1988 yıllarında ve Chirac da 1997 yılında kullanmıştır.

²⁵⁴ S. Finer, op. cit., s. 303.

1985 yılında Fransa'nın, çoğunluk seçim sisteminden nispi temsil seçim sistemine geçmiş olmasıdır²⁵⁵. Böylece parlamentoda daha fazla parti temsil edilebilmiş, tek parti hükümetleri yerine koalisyon hükümetleri kurulmuş ve Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki etkisi zayıflamaya başlamıştır²⁵⁶. Rejimin kuruluşundan itibaren, böyle bir deneyimin yaşanması halinde siyasi krizin ortaya çıkacağı ve hükümet bunalımlarının olacağı düşünülüyordu. Fakat Fransa'da korkulan olmadı. Aslında 1986-1988 yılları arasında Cumhurbaşkanı François Mitterrand ve Başbakan Jacques Chirac'ın Başbakanlığında yaşanan ilk *cohabitation* döneminin krizsiz geçmesi, sonraki dönemlere örnek olmuş ve sonraki *cohabitation* dönemleri de Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanların gerisinde kalmayı bilinçli olarak tercih ettikleri süreçler şeklinde deneyimlenmiştir²⁵⁷.

Sonuç olarak, Fransa'da *cohabitation* dönemlerinde Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasındaki yetki dağılımı, kural olarak şöyle cereyan etmektedir: Cumhurbaşkanı genellikle 1958 Anayasasının 15'inci maddesindeki rolü gereği, Fransa ülkesinin temsilcisi olarak uluslararası platformlarda belirleyici bir siyaset yürütmekte ve ulusal savunma ile ilgilenmektedir²⁵⁸. Bir başka deyişle Cumhurbaşkanı, Fransa'yı uluslararası toplantılarda temsil etmekte, diğer ülkeler ile ikili ilişkileri yürütmektedir. Başbakanlar ise günlük işler şeklinde tabir edebileceğimiz ülke sınırları içerisindeki yönetsel faaliyetleri, yani ulusal politikayı koordine etmektedir²⁵⁹.

C. TÜRKİYE

Klasik parlamenter rejim öğretisinde Başbakan, "eşitler arasında birinci" kabul edilmektedir. Fakat çağdaş parlamenter rejim uygulamalarında Başbakanın hukuki veya siyasi birtakım etkenlerle bu kimliğinden uzaklaştığı ve sistem içerisinde "eşitler arasında birinci" konumunu bir hayli aştığı kabul edilmektedir. Bazı ülkelerde Başbakan bu yeni konumunu siyasi koşullara borçlu iken, bazı ülkelerde hem hukuki düzenlemeler hem de siyasi etkenler Başbakana bu prestiji kazandırmaktadır. Türkiye'de ise Başbakanın etkinliği, hem hukuki kurallardan hem de siyasi koşullardan kaynaklanmakta-

²⁵⁵ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., ss. 82-83.

²⁵⁶ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 83.

²⁵⁷ Emel Baykal Benlioğlu, "Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumunu", *Global Politika ve Strateji Dergisi*, C. 1, S. 1, 2015, ss. 83-84.

²⁵⁸ Elgie, "France", op. cit., s. 68; Bell, op. cit., s. 59; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 82; Baykal Benlioğlu, op. cit., s. 72.

²⁵⁹ Elgie, "France", op. cit., s. 73; Baykal Benlioğlu, op. cit., s. 72.

dır. Bu sebeple, Başbakanın bugünkü konumuna ilişkin bu iki etkeni ayrı ayrı inceleyeceğiz.

Başbakanın Etkinliğini Artıran Hukuki Kurallar.- 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanını, klasik parlamenter rejimde kabul edilen konumuna nazaran oldukça güçlendirirken, hükümet içerisinde de Başbakanın etkinliğini artıracak ve onu öne çıkaracak bir düzen tesis etmiştir²⁶⁰. Öncelikle 1982 Anayasasının “Yürütme yetkisi ve görevi” kenar başlığını taşıyan 8’inci maddesinde yürütme, görev olması yanında “yetki” olarak da kabul edilmiş ve bu yetkinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının öngördüğü “Cumhurbaşkanı” ve yetkileri, sıklıkla eleştiri konusu haline gelmiştir. Fakat Başbakanın 1982 Anayasası ile ulaştığı nokta, çağdaş gelişmelerle uyum içindedir. Çünkü Dünya düzeni güçlü bir yürütme organını gerektiriyorsa, parlamenter rejimi benimsemiş ülkelerde yapılması gereken, sorumsuz Cumhurbaşkanının değil, hükümetin etkinliğinin artırılmasıdır²⁶¹.

Türk anayasal sisteminde Başbakanın, hükümet içerisinde merkez haline gelmesini temin eden birçok pozitif hüküm bulunmaktadır. Bu hükümler şöyle sıralanabilir: Öncelikle 1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bakanların seçimi Başbakana aittir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının atama işlemi ile Bakanlar Kurulu hukuki varlık kazansa da hükümeti oluşturma yetkisi, münhasıran Başbakana aittir, demek mümkündür. Çünkü bakanları seçme faaliyetini, Başbakan yapmaktadır ve bakanlar, kurul içinde yer almalarını Başbakana borçludur. Diğer bir ifadeyle, Bakanlar Kurulunun esas unsuru Başbakan olup, bakanları bu yapının içine dahil eden Başbakanın bu yöndeki isteğidir.

1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, 1961 Anayasasından farklı olarak, gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca, bakanların görevlerine son verilebileceği düzenlenmiştir. Başbakanın istifa etmesi, yüce divana sevkine karar verilmesi veya milletvekilliğinin düşürülmesine karar verilmesi hali de otomatik olarak Bakanlar Kurulunun varlığını sona erdirmektedir. Yine 1982 Anayasa-

²⁶⁰ Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, op. cit., s. 247; Yokuş, op. cit., s. 109.

²⁶¹ Cem Eroğul, *Anatüze Giriş*, op. cit., s. 281.

sının 111'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Başbakan gerekli gördüğü takdirde, Bakanlar Kurulunda görüştüktan sonra TBMM'den güven isteminde bulunma yetkisine sahiptir. Bu güven istemi, olumsuz sonuçlandığı takdirde, hükümet toplu bir biçimde görevden düşmektedir. Yani bireysel olarak bakanların kurul içindeki akıbeti ve Bakanlar Kurulunun toplu bir şekilde varlığını sürdürmesi, Başbakana bağlı hale geldiğinden bu vaziyet, Başbakanı Bakanlar Kurulu içinde fazlasıyla güçlendirmektedir²⁶². Başbakanın, bakanların görevlerine son verebilmesi için herhangi bir sebep ileri sürmesine de gerek yoktur. Herhangi bir konudaki Başbakan ve bakan arasındaki çatışma, bir bakanın görevinin Başbakan tarafından sona erdirilmesine sebep olabilir. Kemal Gözler'in deyişle,

“Bakanlar Kurulunun asli unsuru Başbakandır. Başbakanın düşündüğü yoldaki kararı imzalamak istemeyen bakanların istifa etmeleri gerekmektedir. Bakanlar Kurulunun kendi içinde ‘demokrasi’ yoktur. Bakanlar Kurulunda çoğunluğun dediği değil; Başbakanın dediği olur”²⁶³.

1982 Anayasası'nın 112'nci maddesinin ilk üç fıkrası, Başbakanın bakanlar üzerindeki egemen pozisyonunu desteklemektedir:

“Madde 112.- Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.”

Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.”

1982 Anayasasının 112'nci maddesi doğrultusunda 3046 Sayılı Kanunun²⁶⁴ ve 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun ilgili hükümlerinde de, Başbakanın konumunu güçlendiren düzenlemeler mevcuttur. 3046 Sayılı Kanunun 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında, bakanların, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle

²⁶² Balta, op. cit., s. 30; Bilir, op. cit., ss. 111-112; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 128.

²⁶³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 595.

²⁶⁴ Kanunun tam adı, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanundur.

ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli olduğu ve *Başbakana karşı sorumlu* olduğu belirtilmektedir. 3056 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı, *Bakanlık ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiri* olduğu düzenlenmektedir.

Yukarıda verilen anayasal ve yasal düzenlemelerde dikkati çeken husus, bakanların parlamentonun yanında artık, Başbakana karşı da sorumlu olduğu hususunun pozitif hüküm haline getirilmiş olmasıdır. Fakat, Başbakan her ne kadar 3056 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde “en üst amir” olarak nitelendirilse de, idare hukuku anlamında bakanların hiyerarşik amiri değildir²⁶⁵. Çünkü kural olarak hiyerarşik güç, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma, disiplin yetkisi, görev bölüşümü yetkisi, emir ve talimat verme yetkisi, astın işlemlerini iptal etme yetkisi ve astın işlemlerini düzeltme yetkilerini içinde barındırır²⁶⁶. Fakat Başbakanın, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesi ve bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesi için bakanlara emir ve talimat verme ve bakanları görevden alma yetkisine sahip olduğu söylenebilirse de Başbakan, ilgili bakanın işlemini iptal edemez veyahut onun yerine geçerek işlemi düzeltmez²⁶⁷. Kaldı ki, Başbakana idare hukuku anlamında, tam bir hiyerarşik yetki bahşedilmesi parlamenter rejime uygun değildir. Çünkü bu halde, parlamenter rejimin temel ilkelerinden bakanların bireysel sorumluluğunun bir manası kalmayacaktır²⁶⁸. Hatta günümüzde 1982 Anayasasında yer alan ve Başbakanın gücünü artıran 112/3 ve 109/3 hükümleri sebebiyle bakanlar hakkında bireysel sorumluluk mekanizmasının işletilmesinin güçleştiği ve bu ilkenin bir hayli zedelendiği iddia edilmektedir²⁶⁹.

3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile başbakanlık teşkilatı düzenlenmektedir. Başbakanlık teşkilatının örgütlenme biçimine bakıldığında, hizmet bakanlıkların dahi ötesinde geniş bir örgüt yapısına sahip olduğu, bağlı ve ilgili kuruluşlar bakımından diğer

²⁶⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 341.

²⁶⁶ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, 2. b., Bursa, Ekin Yayınları, C. I., 2009, S. 201.

²⁶⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, op. cit., s. 265.

²⁶⁸ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 130.

²⁶⁹ Erdal Onar, Ersoy Konaç, “Bakanların Bireysel Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış”, *Zabunoğlu Armağanı*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2011, s. 565.

bakanlıklardan çok daha fazla kuruluşa sahip olduğu görülmektedir²⁷⁰. Bir başka deyişle, devlet teşkilatı içinde başbakanlık teşkilatının, bütün bakanlıkların ayrı ayrı hizmet ve faaliyetlerini kapsayacak genişlikte bir örgüte sahip olması, Başbakana idare içinde de etkin bir rol biçildiğinin göstergesidir²⁷¹. Ayrıca 1982 Anayasasının 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, “başbakanlık teşkilatı” da yönetmelik çıkarmaya yetkili kurumlar arasında zikredilmektedir.

Başbakanın Etkinliğini Artıran Siyasal Koşullar.- Türk anayasal sisteminde, Başbakanı güçlü kılan etkenlerin bir kısmı da siyasal koşullardan ileri gelmektedir. Bu hususta değinebileceğimiz olgular ise şöyle sıralanabilir: Tek parti hükümetleri, parti liderliği vasfı, Başbakanların kişisel özellikleri. Tek parti hükümetlerinin Başbakanın gücü üzerindeki etkisini incelemeden önce, Türk siyasi tarihinde parti sisteminin geçirdiği evrime kısaca göz atmak gerekmektedir. Cumhuriyetin ilanından itibaren Türk siyasi tarihi, parti sistemleri bakımından üç evreye ayrılmaktadır²⁷²: 1923-1946 Tek parti sistemi, 1946-1960 iki parti sistemi ve 1961 ve sonrası çok parti sistemi.

Özellikle 1961 yılında nispi temsil seçim sisteminin benimsenmesi ile beraber, çok partili siyasi hayata geçiş süreci yaşanmıştır. Nitekim nispi temsil sistemi, pratikte kısa ömürlü hükümete yol açmış ve 27 Mayıs 1960 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 20 yıllık dönemde, 20 hükümet kurulmuş ve Türk siyasi hayatına koalisyon hükümetleri damgasını vurmuştur.²⁷³ Koalisyon hükümetlerinin en önemli etkisi, çabucak hükümetten düşmeleri, etkin bir yönetme yeteneğine sahip olamamalarıdır. Birden fazla siyasi partinin söz sahibi olduğu bir yürütme organı içerisinde, Başbakanların yönetimdeki etkisi kırılmakta, yetkilerini kullanırken koalisyon içindeki dinamiklere bağlı kalmalarına sebep olmaktadır. 1980 askeri darbesinden sonra ise, özellikle kapatılan partilerin yeniden yapılanması ve bu partilerin liderlerine getirilen siyasi faaliyet yasağının kalkmasına değin, Türkiye bir geçiş süreci yaşamış ve bu siyasal koşullar (partisizleştirme faaliyetleri), 1983-1991 yılları arasında tek parti hükümetlerinin kurulmasına imkan tanımıştır.²⁷⁴ Eski siyasi parti liderlerine getirilen yasakların kalkması ile beraber

²⁷⁰ Okşar, op. cit., ss. 255-256.

²⁷¹ Abbas Kılıç, *Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye'de Bakanların Bireysel Siyasal Sorumluluğu*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010, s. 66; Barut, op. cit., s. 371.

²⁷² Akartürk, op. cit., ss. 178-180.

²⁷³ Akartürk, op. cit., s. 205.

²⁷⁴ Akartürk, op. cit., s. 220.

yeni siyasi partiler kurulmuş ve 1991 genel seçimleri tekrar çok partili ve dağınık bir parlamentonun ve bunun sonucu olarak da 2002 yılına değin sürecek olan koalisyonlar döneminin kapılarını açmıştır²⁷⁵.

2002 genel seçimlerinden sonra, koalisyon dönemleri son bulmuş ve parlamentoda mutlak çoğunluğu tesis eden tek parti hükümetleri dönemi başlamıştır. Başbakanı yönetimin merkezine yerleştiren ve yürütme organı içerisinde parlamasını sağlayan en önemli etken, işte *tek parti hükümetinin*, Başbakana vermiş olduğu sayısız imkandır. Bu imkanlardan biri hiç şüphesiz Bakanlar Kurulunun ve bu kurulun lideri olarak Başbakanın, parlamentoda dayandığı çoğunluğun güveni sayesinde yasama faaliyetlerine hakim olabilmesidir²⁷⁶. Bir diğer imkan ise kesintisiz yönetme profilinin, yani yönetim işlerinde ve yönetim kadrosunda devamlılığın sağlanabilmesidir. Örnek vermek gerekirse, 2002 yılında beri hükümet kurma görevini üstlenen AKP hükümetleri aleyhinde, bu zamana değin toplam 79 adet gensoru önergesi verilmesine karşılık bu önergelerin hiçbiri, bir bakanın yahut Başbakanın görevini sona erdirecek bir sonuç yaratmamıştır²⁷⁷.

Başbakanı siyasal açıdan güçlendiren bir başka etken ise aynı zamanda *partinin siyasi lideri* olmasıdır. Eş zamanlı olarak partinin genel başkanı olmak, tek başına Başbakana avantaj sağlamamakta, Başbakanın bu vasfı yanında parti disiplininin de etkisiyle parti yönetimi üzerinde kurduğu hakimiyet, bakanlar ve parlamentodaki kendi partisine mensup milletvekilleri üzerindeki nüfuzunu da artırmaktadır²⁷⁸. Başbakanın *kişilik özellikleri* de, gücünü artırıcı bir rol oynayabilmektedir²⁷⁹. Bu duruma en yakın ve en doğru örnek olarak, Recep Tayyip Erdoğan'ın hitabet gücü ve karizmatik kişiliği sayesinde, kamuoyunda etkisini yoğunlukla hissettirdiği Başbakanlık dönemleri verilebilir²⁸⁰. Nitekim Türk siyasi geçmişinde, Cumhurbaşkanlarının gölgesinde kalan Başbakanlara rastlanabileceği gibi, baskın karakter yapıları ile yürütme işleri ile ilgili her konu hakkında belirleyici olan Başbakanlara da rastlanabilmektedir.

Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanın Konumu.- Yukarıda Türkiye'nin siyasi geçmişine ilişkin parti sistemleri kısmında da belirttiğimiz gibi, 1961 Anayasası sonra-

²⁷⁵ Akartürk, op. cit., s. 220.

²⁷⁶ Yokuş, op. cit., s. 173.

²⁷⁷ Gensoru önergeleri ve akıbetleri için bkz.:

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.sorgu_son_donem, (02.04.2016).

²⁷⁸ Özer, op. cit., s. 145; Atar, op. cit., s. 272; Balta, op. cit., s. 30; Yokuş, op. cit. 127.

²⁷⁹ Bilir, op. cit., s. 112.

²⁸⁰ Barut, op. cit., ss. 379-380.

sında, Türkiye sık sık koalisyon hükümetleri ile yönetilmiştir. İstatiksel olarak 1961 yılından 2002 yılına değin, görev yapmış Türk hükümetlerinden 15 tanesi koalisyon hükümeti, 2 tanesi partiler üstü hükümet²⁸¹, 6 tanesi de azınlık hükümetidir²⁸². Türkiye'nin yakın siyasi geçmişi, görüleceği üzere hatırı sayılır koalisyon uygulamalarına sahne olmuştur ve bu sebeple, koalisyon hükümetlerinde Başbakanın siyasi konumu önem arz etmektedir.

Koalisyon hükümetlerinde genel olarak Başbakanın etkinliği, tek parti hükümetlerine nazaran oldukça azalmaktadır. Zira Başbakanın tek parti hükümetlerinde sahip olduğu güç, koalisyon ortağı partilerin sayısı oranında adeta bölünmektedir. Bu durumun birden fazla sebebi mevcuttur: Öncelikle koalisyon hükümetlerinde, koalisyon ortağı partilere hangi bakanlıkların verileceği ciddi problem teşkil etmektedir. Çünkü Başbakan, kendi partisinden bir bakanın yer almadığı bakanlıklar üzerindeki etkisini neredeyse tamamen kaybetmektedir²⁸³. Bu duruma Türk siyasi tarihinden en çarpıcı örnek, 1991 seçimleri sonrasında kurulan DYP-SHP Koalisyonu dönemine aittir. Bu dönemde, koalisyon ortakları iki ayrı hükümet gibi çalışmış ve hatta koalisyon ortaklarının birbirlerinin bakanlıklarına dahi giremedikleri iddia edilmiştir²⁸⁴.

Koalisyon anlaşmalarında, yasama dönemi ikiye bölünerek, bir yarısında koalisyon ortağı bir partinin liderinin Başbakan olması, diğer yarısında diğer partinin liderinin Başbakan olması şeklinde, “Dönüşümlü Başbakanlık” şartları yer almaktadır. Söz konusu bu durum, hükümet içinde iktidarın, koalisyon odakları sayısınca bölündüğünün açık bir göstergesidir. Türkiye siyasi tarihinden bu duruma DYP ile ANAP'ın kurduğu

²⁸¹ 12 Mart Muhtırasından sonra Millet Meclisinde AP çoğunlukta olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay, çoğunluk partisinden bir kimseyi Başbakan olarak görevlendirmek yerine, askeri kesimin “teknokrat bir hükümet” talebi üzerine ülkenin içinde bulunduğu buhranlı dönemden partiler üstü bir hükümet ile aşılabacağı gerekçesiyle, hükümet kurma görevini AP'li olmayan Nihat Erim, Suat Hayri Ürgüplü ve Ferit Melen'e vermiştir. Nihat Erim, CHP'den istifa ederek, 26.03.1971 tarihinde partiler üstü I. Erim Hükümetini kurmuştur. II. Erim Hükümeti de aynı nitelikte bir partiler üstü hükümet olup, 11.12.1971 ile 22.05.1972 tarihleri arasında görev yapmıştır. Bkz. Armağan, op. cit., ss. 33-34; Akartürk, op. cit., s. 203. Partiler üstü hükümet anlayışının, parlamenter rejimin asli unsurları ile bağdaşmadığı kabul edilmektedir. Zira bu hükümetler, yetkiyi kabul ederken sorumluluğu üstlenmeyi reddetmekte, hükümetin politikasından bağımsız olarak yasa taslaklarını inceleyeceklerini dile getirmişlerdir. Nitekim hükümetin genel politikasından kendini sorumlu görmeyen bir hükümetin, parlamenter rejimin öngördüğü hükümet yapısı ile özdeşleşmediği aşikardır. Bkz.: Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 73.

²⁸² Bu verilere şu makalede yer alan Tablo 1'den ulaşılmıştır. Bkz.: İlknur Türe, “Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık”, *Mülkiye Dergisi*, C. 25, S. 227, 2001, s. 83.

²⁸³ Türe, op. cit., s. 75.

²⁸⁴ Türe, op. cit., s. 84.

ANAYOL Hükümeti²⁸⁵ örnek olarak gösterilebilir. Koalisyon ortakları, koalisyon protokolünde “Dönüşümlü Başbakanlık” hususunda ilk yarıda ANAP lideri Mesut Yılmaz’ın, ikinci yarıda ise DYP lideri Tansu Çiller’in Başbakanlık yapacağı yönünde anlaşmışlar, fakat kurulmayı başaran DYP-ANAP koalisyonu, hükümette kalma konusunda “Dönüşümlü Başbakanlık” şartının uygulaması gerçekleşmeden hükümetten düşmüştür²⁸⁶. “Dönüşümlü Başbakanlık” formülünü yasaklayan herhangi bir hukuki düzenleme Türk Hukukunda olmamasına rağmen, koalisyon protokolünde yer alan bu şart hiçbir şekilde Cumhurbaşkanını bağlamamaktadır²⁸⁷. Zira koalisyon ortağı partiler, aralarında yaptıkları bir anlaşma ile adeta, Cumhurbaşkanının yetkisi dahilinde olan bir yetkiyi kendilerinin üzerine almaktadırlar ve bu durum 1982 Anayasasının hükümetin kuruluşuna ilişkin benimsediği yöntem ile uyuşum içinde değildir. Ayrıca Koalisyon hükümetlerinde “Başbakan Yardımcılığı” görevi, kural olarak koalisyon ortağı diğer partilerin siyasi liderlerine verilmektedir²⁸⁸. Bu duruma örnek olarak, DSP-MHP-ANAP koalisyonu şeklinde kurulan 57. Hükümet gösterilebilir. DSP-MHP-ANAP’ın ortaklaşa hazırlamış oldukları koalisyon protokolünde, “koalisyon ortağı partilerin hükümette Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirileceği” şeklinde hüküm yer almakta olup, nitekim bu koalisyonda MHP Lideri Devlet Bahçeli, Başbakan Yardımcısı olarak Bakanlar Kurulunda yer almıştır²⁸⁹. İşte koalisyon hükümetlerinde Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilen koalisyon ortağı diğer partilerin genel başkanları, koalisyon içinde gücün paylaşılması olgusu gereği, adeta birer “Yarı Başbakan” haline gelmektedirler.

²⁸⁵ Koalisyon protokolünde “Dönüşümlü Başbakanlık” şartını taşıyan diğer koalisyon hükümeti de 28.06.1996- 30.01.1997 tarihleri arasında görev yapan 54. T.C. Hükümeti olarak kurulan RP-DYP Koalisyonudur. Bkz.: Okşar, op. cit., s. 262.

²⁸⁶ Akartürk, op. cit., ss. 224-225.

²⁸⁷ Okşar, op. cit., s. 263.

²⁸⁸ Armağan, op. cit., s. 24.

²⁸⁹ Okşar, op. cit., s. 260. Türk siyasi tarihinde 1961 yılından itibaren bu duruma ilişkin diğer örnekler şunlardır: CHP-YTP-CKMP Koalisyonu şeklinde kurulan 27. Hükümette YTP Genel Başkanı Ekrem Alican, CHP-MSP Koalisyonu şeklinde kurulan 37. Hükümette MSP Genel Başkanı Necmettin Erbakan, AP-MSP-MHP-CGP Koalisyonu şeklinde kurulan 39. Hükümette MSP Genel Başkanı Necmettin Erbakan ve MHP Genel Başkanı Alparslan Türkeş, AP-MSP-MHP Koalisyonu şeklinde kurulan 41. Hükümette MSP Genel Başkanı Necmettin Erbakan ve MHP Genel Başkanı Alparslan Türkeş, DYP-SHP Koalisyonu şeklinde kurulan 49. Hükümette SHP Genel Başkanı Erdal İnönü, DYP-SHP Koalisyonu şeklinde kurulan 50. Hükümette SHP Genel Başkanı Erdal İnönü, DYP-CHP Koalisyonu şeklinde kurulan 52. Hükümette CHP Genel Başkanı Deniz Baykal, RP-DYP Koalisyonu şeklinde kurulan 54. Hükümette DYP Genel Başkanı Tansu Çiller, ANAP-DSP-DTP Koalisyonu şeklinde kurulan 55. Hükümette DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit Başbakan Yardımcısı olarak atanmıştır. Bkz.: https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_CabinetHistory.aspx, (28.04.2016).

Koalisyon hükümetlerinde Başbakan, tek parti hükümetlerinden farklı olarak ayrıca koalisyonun devamını sağlamak için çaba da sarf etmek durumunda kalmaktadır²⁹⁰. Bu sebeple koalisyon dönemlerinde Başbakanlar, icraatlarında kendi partisinin yanında koalisyon ortağı partilerin de onayına ihtiyaç duymakta; bu vaziyet Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki etkinliğini azaltmaktadır. İlknur Türe, koalisyon hükümetlerinde Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın yerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Koalisyon hükümetlerinde Başbakan’ın sahip olması gereken özellik, iyi bir lider olmaktan öte uzlaştırıcı bir kişiliktir. Başbakanlık makamında olmak, Başbakan’ın bir yıldız oyuncu olmasını değil, bir takım oyuncusu ya da oynamayan bir kaptan olmasını gerektirmektedir”²⁹¹.

Darbe Dönemlerinde Başbakanın Konumu. - Bilindiği gibi Türk Siyasi tarihinde 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 tarihlerinde, TSK yönetime el koymuş ve her iki dönemde de yeni düzenin tesisine değin geçiş süreçleri yaşanmıştır. Peki bu geçiş süreçlerinde Başbakan nerede konumlandırılmıştır? Şimdi bu iki darbe dönemini, Başbakanın konumu açısından inceleyelim.

27 Mayıs 1960’ta TSK’nın yönetime el koymasından sonra 1924 Anayasasının bazı hükümleri, 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanunla²⁹² yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu kanunun 24. maddesi ile 1924 Anayasasının yürürlükten kaldırılan hükümleri arasında, 1924 Anayasasının Bakanlar Kurulunun kuruluşunu ve görevlerini düzenleyen 44-50 arası maddeleri de yer almaktadır. 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinde, Milli Birlik Komitesinin yürütme yetkisini, Devlet Başkanı tarafından atanan ve MBK tarafından onaylanan Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı kanunun 21’inci maddesine göre ise bakanlar, MBK üyeleri arasından veya 27 Mayıs 1960 tarihinde herhangi bir siyasi partiye kayıtlı olmayan vatandaşlar arasından yine MBK tarafından seçilmektedir. 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanunun 17’nci maddesinde, MBK’nın başkanının aynı zamanda Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulunun başkanı olduğu düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere bu geçiş sürecinde,

²⁹⁰ Türe, op. cit., s. 75.

²⁹¹ Türe, op. cit., s. 76.

²⁹² Bu kanunun tam metni için bkz.:

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300001.pdf, (28.04.2016).

ayrı bir Başbakanlık müessesesi öngörülmemiş ve her iki görev yani Başbakanlık ve Devlet Başkanlığı, tek bir makamda Devlet Başkanlığında toplanmıştır²⁹³.

12 Eylül 1980'de TSK'nın yönetime el koymasından sonra ise yine benzer şekilde, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun²⁹⁴ çıkarılarak, söz konusu kanunun 1'inci maddesinde 9 Temmuz 1961 Tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile değişikliklerinin bu kanunun diğer maddelerinde belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir Anayasa kabul edilip yürürlüğe girene kadar yürürlükte olacağı düzenlenmiştir. Söz konusu kanun incelendiğinde, 1960 askeri darbesi sonrasında MBK tarafından çıkarılan 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanunda belirtilenin aksine, 1961 Anayasasının yürürlükten kaldırılan hükümlerinin maddeler halinde sayılmadığı görülecektir.

27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanunun 2'nci maddesinde yasama yetkisinin, 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak MGK tarafından, Cumhurbaşkanına ait görev ve yetkilerin ise Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanınca yerine getirileceği ve kullanılacağı düzenlenmiş, bahsi geçen kanunun devam maddelerinde, 1982 Anayasasının Bakanlar Kurulunun oluşumuna ve Başbakana ilişkin hükümlerine herhangi bir istisna getirilmemiştir. Öyleyse bu geçiş sürecinde, 1982 Anayasasının Bakanları Kurulunun oluşumuna ilişkin hükümlerinin halen yürürlükte olduğunu söyleyebiliriz. Fakat bu dönemde parlamenter rejimin gereklerine uygun bir biçimde, bir Bakanlar Kurulu kurulmamış, asker kökenli Bülend Ulusu Başbakanlığında sivillerden oluşan bir Bakanlar Kurulu kurulmuş ve bu Bakanlar Kurulu, MGK'dan güvenoyu alarak 30 Eylül 1980'de göreve başlamıştır²⁹⁵. Görüldüğü üzere 1960 askeri darbesinden farklı olarak, 1980 askeri darbesinden sonra yaşanan geçiş devresinde bir Başbakan bulunmuştur.

MGK tarafından çıkarılan 25.09.1980 tarih ve 1 nolu Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü'nün²⁹⁶ 18 ile 19'uncu maddelerinde MGK

²⁹³ Armağan, op. cit., s. 15.

²⁹⁴ Bu kanunun tam metni için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17145.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17145.pdf>, (29.04.2016).

²⁹⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 94.

²⁹⁶ Söz konusu İçtüzüğü'nün tam metni için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf>, (29.04.2016).

ile Bakanlar Kurulu arasındaki ilişkinin nasıl olacağı ve Bakanlar Kurulunun nasıl kurulacağı düzenlenmiştir. Bahsi geçen İçtüzüğün 18'inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu Programının, Milli Güvenlik Konseyinde okunmasını izleyen birleşimde program üzerinde görüşme açılır. Görüşmeler sonuçlandığında güven oylaması yapılır. Bakanlar Kurulunun güvenoyu alabilmesi için Milli Güvenlik Konseyi üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabul oyu zorunludur. İçtüzüğün 19'uncu maddesinde ise MGK'nın, Başbakan ve bakanları her zaman denetleyebileceği ve Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi için MGK üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunun gerektiği düzenlenmiştir.

Her ne kadar bu dönemde şekli olarak bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu mevcut olsa da, sistem içerisinde etkinlikleri son derece azdır ve 25.09.1980 tarih ve 1 nolu Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğünde, adeta Bakanlar Kurulunu MGK'nın icra komitesi halinde faaliyet göstermeye zorlayan hükümler sevk edilmiştir²⁹⁷. Zira söz konusu İçtüzük hükümlerine göre, beş üyeden kurulu MGK, istediği zaman Bakanlar Kurulunu denetleyebilmekte ve üç üyesinin olumlu oyu ile hükümetten düşürebilmektedir. Yine bahsi geçen İçtüzüğün 20'nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu üyelerinden birinin bakanlık görevine başlamadan önce veya bu görevinin devamı esnasında göreviyle ilgili veya kişisel suçlarından ötürü, soruşturma ve kovuşturma açma yetkisi de Milli Güvenlik Konseyine verilmiştir.

Başbakanın hukuki ve siyasi konumu bakımından, Türk siyasi tarihinde incelenmesi gereken bir dönem de “12 Mart Muhtırası” olarak isimlendirilen ve TSK'nın kuvvet komutanlarının imzasını taşıyan muhtırayı 12.03.1971 tarihinde, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'a sunmaları ile başlayan ve 1973 genel seçimlerine kadar devam eden süreçtir. Söz konusu muhtıranın sebebi olarak, mevcut parlamento ve hükümetin tutumlarının ülkeyi tehlikeye düşürmesi gösterilmiş ve bu vahim durumdan ancak partilerüstü bir anlayışla çıkılacağına işaret edilmiştir²⁹⁸. 12 Mart Muhtırası ile mevcut Adalet Partisi Hükümeti istifaya zorlanmış ve yerine Millet Meclisinde Adalet Partisi çoğunlukta olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay tarafından askeri kesimin “teknokrat bir hükümet” talebi üzerine hükümet kurma görevi Adalet Partili olmayan Nihat Erim,

²⁹⁷ Okşar, op. cit., s. 221.

²⁹⁸ Serap Yazıcı, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 110.

Suat Hayri Ürgüplü ve Ferit Melen'e verilmiş ve 1973 genel seçimlerine değin ülkeyi, I. Erim Hükümeti, II. Erim Hükümeti ve Melen Hükümeti olmak üzere 3 partilerüstü hükümet yönetmiştir²⁹⁹. Nitekim bu hükümetlerde siyasiler değil, teknokrat ve bürokratlar yer almıştır³⁰⁰. I. Erim Hükümetinde 26 bakandan 16'sının, II. Erim Hükümetinde ise 24 bakanın 11'inin parlamento dışından atanması bu durumun göstergesidir³⁰¹.

Söz konusu dönemin 27 Mayıs ve 12 Eylül askeri darbelerinden ayrılan yönü anayasanın ve parlamentonun varlığını hala sürdürmesidir³⁰². Zira ne 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır ne de parlamento feshedilmiştir. Bir başka deyişle, ortada bir kurucu iktidar olmamasına rağmen, hükümet istifaya zorlanmış ve nitekim kurulan yeni hükümetler de parlamentonun güvenoyu ile göreve başlamıştır. Serap Yazıcı, 12 Mart Muhtırası sürecinin mevcut anayasal düzen ile temellendirilmesinin mümkün olmadığını belirterek, TSK'nın yönetim üzerindeki etkisini şöyle ifade etmektedir: "12 Mart Müdahalesi, TSK'nin doğrudan doğruya yönetime el koymak yerine geri planda kalarak gerekli gördüğü politikaları mevcut parlamento eliyle yürürlüğe koyması nedeniyle '**yarı askeri darbe**' olarak tanımlanabilir"³⁰³. Sonuç olarak bu dönemde Bakanlar Kurulunun oluşumu, ne Anayasal kurallar çerçevesinde ne parlamenter rejimin gereklerine uygun bir biçimde gerçekleştirilmemiştir.

Sonuç olarak darbe ve koalisyon dönemleri hariç olmak üzere şunu diyebiliriz ki; Türk anayasal sisteminde Başbakan, bugün hem hukuki hem siyasi manada "eşitler arasında birinci" konumunun ötesine geçmiş, Bakanlar Kurulunun gerçek lideri haline gelmiştir³⁰⁴. Orhan Aldıkaçtı'nın ifadesiyle, Bakanlar Kurulunun ruhu Başbakandır³⁰⁵. Fakat her ne kadar Başbakan, hukuki ve siyasi olarak bu denli güçlü bir konuma gelmiş olursa olsun, zayıf bir olasılık olsa dahi Başbakanların meslektaşları tarafından yerinden edilme ihtimali hep vardır³⁰⁶. Bakanlar, başkanlık sisteminde olduğu gibi başkanın yar-

²⁹⁹ Armağan, op. cit., ss. 33-34.

³⁰⁰ Yazıcı, op. cit., s. 112.

³⁰¹ Armağan, op. cit., s. 37.

³⁰² Yazıcı, op. cit., s. 111.

³⁰³ Yazıcı, op. cit., s. 111.

³⁰⁴ Okşar, op. cit., s. 232-233; Soysal, op. cit., s. 228; Bilir, op. cit., s. 113; Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 191, Yokuş, op. cit., s. 109; İba, op. cit., s. 229; Gözübüyük, op. cit., s. 239; Sabuncu, op. cit. s. 251.

³⁰⁵ Aldıkaçtı, op. cit., s. 336.

³⁰⁶ Nursen Bülgün, *Türk Hukukunda Yürütme Organı Oluşumu Sorumluluğu Görevleri*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1990, s. 113.

dımcıları, memurları olmadığından Başbakanın yürütme organı içinde kazandığı önem parlamenter rejimin mantığına göre değerlendirilmelidir³⁰⁷.

28 Ağustos 2014'ten Sonra Başbakanın Muhtemel Konumu Üzerine.- Başbakanın hukuki ve siyasi konumu meselesinde, Türkiye'deki gelişmelere has yeni bir siyasi durumdan bahsetmek gerekir. Bilindiği üzere 21 Ekim 2007 tarihli Anayasa değişikliği ile beraber Türk anayasal sistemine, Cumhurbaşkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi usulü getirilmiştir. Bu anayasa değişikliğine ilişkin ilk uygulama ise 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan 12. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile gerçekleşmiştir. Bu durum hükümet sistemi tartışmalarına yol açmakla beraber, Cumhurbaşkanı-Başbakan arasındaki yetki paylaşımının nasıl olacağı sorusunu da gündeme getirmektedir. Şöyle ki, artık halk kökenli siyasi bir meşruiyete sahip ve 1982 Anayasasının kabul edildiği dönemden bu yana yetkilerinin çokluğu sebebiyle sürekli tartışma konusu haline gelen Cumhurbaşkanı ile anayasal olarak çağdaş anayasalara oranla oldukça güçlendirilmiş bir Başbakanın yürütme organı içindeki etkinlik derecelerinin ne olacağı şimdilik muammadır. Fransa'da olduğu şekilde, kohabitasyon - kohabitasyon dışı dönemde yetki kullanımları farklı şekillerde mi ortaya çıkacaktır? Bugün için bu konu hakkında, bütünlüklü bir yorum yapmak mümkün değildir. Çünkü ilk Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra ortaya, aynı siyasi düşüncede olan Cumhurbaşkanı-Başbakan ikilisi çıkmıştır. Gelecekte bu ikilinin farklı siyasi fikirlere sahip olacağı olası durumlarda, yürütme organı içindeki ikilik, yetkiler hususunda varılan bir uzlaşmaya mı dayalı olacak, yoksa iki siyasi figürün iktidar mücadelesine ve siyasi krizlere mi neden olacaktır? 1982 Anayasasında fesih yetkisinin, istisnai durumlarda kullanılacak zor koşullara tabi bir yetki olarak düzenlendiği düşünüldüğünde, olası bir siyasi krizin çözümlenme imkanı da oldukça zor görünmektedir.

Yukarıda bütünlüklü bir yorum yapmak için erken olduğu şeklindeki yorumumuz baki kalmak üzere, bugünkü siyasi konjonktür bakımından birtakım tespitler yapmak mümkündür. Öncelikle bugün Türkiye'de yürütme organı, aynı siyasi eğilimde olan tek parti hükümeti ve halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı müteşekkildir. Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanıya yakın isimlerden oluşturulduğu şeklinde haberler basında yer almıştır. Zaten Cumhurbaşkanı da sürekli toplantılar tertip etmekte ve Cumhurbaşkanının ülke siyaseti hakkındaki söylemlerini neredeyse her gün haber bül-

³⁰⁷ Bülgin, op. cit., s. 113.

tenlerinde yahut gazete haberlerinde görmek mümkündür. Bu tezin yazım aşamasında, 5 Mayıs 2016 tarihinde 64'üncü Hükümetin Başbakanı Ahmet Davutoğlu, görevinden ayrılacağını ve 22 Mayıs'ta toplanacak olan Ak Parti Merkez Karar ve Yönetim Kurulunda aday olmayacağını açıklamıştır. Yerli ve yabancı basında yer alan haberlerde, Davutoğlu'nun görevinden çekilme kararının sebebi olarak Cumhurbaşkanı ile Başbakanın siyasi bakımdan ters düştüğü iddia edilmiştir³⁰⁸. Bahsi geçen iddialar doğru ise görünen bu tablo bize, 64. Hükümetin kuruluşunda olduğu gibi, icraatlarında ve hükümetin görevine devam edip etmeyeceği konularında da Cumhurbaşkanının belirleyici olduğunu göstermektedir. Nitekim Cumhurbaşkanının liderliği, AK Partili çevrelerce de kabul görmekte hatta desteklenmektedir³⁰⁹. Esasen Cumhurbaşkanının sergilemiş olduğu bu tutumda bir yanlışlık yoktur. Zira yarı-başkanlık hükümet sisteminin prototipi olarak gösterilen Fransa'da da *cohabitation* dışı dönemlerde Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanlarının arzusuna göre belirlenmekte; ülke içi yahut dışı tüm siyasete Cumhurbaşkanı hakim olmakta ve hatta Cumhurbaşkanları hukuken böyle bir yetkileri olmasa dahi siyaseten uzlaşmazlığa düştükleri Başbakanların istifalarını talep etmekte ve söz konusu Başbakanlar da istifalarını vermek mecburiyetinde kalmaktadırlar. Esasen yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, *cohabitation* dışı dönemlerde siyaset çarkı bu esaslara göre işlemektedir. Anılan sebeplerle, bugün Türkiye'de siyaset arenasında yaşanan bu durumların olağan karşılanması gerekmektedir. Fakat Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üzerindeki otoritesi, yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde yürütme organı içindeki işleyiş açısından normal olarak kabul edilebilirse de, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına ilişkin kuralları ile örtüşmemektedir.

Fransa'da Cumhurbaşkanlarının, *cohabitation* dışındaki dönemlerde Bakanlar Kurulunun hem oluşumu hem de icraatları üzerindeki etkinliği, saf siyasal konjonktürün eseri değildir, bu durum bizzat 1958 Anayasası tarafından da desteklenmektedir. Şöyle

³⁰⁸ Bu haberler için bkz.:

<http://www.yenicaggazetesi.com.tr/davutoglu-istifa-etti-136786h.htm>,
http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160506_economist_davutoglu,
<http://www.birgun.net/haber-detay/davutoglu-nu-goturen-20-kriz-111415.html>,
<http://www.milliyet.com.tr/kirgin-degilim/siyaset/detay/2240174/default.htm>,
<http://www.hurriyet.com.tr/dunya-ak-partinin-olaganustu-kongre-kararini-boyle-gordu-40099446>,
(16.05.2016).

³⁰⁹ Bu konuda en ilginç örnek olarak, AKP İstanbul Milletvekili Burhan Kuzu'nun katıldığı bir programda Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan hakkında söylediği şu sözler gösterilebilir: "Recep Tayyip Erdoğan'ın hukuken olmasa da doğal liderliği tartışılmaz. Partiye emek vermiş doğal liderleri mutlaka dinlemek, ona göre hareket etmek lazım." Bkz.: <http://www.milliyet.com.tr/burhan-kuzu-dan-davutoglu-yorumu/siyaset/detay/2239740/default.htm>, (16.05.2016).

ki; öncelikle Fransa’da Cumhurbaşkanı, anayasal kural gereği Bakanlar Kurulunun başkanıdır. 1958 Anayasası, Cumhurbaşkanına olağanüstü durumlarda tek yürütme odağı olma ve Bakanlar Kurulunu ve yasama organını aradan çıkarma yetkisini bizzat vermektedir. Fransa Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanlarının istişari mahiyetteki görüşlerini aldıktan sonra, başka herhangi bir şart aranmaksızın Millet Meclisini fesih yetkisine sahiptir. Her ne kadar 1958 Anayasasının 5’inci maddesinde Cumhurbaşkanının hakemlik yetkisinden bahsedilse de, Fransa Cumhurbaşkanı tamamen “tarafsız” davranmaya zorlayacak anayasal kurallar söz konusu değildir. Türk anayasal sistemine döndüğümüzde ise Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üzerindeki hakimiyetine imkan tanıyan hükümlerin bulunduğunu söylemek mümkün olmadığı gibi, aksine 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının bu yöndeki tutumunu yasaklayan hükümlerin olduğu görülmektedir. Şöyle ki; 1982 Anayasasının 101’inci maddesi açıkça, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisinin kesileceğini emretmekte, böylece Cumhurbaşkanının “tarafsız” bir kimlik sergilemesi gerektiğine işaret etmektedir. Halk tarafından seçilecek bir Cumhurbaşkanı adayının bir politika benimsemesi ve seçilebilmek için benimsediği politika hakkında propaganda yapması pek tabii bir durumdur. Seçim süreci sonunda, politikası desteklenerek seçilen Cumhurbaşkanının da doğal olarak, politikası yönünde siyaset uygulaması gerekmektedir. Fakat tam bu noktada, 1982 Anayasası 101’inci maddesi, bir yandan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği usulünü benimserken, diğer yandan bu durumun getirilerine karşıt bir biçimde Cumhurbaşkanının tarafsız olmasını emretmektedir.

1982 Anayasasının 109’uncu maddesine göre, Bakanlar Kurulunun başkanı hala Başbakandır. 1982 Anayasasının 116’ncı maddesinde, fesih yetkisinin kullanılması spesifik olarak belirlenmiş birtakım kriz durumlarında, ancak Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak bir yetki olarak düzenlenmiştir. Sonuç olarak, Cumhurbaşkanının bugünkü yürütme organı içindeki “merkez” siyasi figür pozisyonu, anayasal pozisyonu ile örtüşmemekte hatta apaçık çatışmaktadır. Her ne kadar siyasi durum ile anayasal durum birbiriyle örtüşmese de, Kemal Gözler’in de ifade ettiği gibi Cumhurbaşkanının özellikle Bakanlar Kurulu üzerindeki hakimiyetinin ispat edilmesi neredeyse imkansız bir vakıadır³¹⁰. Zira kağıt üzerinde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkisi dahilinde bulunan tüm işlemler, Başbakan veya ilgili bakan tarafından yapılsa da, bu görüntünün arkasında

³¹⁰ Kemal Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, *Türkiye Günlüğü*, Bahar 2014, Sayı 118, s. 65.

karar veren merciinin kim olduğu, gözle görülür olsa bile bu durumun ispatı mümkün değildir.

D. ALMANYA

1949 Bonn Anayasası, Cumhurbaşkanının yetkilerini sembolik sınırlara çeken, bu durumun karşısında ise yürütmenin gerçek sahibi olarak hükümeti gösteren ve hükümetin içine de Federal Başbakanı, Cem Eroğul'un ifadesiyle³¹¹ çeşitli dengelerin keştiği odak noktasında sivrilen güçlü bir siyasi lider olarak yerleştiren bir parlamenter rejim düzeni kurmuştur.

Yukarıda incelediğimiz ülkeler bakımından genel olarak, sistem içerisinde Başbakanı odak noktası haline getiren olguların siyasi koşullardan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Fakat Federal Almanya Cumhuriyeti bakımından, bu yargıya varılması pek de mümkün değildir. Çünkü Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Başbakanın gücünün temeli, 1949 Bonn Anayasasının kendisine bahşettiği yetkiler ve yürütme organı içerisinde ve yasama organı karşısında kendisine verdiği hukuki konumdan kaynaklanmaktadır. Şimdi sistematik olması açısından, 1949 Bonn Anayasasında Federal Başbakanı güçlendiren anayasal düzenlemeleri maddeler halinde irdeleyelim.

1. 1949 Bonn Anayasasının 65'inci maddesine göre, hükümetin politikasının ana hatlarını Federal Başbakan tespit eder ve bu politikaların yürütülmesinden de Federal Meclise karşı Federal Başbakan sorumludur³¹². Yine söz konusu bu maddeye göre, Federal Başbakanın çerçevesini belirlediği ilkeler doğrultusunda, her federal bakan bağımsızca ve kendi sorumluluğunda olmak üzere kendi görev alanına ilişkin işleri yürütür. Fakat her ne kadar federal bakanların kendi görev alanlarına ilişkin sorumluluğundan bahsedilse de, bu sorumluluk Federal Başbakana karşıdır³¹³. Zira Federal Almanya Cumhuriyetinde, federal bakanlar hakkında bireysel siyasi sorumluluk ilkesi öngörülmemiş, Federal Meclise sadece Federal Başbakanın sorumluluğuna gidilmesi imkanı tanınarak, sadece hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesi benimsenmiştir³¹⁴. Bülent Ya-

³¹¹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 250.

³¹² Heun, op. cit., s. 130; Goetz, op. cit., s. 32; Çam, op. cit., s. 297; Özer, op. cit., s. 111; Vernon, op. cit., s. 101; Yavuz, op. cit., s. 101.

³¹³ Yavuz, op. cit., s. 105.

³¹⁴ Heringa, Kiiiver, op. cit., s. 129; Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 160; Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 250; Arslan, op. cit., s. 137.

vuz, Federal Almanya Cumhuriyeti Başbakanının, "tek başına sorumluluk" ilkesinden kaynaklanan gücünün derecesini şu sözlerle ifade etmektedir:

"Bu arada meclise karşı tek sorumlu kişi olmasının da başbakanı güçlü kılan bir etken olduğu söylenebilir. Bir makamın sorumlu olup olmaması, aynı zamanda yetkili olup olmadığının tespitinde belirleyici bir faktördür. Bir makamın ne kadar çok sorumluluğu varsa buna paralel olarak yetkisi de o kadar geniştir. Hal böyle olunca anayasanın meclise karşı tek başına sorumlu tuttuğu başbakanın hükümet içinde de tek başına yetkileri şahsında topladığını söylemek mümkündür"³¹⁵.

2. 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, hükümet üyeleri Federal Başbakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Fakat burada asıl belirleyici olan Federal Başbakanın iradesidir. Zira Federal Başbakan, hem bakanlıkları ve görev alanlarını belirleme yetkisine sahip olduğundan hem de bu bakanlıklara atanacak kimseler, münhasıran Federal Başbakan tarafından belirlendiğinden bu durum, Federal Başbakanının kabine içindeki konumunu *primus inter pares* i aşan bir seviyeye taşımaktadır³¹⁶. Bir başka deyişle, Federal Başbakanın hükümetin kompozisyonunu belirleme konusunda yetkili olması hakeza federal bakanların söylemlerinden ve icraatlarından Federal Meclise karşı Federal Başbakanın sorumlu olması, Federal Başbakanın kabine içindeki otoritesini artırmaktadır.

3. Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Meclisin hükümeti görevden alması, salt Federal Başbakanın düşürülmesine bağlı tutulmuş ve 1949 Bonn Anayasası ile Federal Başbakanın görevden alınmasında bir hayli zor bir prosedür öngörülmüştür. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Federal Meclis hükümeti ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile yeni bir Federal Başbakan seçmek suretiyle düşürebilir. Uygulanan karma seçim sistemi³¹⁷ nedeniyle, Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Mecliste çok parçalı bir görüntü ortaya çıkmaktadır.

³¹⁵ Yavuz, op. cit., ss. 94-95.

³¹⁶ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 162; Özer, op. cit., s. 111; Yavuz, op. cit., s. 101.

³¹⁷ Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Meclis üyelerinin seçimi şu esaslara dayanmaktadır: Federal Meclisin 630 üyesi bulunmakta olup bu üyelerin yarısı ülke seçim çevrelerine bölünmek suretiyle tek adaylı çoğunluk sistemine göre, diğer yarısı Hare/Niemeyer usulü nispi temsil sistemine göre partilerin eyalet listelerinden seçilmektedir. Yani seçmen sandığa gittiğinde iki oy kullanmaktadır: Birinci oyunu her seçim çevresinden çıkacak tek adayın belirlenmesi için kullanır. İkinci oyunu ise bir partinin eyalet listesi için kullanır. Bu seçim sisteminde ayrıca partilerin ikinci yarıdan Federal Meclise Milletvekili gönderebilmeleri için ülke genelinde geçerli ikinci oylar toplamının %5'ini almaları veya birinci oylardan ise en az üç seçim çevresinde birer sandalye kazanmış olmaları gerekmektedir. Federal Almanya Cumhuriyetinde Federal Meclisin yarısının seçiminde nispi temsil sistemi uygulanarak küçük partilerin önü açılmış ve fakat %5 ulusal baraj ile de aşırı çok parçalı bir Federal Meclisin orta-

İşte hükümetin dışında kalan ve Federal Mecliste yer alan diğer siyasi partiler, hükümeti düşürmek için birleşmeye niyetli olmalarına rağmen, Eski Federal Başbakanın yerine geçecek yeni aday üzerinde çoğunlukla anlaşamadıklarından, güvensizlik oyu girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Nitekim uygulama da bu yönde seyretmiştir. Federal Almanya Cumhuriyetinde bugüne değin, 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesi uygulamasına iki kez başvurulmuştur³¹⁸: Bu örneklerden birincisi, 1972 yılında Federal Başbakan Willy Brandt aleyhine başlatılan kurucu güvensizlik oyu mekanizmasıdır ki, bu süreç başarısızlıkla sonuçlanmıştır. İkinci ve hükümetin düşürülmesine yol açan örnek ise Başbakan Helmut Schmidt aleyhine işletilen kurucu güvensizlik oyu sürecidir. Bu örnekte eski Federal Başbakan Helmut Schmidt'in yerine, Federal Meclis tarafından Helmut Kohl seçilmiştir. Sonuç olarak, bir seçim dönemi boyunca bir Federal Başbakanın hükümetten düşürülmesi ihtimali oldukça azalmakta, bu hal Federal Başbakanı görevi boyunca bir devamlılık ve yasama organı karşısında kolay alt edilemez bir pozisyon sağlamaktadır³¹⁹.

4. Federal Başbakanı yasama organı karşısında güçlü kılan bir imkan da, 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre, Federal Başbakan "parlamentoyu fesih kozunu" kullanarak, Federal Meclisten güven isteminde bulunup, hem Federal Meclis karşısında hem kamuoyu karşısında itibarını yenileyebilir. Zira Federal Meclisin, Federal Başbakanın güven istemine olumsuz karşılık verebilmesi ancak ve ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeni bir Federal Başbakan seçmesi ile mümkündür. Yukarıda bahsettiğimiz gibi yeni bir Federal Başbakan seçmek, Federal Meclis için zorlu bir sürecin tamamlanmasını gerektirdiğinden, Federal Başbakanın bu siyasi durumdan gücünü artırarak çıkması kuvvetle muhtemeldir. Nitekim Federal Başbakan Helmut Schmidt 3 Şubat 1982'de, fesih tehdidi yoluyla Federal Meclisten güven isteminde bulunmuş ve Federal Meclisin güvenoyunu kazanarak kamuoyunun gözündeki siyasi prestijini artırmıştır³²⁰.

5. Federal Başbakanı yasama karşısında güçlü kılan bir diğer düzenleme, 1949 Bonn Anayasasının 68'inci maddesiyle bağlantılı bir şekilde kullanılan ve 81'inci mad-

ya çıkması engellenmek istenmiştir. Bu sistem karma seçim sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bkz.: Türk, op. cit., ss. 99-100.

³¹⁸ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 165.

³¹⁹ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 161.

³²⁰ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., s. 167; Vernon, op. cit., s. 101.

dede düzenlenen “zorunlu yasama hali”dir. Söz konusu hükme göre, 1949 Bonn Anayasasının yukarıda izah edilen 68’inci maddesinin uygulaması anında, eğer ki Federal Meclis Federal Başbakanın güven istemini reddeder ve fakat yerine yeni bir Başbakan seçemezse, bu durumda Federal Başbakanın Federal Meclisi fesih yetkisi yanında, seçimlik bir yetkisi daha bulunmaktadır: Yasama yetkisinin 6 ay süre ile Federal Hükümette devri.

Zorunlu yasama hali, 1949 Bonn Anayasasının 81’inci maddesine göre, iki şekilde ilan edilebilmektedir. Bunlardan birincisi, 1949 Bonn Anayasasının 81’inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde düzenlenen zorunlu yasama halidir. Söz konusu düzenlemeye göre, Federal Başbakanın güven isteminin Federal Meclis tarafından reddedilmesi ve fakat yerine yeni Başbakan seçilememesi durumunda, Federal Başbakan meclisi feshetme yetkisini kullanmıyorsa, Cumhurbaşkanı Federal Hükümetin isteği ve Federal Konsey (*Bundestrat*)’in onayı ile Federal Hükümet tarafından ivedi olarak nitelendirilen, fakat Federal Meclis tarafından reddedilen bir yasa tasarısı hakkında zorunlu yasama hali ilan edebilir. İkincisi ise 1949 Bonn Anayasasının 81’inci maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesine göre, Federal Başbakanın güven istemini bir yasa tasarısı ile bağlantılandırması ihtimalinde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; Federal Başbakan bir yasa tasarısı hakkında, Federal Meclis önünde hükümetin güvenini ileri sürebilir. Bu durumda Federal Meclisin ya tasarıyı kabul ederek Federal Başbakana istediği güveni verdiğini göstermesi ya da yeni bir Federal Başbakan seçerek hükümeti düşürmesi gerekmektedir. İşte Federal Meclis, yasa tasarısına onay vermez, - bu halde Federal Meclis dolaylı olarak hükümetin görevine devam etmesine de onay vermemiş olmaktadır - fakat yeni bir Başbakan da seçemezse yine yukarıdaki süreç işleyecektir. Yani Federal Başbakanın Federal Meclisi feshetmemesi üzerine, Federal Hükümetin isteği ve Federal Konsey (*Bundestrat*)’in onayı ile Cumhurbaşkanı zorunlu yasama hali ilan edebilecektir.

Yukarıda zikredilen her iki zorunlu yasama hali ilanında da, 1949 Bonn Anayasasının 81’inci maddesinin ikinci fıkrasında öngörüldüğü gibi Federal Meclisin önüne yeniden gelen yasa tasarıları, Federal Meclis tarafından tekrar reddedilir veya içerik olarak Federal Hükümetin istediği biçimde kabul edilmezse, bahsi geçen yasa tasarıları Federal Konseyin (*Bundestrat*) onayı üzerine kabul edilmiş sayılır. 1949 Bonn Anayasası 68 ve 81’inci maddeleri ile hem hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırmış ve istikra-

rı sağlamayı hedeflemiş, hem de zorunlu yasama hali ile hükümetin ihtiyacı olan yasaları çıkarmasını kolaylaştırarak hükümetlerin etkinliğini artırmayı hedeflemiştir³²¹. Haliyle siyasi sorumluluğun kendi şahsında toplandığı Federal Başbakan için bu iki imkan, oldukça etkili yetkiler doğurmakta ve hem hükümet üzerindeki kontrolünü hem de yasama organı üzerindeki kontrolünü artırıcı bir rol oynamaktadır. Fakat 1949 Bonn Anayasası, Federal Başbakana ve kabinesine sağladığı bu anayasal imkanların kötüye kullanılmasını engellemek adına, yasama yetkisinin devri mahiyetini taşıyan bu halin sınırlarını da çizmiştir. Şöyle ki; bu yetki 1949 Bonn Anayasasının 81'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bir Federal Başbakanın görev döneminde 6 aylık süre ile sınırlı olmak üzere, bir defaya mahsus kullanılabilir ve yine dördüncü fıkrasına göre, zorunlu yasama halinde iken kabul edilen bir yasa ile Anayasanın bir kısmı veya tamamı değiştirilemez, yürürlükten kaldırılamaz ve Anayasa geçici olarak askıya alınamaz.

Anayasal düzlemde Federal Başbakanı bu denli güçlü kılan bir düzen tesis edilmiş olmasına rağmen, Federal Almanya Cumhuriyeti Federal Başbakanın “tek adam” olmasını önleyecek birtakım anayasal mekanizmalar öngördüğü gibi, yine birtakım siyasi koşullar Federal Başbakanın hakimiyetini zayıflatmaktadır³²². İşte Federal Başbakanın gücünün sınırlarından birini “federal yapı” oluşturmaktadır. Zira federal yapı dolayısıyla, yürütme yetkisi tek merkezde toplanmamakta, Federal Hükümet ve eyaletlerdeki ana yürütme odakları arasında paylaşılmakta ve bu vaziyet, Federal Başbakanın gücünü sınırlandıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır³²³. Federal Meclisi fesih yetkisinin Anayasa ile ancak belirli durumlarda kullanabilmesi, Federal Başbakana verilen bazı yetkilerin kötüye kullanılmaması amacıyla, sınırlarının yine Anayasa ile çizilmesi ve Anayasa Mahkemesi gibi Anayasa ile öngörülen kurumlar da, Federal Başbakanın gücünü belirli bir seviyede tutmayı amaçlamaktadır.

Federal Almanya Cumhuriyetinin koalisyon gerçeği de, Federal Başbakanın yetkilerini koalisyon ortakları ile paylaşması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim Federal Almanya Cumhuriyetinde uygulamada, Federal Başbakanın gücü, koalisyon ortakları az olduğunda veya koalisyon içindeki ideolojik farklılıklar görece daha az olduğunda fazlalaşmakta aksi durumda azalmaktadır³²⁴. Federal Başbakanların kişisel özellikleri de

³²¹ Hekimoğlu, *Demokratik Hükümet Sistemleri*, op. cit., ss. 169-170.

³²² Heun, op. cit., ss. 134-135.

³²³ Heun, op. cit., s. 135; Çam, op. cit., s. 298.

³²⁴ Heun, op. cit., s. 135.

Başbakanın yönetme sürecinde etkili olan faktörlerdendir. Örneğin, Federal Almanya Cumhuriyetinin ilk Başbakanı Konrad Adenauer, restorasyon döneminin sağladığı avantajlar ve sert kişiliği sayesinde, yarı otokratik bir yönetim sergilemiş ve bu dönemde Federal Almanya Cumhuriyetinin, “Başbakan Demokrasisi” olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur³²⁵. Federal Almanya Cumhuriyeti siyasi tarihinde, siyasi koşullar ve Federal Başbakanların bireysel özellikleri dolayısıyla, Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Gerhard Schröder Konrad Adenauer’e yakın güçlü başbakanlıklar; Willy Brandt ve Angela Merkel görece daha az güçlü başbakanlıklar; Kurt Georg Kiesinger ve Ludwig Erhard ise zayıf başbakanlıklar sergilemişlerdir³²⁶. Federal Başbakanın gücünü sınırlandıran diğer etkenler olarak, Federal Başbakanın kendi partisi içindeki pozisyonu, bireysel olarak güçlü bakan ya da partililer, parlamento dışı çıkar/baskı grupları, kuruluşlar, sendikalar ve diğer toplumsal güçler ve son olarak Federal Konseydeki (*Bundestrat*) çoğunluklar sayılabilir³²⁷.

Sonuç olarak, Federal Almanya Cumhuriyetinde Başbakanlık kurumu, anayasal düzenlemelerle oldukça güçlendirilmiştir, hatta Federal Başbakanın bir İngiliz Başbakanı kadar güçlü ve bazen ondan daha fazla etkili ve sisteme hakim olduğu söylenmektedir³²⁸. Cem Eroğul, Federal Başbakanın siyasi çarkın içindeki konumunu ve anayasal pozisyonunu şu şekilde tanımlamaktadır:

“Bu alt bölümün başlığı ‘Başbakan’ olsaydı belki daha uygun olurdu. Çünkü Almanya’da, yürütme demek başbakan demektir. Gerçi bütün parlamenter dizgelerde ve bunların baş örneği olan İngiltere’de yürütme gücünün esas olarak başbakanın elinde olduğu doğrudur. Ne var ki, İngiltere’de başbakan ‘takım kaptanı’ niteliği taşır. Almanya’da başbakan ise, çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilmiş bir ‘güçlü kişi’ görünümündedir.”³²⁹

E. KARŞILAŞTIRMA

Parlamenter hükümet sistemlerinde, yürütme organı içerisinde sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir. Bu kurulun bir başkanı yani “Başbakanı” mevcuttur. Başbakanın, Birleşik Krallık’ta ilk ortaya çıktığı dönemde, sadece kabine ile monark arasında aracı

³²⁵ Goetz, op. cit., s. 31; Heun, op. cit., s. 134.

³²⁶ Heun, op. cit., s. 134.

³²⁷ Heun, op. cit., s. 135.

³²⁸ Özer, op. cit., s. 107; Heun, op. cit., s. 128.

³²⁹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, op. cit., s. 250.

konumunda olan herhangi bir bakan olduğunu belirtmiştik. Fakat kısa bir zaman sonra siyasi olarak Başbakan, kabine üyesi diğer bakanlar arasında “birinci bakan”a, yani eşitler arasında birinci bakan pozisyonuna yükselmiştir. Hiç şüphesiz bu yükselişin en önemli sebebi, önceleri parlamento içindeki gruplaşmalar şeklinde kendini gösteren siyasi partilerin ortaya çıkışı ve kurumsallaşmalarıdır.

Çalışma kapsamında yer alan ülkelerin hepsi bakımından (*cohabitation* dışı dönemler Fransası hariç olmak üzere³³⁰) Başbakanın, eşitler arasında birinci konumundan daha üst seviyede olduğu kesindir. Bu dört ülke için Başbakanların gücünü artıran ortak özellikleri sıralamak mümkün olduğu gibi, her ülkenin kendi siyasi koşullarıyla şekillenen etkenleri sıralamak da mümkündür. Öncelikle çalışma konusu tüm ülkeler için geçerli olan ve Başbakanların gücünü artıran ortak hukuki ve siyasi etkenlerden bahsedeceğiz.

Bu çalışmanın konusu dört ülke bakımından da geçerli olan ve Başbakanların gücünü artıran hukuki ve siyasi etkenler şunlardır: Öncelikle Başbakanlar, bakanları seçmekte ve gerektiğinde görevden alınması için devlet başkanına talepte bulunmaktadır. Bir başka deyişle, Bakanlar Kurulunda kimlerin olacağını, Başbakanın bu yöndeki isteği belirlemektedir. Adeta Bakanlar Kurulu, “Başbakanların Bakanlar Kuruludur” diyebiliriz. Hükümetin genel politikasını tayin etmek yetkisi genel olarak Başbakanlarındır. Tek parti hükümetleri, Bakanlar Kurulundaki tek sesliliği sağlamak ve Başbakanın etkinliğini artırmak için mükemmel siyasi durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira tek parti hükümetleri söz konusu olduğunda, parlamento tarafından bu hükümeti düşürmek zorlaştığı gibi, hükümet ve tabii olarak Başbakan yasama faaliyetinde de belirleyici siyasi kurumlar haline gelmektedir. Bilindiği üzere artık parlamentolarda, ekseriyetle siyasi partiler faaliyet göstermektedir. Belirli bir ideolojiye sahip siyasi partinin aynı zamanda genel başkanı olan bir Başbakan, hiç şüphesiz partinin milletvekili olmayan kitlesi tarafından da desteklenmekte ve bu vaziyet, Başbakanın görece bu kitleden oldukça az olan partili milletvekilleri ve bakanlar üzerindeki nüfuzunu artırmaktadır. Son ortak etken olarak, Başbakanların kişisel özelliklerini belirtmek gerekir. Siyasi şart-

³³⁰ Başbakanların hukuki ve siyasi gücüne ilişkin, çalışma kapsamında yer alan Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya karşılaştırılırken, bu dört ülkede de Başbakanların hukuki ve siyasi konumuna ilişkin ortak etkenler zikredildiğinde, bu genellemeye Fransa’da *cohabitation* dışı dönemleri katmadığımızı belirtmek isteriz. Zira bu dönemlerde Fransa için Cumhurbaşkanının, hukuki ve siyasi etkinliği ön plana çıkmaktadır.

ları lehine çevirmeyi başarabilen, güçlü kişilik özelliklere sahip Başbakanlar, sistem içerisinde ve özellikle toplum gözünde etkinliklerini kolayca artırmaktadırlar.

Almanya ve Türkiye bakımından Başbakanın konumu hukuki olarak da güçlendirilmiştir. Nitekim bu ülkelerin anayasalarında ya da kanunlarında, Başbakanın bakanlar üzerindeki etkinliğini destekleyen pozitif hükümler bulunmaktadır. Örneğin 1982 Türk Anayasası, Başbakana 112'nci maddesinin birinci fıkrası ile "bakanlıklar arasında işbirliğini sağlama" görevi vermiş, 112'nci maddesinin ikinci fıkrasında "her bakanın Başbakana karşı sorumlu" olduğunu düzenlemiş ve 112'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da Başbakanı, "bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri" almakla yükümlü kılmıştır. Yine Türk Hukukunda Anayasada yer alan yukarıdaki hükümleri destekleyecek yasal hükümler de bulunmaktadır. 1949 Alman Anayasasında da, Türk Anayasasına benzer hükümlerin olduğu hatta 1949 Anayasasının, 1982 Anayasasına göre oldukça güçlü bir başbakanlık kurumu inşa ettiği görülmektedir. Nitekim Almanya'da, federal bakanların bireysel sorumluluğu ilkesi benimsenmemiş, hükümetin düşürülmesi Federal Başbakanın düşürülmesine bağlı tutulmuştur. Yani Alman Anayasal sisteminde federal bakanlar Federal Başbakana karşı sorumludur, Federal Başbakan da Federal Meclise karşı. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinde, Federal Başbakanın yani hükümetin düşürülmesi ancak Federal Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeni bir Federal Başbakan seçmesine tabi kılınarak, Federal Başbakanın düşürülmesi bir hayli zorlaştırılmış, Federal Başbakanın görev süresi boyunca kendinden emin bir biçimde faaliyet gösterebilmesi mümkün kılınmıştır. Yine 1949 Anayasası, Federal Başbakana konumunu sağlamlaştırarak daha pek çok yetki vermiştir. Bunlardan bazıları, 1949 Bonn Anayasasının 81'inci maddesinde düzenlenen zorunlu yasama hali, 68'inci maddede düzenlenen fesih kolu ile güvenoyu talep etmek yetkisidir.

Peki Birleşik Krallık, Almanya, Fransa ve Türkiye bakımından, Başbakanların siyasal sistem içerisindeki etkinlik dereceleri bakımından bir sıralama yapmak mümkün müdür? Kanımca böyle bir sıralama, kapsamlı bir araştırmayı gerektirir. Yine bahsi geçen ülkeler bakımından, Başbakanların etkinliklerinin tespitinde aynı girdiler söz konusu değildir. Bir başka deyişle, her ülkede Başbakanın konumunu etkileyen faktörler farklı farklıdır. Fakat yine de ampirik verilerden bağımsız olarak, kabaca Birleşik Krallık Başbakanlarının, çalışma konusu diğer ülkelere nazaran daha güçlü başbakanlıklar

sergiledikleri aşıkardır. Çünkü Birleşik Krallık'ta, parlamenter rejim karakter değiştir-
mesine rağmen, yüzyıllardır kesintisiz bir biçimde uygulanmaktadır. Ayrıca Birleşik
Krallık bakımından özellikle basit çoğunluk seçim sistemi ve disiplinli bir yapı gösteren
iki parti sistemi ve kral ya da kraliçenin cumhuriyet tipi parlamenter rejimlere oranla,
yürütme organı içerisinde yetki kullanmamak konusundaki bilinçli tutumları, Başbaka-
nın sistem içerisinde en etkin yürütme odağı olmasına imkan vermektedir. Giovanni
Sartori de Birleşik Krallık Başbakanını “eşitsizler üzerinde birinci” olarak nitelendirir-
ken, görece daha az etkin olduğunu düşündüğü Almanya Federal Başbakanını, “eşitsiz-
ler arasında birinci” olarak nitelendirmektedir³³¹.

Çalışma kapsamında yer alan diğer ülkeler bakımından ise Fransa Başbakanı
hakkında net bir belirleme yapmak mümkün değildir. Zira bugüne değin Fransa'da yarı-
başkanlık hükümet sisteminin karakteri gereği, Cumhurbaşkanlarının güçlü olduğu dö-
nemler daha yüksek bir yüzdeye sahiptir. Fakat şunu söylemek mümkündür: Fransa
Başbakanı, *cohabitation* dönemlerinde etkin siyasi aktörler olarak karşımıza çıkmakta-
dırlar. Türkiye bakımından ise 2002 yılından bugüne değin süre gelen tek parti hükü-
metleri dolayısıyla, Başbakanın yürütme içinde odak noktası haline geldiği yorumu ya-
pılabilirse de, bu yorum yine de bir genellemeye imkan vermez. Türkiye Cumhuriyeti
siyasi tarihinde tek parti dönemlerinde Cumhurbaşkanlarının etkinliği fazla, 1960-1980
ve 1991-2002 yılları arasında koalisyon hükümetleri sebebiyle Başbakanların etkinliği
azalmış idi. 2014 yılından beri ise Türkiye, halk tarafından doğrudan seçilmiş bir Cum-
hurbaşkanına sahiptir. Bu yeni sistemin Başbakanı, yürütme organı içinde nerede ve ne
yetkilerle konumlandıracağı şimdilik belirsizdir.

³³¹ Sartori, op. cit., s. 140.

Dördüncü Bölüm

BAKANLAR

Parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Çalışmada bir önceki bölüm olan üçüncü bölümde, Başbakana ilişkin açıklamalara yer verildi. Bu tip bir sıralama izlemek bugün için mantıklı bir yoldur. Zira bugün önce Başbakan belirlenmekte ve sonra Başbakan, bakanlarını belirlemektedir. Başka bir deyişle bakanlar, Başbakanın iradesinden doğmaktadır. Fakat tarihte, ortaya ilk bakanlar çıkmıştır. Başbakan daha sonra bakanların arasından, hukuki ve siyasi olarak sivrilmiş ve bugünkü konumunu elde etmiştir.

Bu bölüm altında öncelikle bakan tipleri, bakanların atanması usulü ve bakan atanma yeterliliği konularını çalışma kapsamında yer alan ülkeler açısından inceleyeceğiz.

I. BAKAN TIPLERİ

Bakanlar Kurulunun *yapısı* ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bir başka deyişle isminden de anlaşıldığı gibi, Bakanlar Kurulu bakanlardan oluşmaktadır, bu önerme mükemmelen doğrudur. Fakat bakanlar da kendi içerisinde birtakım türlere ayrılmaktadır: Parlamento üyesi bakan/parlamento üyesi olmayan bakan, bakanlığa sahip bakan/bakanlığa sahip olmayan bakan, Bakanlar Kurulu üyesi bakan/Bakanlar Kurulu üyesi olmayan bakan. Hatta bazı ülkelerde, bu sayılan ayrımların dışında daha farklı bakanlık statüleri de bulunmaktadır.

Yukarıda yapmış olduğumuz ayrımlar, toplu bir bakış açısı sunmak için tek bir terim, yani “bakan” terimi esas alınmak suretiyle yapıldı. Fakat bazı ülkelerde, hükümet üyeleri ya da Bakanlar Kurulu üyeleri içinde, farklı farklı isimlendirilen birden fazla statü bulunmaktadır.

Şimdi çalışmanın konusu ülkeler bakımından bakan tiplerini inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık, en karmaşık hükümet yapısına sahip ülkedir. Bu karmaşıklığın sebebi, öncelikle hükümetin kuruluş ve işleyişine ait bütünlüklü bir yasal düzenlemenin olmayışıdır. Zira Birleşik Krallık'ta diğer siyasal kurumlarda da olduğu gibi, hükümet içerisinde de birtakım statüler, zaman içerisinde sisteme eklenmiş, eski statüler yahut kurumlar muhafaza edilmeye devam edilmiştir. Haliyle ortaya üye sayısı bakımından, hacmi geniş bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu geniş yapının içerisinde de, anlaşılması kolay ve sistematik bir hükümet şeması tasvir etmek maalesef mümkün değildir. Biz burada olabildiğince yalın bir şekilde, bu şemanın bir görünümünü çizmeye çalışacağız.

Daha önce de ifade edildiği gibi Birleşik Krallık'ta hükümet, Bakanlar Kurulunu kapsayan bir yapıdır¹. Birleşik Krallık'ta yürütme görevi, birbirinin içine geçmiş üç ayrı yapı tarafından yerine getirilir. Hükümet (*government*), kabine (*cabinet*) ve iç kabine (*inner cabinet*). Birleşik Krallık hükümetini birbirinin içinde daralan halkalar olarak tasvir edersek, en dışarıdaki halka, hiç şüphesiz hükümetin halkasıdır ve Birleşik Krallık hükümeti bugün bu büyük çemberin içinde toplam 119 bakandan oluşmaktadır². Hükümetin bütün üyelerini bir üst ayırım şeklinde, kabine bakanları (*Cabinet Ministers*) ve kabine üyesi olmayan bakanlar (*Non-Cabinet Ministers*) olarak ikiye ayırabiliriz.

Kabine bakanları kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: Bir bakanlığın başında bulunan bakanlar (*Secretaries of State*) ve herhangi bir bakanlığa sahip olmayan bakanlar³. *Secretaries of State*'ler yukarıda da belirtildiği gibi, bir hizmet bakanlığının başında bulunmakta ve bu bakanlıkları yönetmektedirler. Birleşik Krallık'ta kabine üyesi olan fakat bir bakanlığın başında bulunmayan, geleneksel ünvanlara sahip bazı bakanlar da bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak *Lord Chancellor, the Chancellor of the*

¹ Bu noktada şuna değinmekte fayda var: Birçok yazar, Birleşik Krallık için "hükümet" yerine "bakanlar kurulu" tabirini kullanmakta ve bakanlar kurulunun içinde ayrıca "kabine"den bahsetmektedirler. Yani hükümet ile bakanlar kurulu, eş anlamlı kullanılmaktadır. Biz bu tip bir terminoloji benimsenmesinin nedeninin, Türk Anayasa Hukukunda hükümet ile bakanlar kurulunun örtüşmesinden kaynaklandığını düşünüyoruz. Fakat bu tabiri kullanmayı uygun görmüyoruz. Çünkü bakanlar kurulu veya kabine, kolejyal bir kurulu ifade etmektedir ve bu kurul, toplanarak kolektif kararlar almaktadır. Birleşik Krallık için kabine, kolejyal bir kuruldur; toplanır ve ülke yönetimine ilişkin çeşitli kararlar alır. Lakin kabineyi de kapsayan Birleşik Krallık hükümeti, toplu bir karar mekanizmasını teşkil eden bir kurul değildir, hükümet tüm üyeleri bir araya gelerek toplanmamakta ve karar almamaktadır. Bu sebeple Birleşik Krallık Hükümeti için "bakanlar kurulu" ifadesinin kullanılmasını tercih etmiyoruz.

² <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, (29.02.2016).

³ Turpin, Tomkins, op. cit., s. 367.

*Exchequer, the Lord Privy Seal, the Lord President of the Council, the Chancellor of the Duchy of Lancaster*⁴ verilebilir. Yukarıda, yürütmenin ikinci kanadının hükümet, kabine ve iç kabine olmak üzere üç yapıdan oluştuğu belirtilmişti. Bu yapılardan hükümet ve kabine, tüm Birleşik Krallık hükümetlerinde yer almaktadır. İç kabine ise sadece Başbakanın kişisel tercihinin bağlı olmak üzere, bazı hükümetlerde ortaya çıkmakta olup, resmi bir kurul değildir. İç kabine, Başbakanların kabine üyeleri arasından seçtiği ve en çok güvendiği birkaç bakandan oluşmaktadır⁵. Başbakanlar, ülke ilgili özellikle önemli meseleleri iç kabinesi ile konuşur ve bu konular hakkında alacağı kararlarda, iç kabine üyelerinin kendisini desteklediğine emin olmak ister⁶.

Kabine üyesi olmayan bakanlar da kendi içinde, *ministers of state*⁷ ve *parliamentary under secretaries of state* şeklinde ikiye ayrılmaktadır⁸. *Ministers of state*'ler, her bir hizmet bakanlığının içinde ihtisaslaşmış belirli bölümlerden sorumlu bakanlardır⁹. Kendilerine “*junior ministers*¹⁰” da denilen, *parliamentary under secretary of state*'ler ise bağlı buldukları bakanlık içerisindeki spesifik görev alanlarına ilişkin, kabine bakanının parlamento ile ilişkilerini yürütmekle görevlidirler¹¹. Bunların dışında sayıca az olmakla beraber, başka unvanlar altında görev alan hükümet üyeleri de vardır. Bunların yalnızca unvanlarını belirtmekle yetineceğiz: *Parliamentary Secretaries, Whips* ve *Ministers without Portfolio*.

Birleşik Krallık hükümet şemasının genel bir şablonunu çıkardık. Hükümetin yüzü aşkın üyesinin olması, tüm bu üyelerin eşit hukuki değerde olmasını doğal olarak mümkün kılmamaktadır. Sonuç olarak, Birleşik Krallık hükümet üyeleri arasında bir hiyerarşi mevcuttur. Bu hiyerarşiyi bir örnek ile açıklamak gerekirse, bugün Birleşik Krallık Hükümetinde İçişleri Bakanlığının¹² (*Home Office*) başında bir kabine üyesi *secretary of state*, *secretary of state*'in altında spresifik olarak görev alanları belirlenmiş dört tane *minister of state*, *minister of state*'lerin altında en alt kademe hükümet

⁴ <https://www.gov.uk/government/ministers#ministers-by-department> , (29.02.2016).

⁵ Watts, op. cit., s. 123; Carroll, op. cit., s. 241.

⁶ Watts, op. cit., s. 123.

⁷ Türk Hukuk literatüründe bu bakanlar için “diğer bakanlar” ya da “gerçek bakanlar” tabirleri kullanılmaktadır. Bunun için bkz.: Çam, op. cit., s. 44; Özer, op. cit., s. 92. Fakat biz, bu bakanların orijinal isimlerini kullanmayı tercih ettik.

⁸ Watts, op. cit.,s. 139.

⁹ Carroll, op.cit., s. 242.

¹⁰ Bunlara Türk hukuk literatüründe, “genç bakan” yahut “alt bakan” denilmektedir.

¹¹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 30.

¹² <https://www.gov.uk/government/ministers#cabinet-ministers> , (01.02.2016).

üyeyi olarak dört tane *parliamentary under secretary of state* bulunmaktadır. Sonuç itibariyle kural olarak Birleşik Krallık'ta hükümet üyesi olabilmek ve hükümet içerisinde kıdem olarak olarak yükselebilmek, birtakım kademelerden geçmeyi gerektirmektedir. Genellikle hükümet üyeleri, öncelikle sıradan milletvekili (*MP*) olmakta, sonra *junior ministers* olarak görev yapmakta ve daha sonra yeterli tecrübeyi kazandıklarında kabine bakanı olmaktadır¹³. Kural olarak kabine bakanları, bu belirtilen süreçlerden geçtikleri içindir ki; kendilerine *senior ministers* da denmektedir.

Birleşik Krallık Hükümeti içindeki piramidin en *tepesinde*, kabine bakanları bulunmaktadır. Kabine bakanlarını *ministers of state*'ler, onları da *junior minister*'ler takip eder. Birleşik Krallık hükümetinin tüm üyeleri - kıdem gözetmeksizin - arasında siyasi sorumluluk açısından bir fark yok iken, yetki konusunda yukarıdan aşağı doğru bir farklılaşma söz konusudur¹⁴. Kabine bakanları ile hükümetin diğer üyeleri arasındaki bir fark da maaşlarına ilişkindir. 1937 tarihli *Ministers of the Crown Act*'ten itibaren kabine bakanlarına, kabine üyesi olmayan diğer hükümet üyelerinden daha fazla maaş verilmektedir¹⁵.

B. FRANSA

Fransa'da hükümetin yapısını düzenleyen herhangi anayasa veya yasa hükmü mevcut değildir¹⁶. Fransa'da mevcut bakan tiplerine geçmeden önce, hükümet kurullarından bahsetmek gerekir. Şöyle ki, Fransa'da yürütme organı içerisinde, genel eğilimin aksine birden fazla kurul vardır. Bu kurullar şunlardır: Bakanlar Kurulu (*Conseil des ministres*), Kabine Kurulu (*Conseil de cabinet*) ve Bakanlıklar Arası Kurullar¹⁷.

Kabine Kurulu (*Conseil de cabinet*), Başbakan başkanlığında hükümetin tüm üyelerinden oluşmaktadır¹⁸. Bu kurulun görevi karar almaktan ziyade, Bakanlar Kurulunda alınacak kararların hazırlığını yapmak ve Bakanlar Kurulu önüne getirilecek düzenlemelerin son şeklini vermektir¹⁹. Kabine Kurulu için bir nevi, Bakanlar Kurulunun mutfağı denilebilir. Bakanlıklar Arası Kurullar ise Kabine Kurulundan daha küçük, be-

¹³Roskin, op. cit., s. 39.

¹⁴Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 107; Gürbüz, op. cit., s. 67.

¹⁵Vernon, op. cit., s. 27.

¹⁶Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 193; Tuğrul Korkmaz, "Fransa Cumhuriyeti", *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Ankara, Alter Yayıncılık, 2015, s. 120.

¹⁷Özer, op. cit., ss. 80-81.

¹⁸Gürbüz, op. cit., s. 132; Özer, op. cit., s. 81.

¹⁹Özer, op. cit., s. 81.

lirli bir meselenin çözümüne ilişkin ilgili bakanlardan oluşan kurullardır²⁰. Bu sayılan kurulların anayasal dayanağı bulunmamaktadır.

1958 Anayasasının asıl yürütme kurulu ve karar mekanizması ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kuruludur (*Conseil des ministres*). Anayasanın 9'uncu maddesine göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, istisnai bir olay değil, süreklilik arz eden bir durumdur. 1958 Anayasasının 21'inci maddesi, Başbakana, çok istisnai hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık yapma hakkı tanımaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, Başbakan yalnızca Cumhurbaşkanı'nın açıkça yetki vermesi üzerine ve belirli bir gündem için Cumhurbaşkanı'na vekaleten Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir.

Fransa'da hükümetten hükümete bakanların sayısı, çeşitleri ve görevleri değişebilmektedir. Ancak 1958 Anayasasının uygulanmasından bu yana, bakan tiplerine ilişkin genel bir tablo çizmek mümkündür. 1958 Anayasası döneminde görülen hükümet üyeleri şu şekilde sınıflandırılabilir²¹:

1. Devlet Bakanları (*Minister d'Etat*)
2. Bakanlar (*Ministres*)
3. Delege Bakanlar/Özel Görevli Bakanlar (*Ministres délégués*)
4. Devlet Sekreterleri (*Secrétaires d'Etat*).

Genellikle koalisyon dönemlerinde, koalisyon ortağı partilerin liderlerine protokol unvanı şeklinde verilen ve bir bakanlığı bulunmayan bakanlara devlet bakanı (*Minister d'Etat*) denilmektedir²². Bu tür bakanlara, her hükümette yer verilmez. Protokol açısından Başbakandan hemen sonra gelirler.

Bakanlar (*Ministres*) ise bir bakanlık örgütünün başında bulunan kimselerdir. Fransa'da şu an itibariyle, 16 adet bakanlık sahibi bakan bulunmaktadır²³. Delege bakanlar/özel görevli bakanlar (*Ministres délégués*), Başbakanın ya da bir bakanlığa sahip olan bakanın nezdinde, onun görev alanına ilişkin belirli bir çalışma alanı için seçilen bakanlardır²⁴. Devlet sekreterleri (*Secrétaires d'Etat*) ise bir bakanlığın örgütlenmesin-

²⁰ Özer, op. cit., ss. 81-82.

²¹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 194.

²² Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 194; Korkmaz, op. cit., s. 120.

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>, (15.03.2016).

²⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., s. 348; Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s. 194.

de yer alan bir birimin başına atanan kimselerdir²⁵. Fransa’da güncel olarak, birtakım hizmet bakanlıkları nezdinde spesifik alanlarda görev yapan 16 adet devlet sekreteri bulunmaktadır²⁶.

Hükümet yukarıda açıklanan üç grup bakan çeşidi ve devlet sekreterlerinden oluşmasına rağmen, Bakanlar Kurulu (*Conseil des ministres*) daha az sayıda hükümet üyesinden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı, Başbakan, devlet bakanları ve bakanlık sahibi bakanlardır. Delege bakanlar ve devlet sekreterleri, eğer görevleri ile ilgili bir husus Bakanlar Kurulu toplantısında konuşulacak ise o toplantı için davet edilirler²⁷. Gerek Bakanlar Kuruluna katılma hakkına sahip olan bakanlar gerek devlet sekreterleri ve delege bakanlar, yani hükümetin tüm üyeleri, 1958 Anayasasının 8’inci maddesine göre, Başbakanın önerisini üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Fransa’da bir de “bakanlık kabinesi” şeklinde, her bir bakanlığın içinde ve bakanın yönetim ve denetimi altında bulunan kurullar bulunmaktadır. Bu kurulların, Bakanlar Kurulu yahut Kabine Kurulu ile yakından uzaktan alakası yoktur. Bakanlık kabineleri, Fransa’da bakanların seçtiği, sayıları 15 ile 20 arasında değişen, direkt bağlı bulunduğu bakanın altında çalışan ve bağlı bulunduğu bakana teknik hususlarda kişisel danışmanlık hizmeti veren kurullardır²⁸. Bu kurulların üyeleri, kamu görevlisi statüsündedirler ve bakanın ataması ile göreve gelip bakanın görevinin sona ermesi ile beraber eski görevlerine geri dönerler²⁹. Bu kurullar kolektif olarak hareket etmemekte, her üye bakana yardımcı olmak konusunda kendisine verilen görevi yerine getirmektedir³⁰.

²⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., s. 349.

²⁶ Başbakanın nezdinde görev yapan 2 adet, Dışişleri Bakanı nezdinde görev yapan 3 adet, Ekoloji, Sürdürülebilir Kalkınma ve Enerji Bakanı nezdinde görev yapan 1 adet, Milli Eğitim Bakanlığı nezdinde görev yapan 1 adet, Ekonomi Bakanlığı nezdinde görev yapan 1 adet, Savunma Bakanlığı nezdinde görev yapan 1 adet, Sosyal İşler, Sağlık ve Kadın Hakları Bakanlığı nezdinde görev yapan 3 adet, Ekonomi, Endüstri ve Dijital Sektör Bakanlığı nezdinde görev yapan 2 adet, Yerel Yönetim ve Kamu Hizmetleri Bakanlığı nezdinde görev yapan 1 adet ve Kent Sorunları, Gençlik ve Spor Bakanı nezdinde görev yapan 1 adet devlet sekreteri bulunmaktadır. <http://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>, (15.01.2016).

²⁷ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s.194; <http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works> (15.11.2015).

²⁸ Hague, Harrop, op. cit., s. 300.

²⁹ Hague, Harrop, op. cit., s. 300; Muammer Oytan, “Fransa’da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Organ: Bakanlık Kabinesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 17/1, Mart 1984, ss. 54-55.

³⁰ Oytan, “Fransa’da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Organ: Bakanlık Kabinesi”, op. cit., s. 55.

C. TÜRKİYE

Türkiye’de Bakanlar Kurulunun örgütlenme biçimi, bu çalışma içerisinde yer alan ülkelere nazaran daha basittir. Bu durum bir açıdan hükümet ile Bakanlar Kurulunun özdeşliğinden, diğer bir açıdan ise Bakanlar Kurulu içinde çok çeşitli statülerin bulunmayışından ileri gelmektedir. Türkiye’de mevcut yasal durumda, iki tip bakan bulunmaktadır^{31 32}.

1. Bakanlığa sahip bakanlar (icracı bakanlar)

2. Başbakan yardımcıları

Bakanlığa sahip bakanlar, adından da anlaşıldığı gibi bir hizmet bakanlığının başından bulunan bakanlardır. Türk anayasal sisteminde tüm hizmet bakanları aynı zamanda Bakanlar Kurulunun da üyesidir. Bu noktada, 1982 Anayasasının bakanlıkların kurulmasına ilişkin getirmiş olduğu bir yeniliğe değinmek gerekir. 1961 Anayasasının 106’ncı maddesinin birinci fıkrasında, bakanlıkların kanunun koyduğu esaslara göre kurulacağı hükmü yer almakta idi. 1961 Anayasası döneminde, 1924 Anayasası döneminden kalma ve bakanlıkların kuruluşunu belirleyen bir kanun mevcut olduğundan ve bu kanun 1961 Anayasasına aykırı bir hüküm içermediğinden uygulanmaya devam etmiştir. Bu kanun, 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanundur³³.

4951 Sayılı Kanuna göre, bakanlıklar Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile kurulmakta idi. Başbakanın önerisine tabi olan bakanlık kurma faaliyeti dolayısıyla uygulamada her hükümet, bakanlıkların niteliği ve sayısında önemli değişiklikler yapmıştır³⁴. İşte bu sakıncaları gidermek amacıyla, 1982 Anayasasına bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenleneceğine ilişkin bir hüküm koyulmuştur. Böylece artık bakanlıkların kurulması, Başbakan ve Cumhurbaşkanı’nın yetkisi dahilinde değildir. Bu yöntem değişikliği, nispeten bakanlık-

³¹ Okşar, op. cit., s. 234.

³² 2011 yılına kadar Türk hukukunda “devlet bakanı” unvanı altında, bir üçüncü tip bakan tipi daha vardı. Devlet Bakanlığı makamı, 3 Haziran 2011 Tarih ve 643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır. Devlet Bakanları da bir hizmet bakanlığının başında bulunmayan, fakat hukuki statü olarak hizmet bakanları ile eş statüde bulunan ve Bakanlar Kurulu üyesi olan bir bakan tipi idi. Mevcut durumda işlevsel açıdan “devlet bakanlığı” görevi, Başbakan yardımcılarına yüklenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Okşar, op. cit., ss. 284-295.

³³ Bu kanun toplam 4 maddeden oluşmaktadır. Kanunun tam metni için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6410.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6410.pdf>, (05.04.2016).

³⁴ Soysal, op. cit., s. 229.

ların kuruluşunu zorlaştırmış ve Başbakanın bu konudaki belirleyiciliğini zayıflatmış gibi gözükabilir. Fakat kanun yapma faaliyeti, esasında matematiksel bir orana dayandığından parlamentoda ciddi bir çoğunluğa sahip Başbakan için bakanlıkların kuruluşu hakkında istediği değişikliği yapmak hiç de zor olmayacaktır.

Şu an mevcut duruma göre bakanlıkların kuruluşu, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile düzenlenmektedir. Söz konusu bu kanunda ve 1982 Anayasasında, bakanlıkların sayısına ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir³⁵. Fakat 1982 Anayasasının bazı maddelerinde, bazı hizmet bakanlarının ismi zikredilmekte ve bu bakanlara, bazı anayasal görevler yüklenmektedir. Bu bakanlıklar şunlardır: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı. Anayasada ismi geçen bu bakanlıkların kurulmasının zorunlu olduğu söylenebilir³⁶. Zira bir hükümette adı geçen bu bakanların olmaması, anayasa ile kendisine verilen görevleri yerine getirecek makamın yokluğu durumuna sebep olacak ve bu durumda ya o görev yerine getirilemeyecek ya da o görev başka bir makam tarafından yerine getirilerek anayasaya aykırı bir durum ortaya çıkacaktır.

Türk hukukunda yer alan bir diğer bakan tipi ise *Başbakan yardımcılarıdır*. 3046 Sayılı Kanununun 4'üncü maddesine göre, Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak üzere bakan görevlendirilebileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu bu düzenlemeye göre, Başbakan yardımcıları, Başbakana yardım etmek, Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamakla görevli Bakanlar Kurulu üyesi olan bakanlardır. 3046 Sayılı Kanununun 4'üncü maddesi, bu şekilde atanacak Başbakan yardımcılarının sayısına ilişkin bir sınır koymaktadır. Bu hükme göre, ancak beş kişi, yukarıda sayılan görevleri ifa

³⁵ Okşar, op. cit., s. 275.

³⁶ Okşar, op. cit. s. 275.

etmek amacıyla Başbakan yardımcısı olarak atanabilir. Bakanlığa sahip bakanlar ve Başbakan yardımcıları bakanlar arasında, hukuki statü farkı bulunmamaktadır. İki bakan tipi de Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, her iki bakan tipi de Bakanlar Kurulu üyesi olarak faaliyet göstermekte ve her iki bakan tipi de meclise karşı siyaseten sorumlu olmaktadır. Koalisyon hükümetlerinde, genellikle koalisyon ortağı partilerin genel başkanları Başbakan yardımcısı olarak atanmaktadır³⁷.

Türk hukukunda, 3 Haziran 2011 Tarih ve 643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 Sayılı Kanuna 21/A maddesi eklenerek, bu madde ile “bakan yardımcılığı” kurumu ihdas edilmiştir. 3046 Sayılı Kanunun “Bakan Yardımcıları” başlığını taşıyan 21/A maddesinin ilk iki fıkrası, bakan yardımcılarını ve görevlerini şöyle düzenlemektedir:

“Madde 21/A.- Bakana (Milli Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görev süresi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.”

Bakan yardımcılığı, madde metninde belirtildiği üzere, bakana yardımcı olmak için bakan tarafından atanmakta ve hükümetin görev süresi boyunca bu makamda bulunabilmektedirler. Ayrıca bakanın, bakan yardımcısını istediği her an görevden almak yetkisi vardır. Her ne kadar görev süreleri “hükümetin görev süresi” ile sınırlansa da bakan yardımcılığı, Bakanlar Kurulu üyesi değildir, yani bir başka deyişle bakan yardımcılarının bakan gibi siyasi bir kişiliğe sahip olmayıp, istisnai memurdurlar³⁸. Siyaseten meclise karşı herhangi bir sorumlulukları söz konusu değildir. Bakan yardımcılarının sorumluluğu, yukarıda verilen maddeden de anlaşılacağı üzere yalnızca yardımcısı olduğu bakana karşıdır. Ayrıca bakan yardımcısı atanabilmek için kanunda öngörölmüş bir yeterlilik şartı da mevcut değildir, kimin bakan yardımcısı olarak atanacağı, ilgili bakanın isteğine göre belirlenmektedir³⁹.

³⁷ Yavuz, op. cit., s. 268.

³⁸ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 98, 2012, s. 13.

³⁹ Gözler, Kaplan, op. cit. s. 13.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinde, hükümet ile Bakanlar Kurulunun aynı siyasi yapıyı ifade ettiklerini daha önce belirtmiştik. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, Federal Almanya Cumhuriyetinde bakanlıkların sayısına veya niteliklerine ilişkin bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Tamamen siyasi gereklilikler dikkate alınarak her hükümette, dönemin Federal Başbakanı tarafından bakanlıklar kurulup, kaldırılmakta ve bu bakanlıkların görev alanları belirlenmektedir⁴⁰. Federal Başbakanın Maliye, Savunma ve Adalet Bakanlıkları hakkında değişiklik yapması mümkün olmadığından, bu bakanlıklar üzerindeki belirleyiciliği kısıtlıdır⁴¹. Zira sayılan bu bakanlıklar, 1949 Bonn Anayasasında açıkça yer almakta ve bu bakanlara, Anayasa ile belirli görevler verilmektedir. 1949 Bonn Anayasasının 65a maddesinde, silahlı kuvvetlerin, Federal Savunma Bakanının emir ve komutası altında olduğu açıkça düzenlenmiştir. 1949 Bonn Anayasasının “Federasyonun diğer mahkemeleri” kenar başlığını taşıyan 96’ncı maddesinde, kurulabilecek birtakım özel görevli mahkemeler düzenlemiş ve bu mahkemelerin kurulması halinde, Federal Adalet Bakanının görev alanına bağlı olacakları hüküm altına alınmıştır. Yine son olarak, 1949 Bonn Anayasasının 112’nci maddesinde, plan üstü ve plan dışı harcamaların Federal Maliye Bakanının iznine bağlı olduğu ve 114’üncü maddesinde ise Federal Maliye Bakanının, Federal Hükümetin ibrası için Federal Meclis ve Federal Konseye önceki mali yılın tüm gelir ve giderleri ve hakeza hazinenin güncel malvarlığı ve borçları hakkında hesap vermek zorunda olduğu düzenlenmiştir. Federal Almanya Cumhuriyetinde, uygulamada istatikselsel olarak Bakanlar Kurulunda yer alan bakanların sayısı 14 ile 22 arasında değişmektedir⁴².

Federal Almanya Cumhuriyetinde, bu çalışmada incelediğimiz ülkelerde olduğu gibi, farklı bakan tipleri mevcut değildir. Alman hükümetleri sadece Federal Başbakan ve bir bakanlığın başında bulunan federal hizmet bakanlarından oluşmaktadır. Örneğin, 2002 yılında Federal Başbakan Gerhard Schröder başkanlığında kurulan Bakanlar Kurulu, sadece 13 federal hizmet bakanından oluşmuştur⁴³. Bugün hala görevde olan Angela Merkel’in Başbakanlığını yaptığı Bakanlar Kurulunda ise 15 federal hizmet bakanı yer almaktadır.

⁴⁰ Goetz, op. cit., s. 25; Çam, op. cit., s. 298; Özer, op. cit., s. 109.

⁴¹ Goetz, op. cit., ss. 25-26.

⁴² Özer, op. cit., s. 109.

⁴³ Goetz, op. cit., s. 24.

1949 Bonn Anayasasının 69'uncu maddesinin birinci fıkrasında, "Federal Başbakan yardımcılığı" kurumu düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre Federal Başbakan, federal bakanlardan birini "Federal Başbakan yardımcısı" olarak atayabilir. Bu durumda federal hizmet bakanlığı ve Federal Başbakan yardımcılığı olmak üzere iki görev, bir federal bakanın şahsında birleşmektedir. Uygulamada genellikle Federal Dışişleri Bakanları, Başbakan yardımcısı olarak atanmaktadır⁴⁴. 11 Mayıs 1951 tarihli Federal Hükümet İçtüzüğü'nün⁴⁵ "Federal Başbakan Yardımcılığı" ismini taşıyan ikinci bölümünün 8'inci maddesinde de Federal Başbakan yardımcılığı kurumuna yer verilerek, görev alanı şu şekilde tanzim edilmiştir:

"Madde 8.- Federal Başbakanın genel olarak işleri ifasına engel çıkarsa, onu, Anayasanın 69. maddesine göre kendisine yardımcı tayin edilen bir federal bakan temsil eder. Federal Başbakan diğer işlerde, temsilin kapsamını tayin edebilir."

Her ne kadar Federal Almanya Cumhuriyetinde Bakanlar Kurulu tek tip federal bakanlardan, yani hizmet bakanlarından oluşsa ve görece diğer ülkelere nazaran daha küçük bir siyasi birim olarak karşımıza çıksa da bu federal bakanlara yardım etmek üzere, çalışma alanları belirlenmiş birtakım görevliler bulunmaktadır. Bu görevliler şunlardır⁴⁶: 1. Parlamenter devlet sekreterleri (*Parliamentary state secretaries*). 2. İdari devlet sekreterleri (*Administrative state secretaries*). İlgili federal hizmet bakanının hiyerarşisi altında görev yapan bu iki tip görevlinin ortak özelliği, hükümet üyesi olmamaları, yani siyasi sorumluluk taşımamalarıdır⁴⁷.

Parlamenter devlet sekreterlikleri, ilk kez 1967 yılında kurulmuştur⁴⁸. Her bakanın departmanında, sayıları bir ile iki arasında değişen parlamenter devlet sekreteri bulunmaktadır. Parlamenter devlet sekreterleri, Federal Meclis üyeleri arasından ilgili federal bakan tarafından seçilip atanırlar ve resmi olarak yukarıda da ifade edildiği gibi hükümeti üyesi değildirler⁴⁹. En başta gelen görevleri, bağlı buldukları federal bakanı, hükümet içindeki icraatlarında desteklemek olup; parlamenter devlet sekreterleri, genel olarak parlamentodaki partiler, komiteler, gruplar, eyalet hükümetleri, Federal

⁴⁴ Yavuz, op. cit., s. 96.

⁴⁵ Söz konusu içtüzüğün tam metni için bkz.: Servet Armağan, "Federal Almanya Cumhuriyeti Federal Hükümet İçtüzüğü", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 43, S. 1-4, 1977, ss. 89-100.

⁴⁶ Heun, op. cit., s. 133; Goetz, op. cit., s. 28.

⁴⁷ Heun, op. cit., s. 133; Goetz, op. cit., s. 27.

⁴⁸ Goetz, op. cit., s. 28; Arslan op. cit., s. 139.

⁴⁹ Goetz, op. cit., s. 28.

Konsey (*Bundestrat*) ile federal bakanların arasındaki ilişkileri tesis etmektedirler⁵⁰. Parlamenter devlet sekreterleri, ileride federal bakan olmak ümidi taşırlar, fakat Federal Almanya Cumhuriyetinde 1982 ile 2002 yılları arasında sadece dört federal bakan, parlamento devlet sekreterleri arasından seçilmiştir⁵¹.

Her bakanlık örgütünde sayıları bir ile üç arasında değişen ve bakanlık içerisinde hiyerarşik olarak, federal bakandan sonra en yetkili konumda bulunan idari devlet sekreterleri bulunmaktadır⁵². Bunlar genellikle, bakanlık içerisinde bakanlık politikasının yürütülmesi sürecinde anahtar figür işlevi görmektedirler⁵³. İdari devlet sekreterlerinin bakanlık örgütünde yer alan memurlardan farkı, göreve gelirken bunlar hakkında liyakat esasının uygulanmamasıdır ve idari devlet sekreterleri, bir nevi siyasi kimlik taşımalarından ötürü federal bakanın şahsi takdirine göre atanmakta ve bağlı buldukları federal bakan tarafından her zaman görevden alınabilmektedirler⁵⁴.

E. KARŞILAŞTIRMA

Bu tezin kapsamında incelenen ülkeler bakımından bakan tiplerini karşılaştırmadan evvel, hükümet - bakanlar kurulu farklılığına tekrar değinmek gerekmektedir. Zira hükümetlerin, bakanlar kurulundan daha geniş bir yapıyı ifade ettiği ülkelerde bakan tipleri çeşitlenirken, tersi durumda yani hükümet - bakanlar kurulu özdeşliğinin olduğu ülkelerde, bakan tipleri açısından çeşitlilik azalmakta hatta Bakanlar Kurulu tek tip bakanlardan dahi oluşabilmektedir.

Birleşik Krallık ve Fransa’da hükümetler, Bakanlar Kurulunu üye sayısı bakımından kapsamakta ve içinde birbirinden farklı unvanlar altında bakanlar yer almaktadır. Birleşik Krallık’ta bakanlar, genel olarak kabine bakanları ve kabine üyesi olmayan bakanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kabine üyesi bakanlar da kendi içinde bir hizmet bakanlığın başında bulunan bakanlar ve herhangi bir bakanlığın başında bulunmayan bakanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kabine üyesi olmayan bakanlar “kabine”nin dışında, hükümetin kalan kısmını teşkil etmekte ve kendi içinde “*minister of state*” ve “*parliamentary under secretary of state*” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Çeşitli unvanlar altında sayılan tüm bakanlar, hükümet üyesi olup, Avam Kamarasına karşı

⁵⁰ Goetz, op. cit., s. 28.

⁵¹ Goetz, op. cit., ss. 28-29.

⁵² Goetz, op. cit., ss. 27-28.

⁵³ Goetz, op. cit., s. 28.

⁵⁴ Goetz, op. cit., s. 28.

siyasi sorumluluk taşımaktadırlar. Fakat kabine üyesi bakanlar ile olmayan bakanlar arasında hiyerarşi mevcuttur.

Fransa'da hükümet ve bakanlar kurulu, farklı yapıları ifade etmektedir. Fransa'da çeşitli bakan tiplerinin varlığı yanında, bir de hükümet kurulları bakımından bir çeşitlilik söz konusudur. Fransa'da Bakanlar Kurulu, Kabine Kurulu ve Bakanlıklar Arası Kurullar olmak üzere üç tip hükümet kurulu vardır. Kabine Kurulu ve Bakanlıklar Arası Kurulların anayasal bir dayanağı yoktur, tek anayasal dayanağı olan yürütme kurulu Bakanlar Kuruludur. Fransa'da bakanlar, genel olarak devlet bakanları, bakanlık sahibi bakanlar, delege bakanlar ve devlet sekreterleri olmak üzere dört kategoriye ayrılmaktadır. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı, Başbakan, devlet bakanları ve bakanlık sahibi bakanlardan oluşmaktadır. Kabine Kurulu ise Başbakan başkanlığında, diğer tüm bakanlardan (devlet bakanları, delege bakanlar, devlet sekreterleri) oluşmaktadır.

Bu çalışmanın inceleme kapsamında yer alan diğer iki ülkede, yani Almanya ve Türkiye'de hükümet - bakanlar kurulu ayrımı söz konusu değildir. Bu iki ülkede de Bakanlar Kurulu, incelenen ülkelere nazaran daha az sayıda bakandan oluşmaktadır. Türkiye'de bakanlar, bir hizmet bakanlığının başında bulunan bakanlar ve Başbakan yardımcıları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Almanya'da ise Bakanlar Kurulu tek tip bakanlardan yani bir hizmet bakanlığının başında bulunan bakanlardan oluşmaktadır.

Bakanlıkların kurulup, kaldırılması, görev ve yetkilerinin kapsamın, genel olarak dönemin Başbakanının isteğine göre idari kararlarla belirlenmektedir. Zira Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya'da bakanlıkların kurulması, kaldırılması veya görev ve yetkilerine ilişkin kanunlar yoktur, bu ülkelerde dönemin Başbakanları tarafından bakanlıkların sayısı, niteliği, görev ve yetkileri belirlenmektedir. Türkiye'de, bakanlıkların kurulması hususunda diğer ülkelerden farklı bir sistem uygulamaktadır. Türk anayasal sistemine göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ancak kanunla düzenlenebilir. Bahsi geçen kanunda bakanlıkların sayısına ilişkin bir sınır olmamakla beraber, dönemin Başbakanı ancak parlamentodan yasa çıkarılmasını sağlayarak ancak kendi kabinesinde yer alacak bakanlıkları belirleyebilir.

II. BAKANLARIN ATANMASI USULÜ

Parlamente hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, karşılaştırmalı hukukta bakanların atanması usulüne ilişkin birden fazla yöntem söz konusudur. Bu yöntemleri Kemal Gözler'in sistemleştirdiği biçimde şöyle sıralayabiliriz⁵⁵:

1. Bakanlar, Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanabilirler.
2. Bakanlar, Başbakanın önerisi aranmaksızın doğrudan doğruya devlet başkanı tarafından atanabilirler. Bu yöntemde “Başbakanın önerisi” aşaması öngörülmemişse de devlet başkanları atama yetkilerini Başbakanın karşı-imzası ile kullanabilmektedirler.
3. Bakanlar, doğrudan doğruya Başbakan tarafından atanabilirler.

Karşılaştırmalı hukukta bu yöntemlerden en çok uygulananı ise bakanların, Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanması usulüdür. Bu yöntemde genellikle Başbakan, Bakanlar Kurulunda yer alacak üyeleri belirleyerek, bir liste halinde devlet başkanına sunar, devlet başkanı da bu listeyi onaylamak suretiyle Bakanlar Kurulu üyelerini atama işlemini gerçekleştirir.

Şimdi çalışmanın kapsamında yer alan ülkeler açısından, hangi usullerin benimsendiğini inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık'ta bakanların seçimi, yine bir anayasal geleneğe (*constitutional convention*) dayanmaktadır: Bakanları, Başbakan seçer ve kral ya da kraliçe atar. Kral ya da kraliçenin bakan atama işlemi, bir formaliteden ibarettir. Çünkü anayasal monarşi ile yönetilen Birleşik Krallık'ta bugün, kral ya da kraliçe tamamen sembolik, yansız, apolitik bir konumdadır. Bir başka deyişle, hükümet etme görev ve yetkisi, Başbakan ve bakanlara aittir ve bu sebeple, hükümetin kompozisyonunu belirleme yetkisi de münhasıran Başbakanındır. Fakat yine de Başbakanın önerdiği Bakanlar Kurulu listesinde kral ya da kraliçenin, atanmasını uygun görmediği adaylar söz konusu olursa ortaya çıkan çatışma nasıl çözümlenecektir? Her ne kadar bakanların atanması usulü, bir geleneğe dayanmakta ise de bu sorunun cevabı, Birleşik Krallık için çok açık ve tartışmasızdır. Şüphesiz Başbakan ve kral ya da kraliçe arasında çıkan bu tür bir uyuşmazlıkta, Başbakanın dediği olur; kral ya da kraliçenin yapacağı tek şey, Başbakanı, Bakanlar

⁵⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., ss. 321-323.

Kurulu listesi hakkındaki fikrine ikna etmektir⁵⁶. Nitekim Birleşik Krallık tarihinde kraliçenin Başbakanın önerdiği Bakanlar Kurulu listesini açık bir şekilde reddettiği en son, 1892 yılında Kraliçe Victoria döneminde görülmüştür⁵⁷. Bu noktada şunu da belirtmek gerekir. Yukarıda, Birleşik Krallık hükümetinin bir şablonunu çıkarmıştık. Bu şablonda yer alan kabine üyesi bakanlar ve kabine üyesi olmayan hükümet üyeleri arasında yer alan *minister of state*'ler, Başbakanın önerisi üzerine kral ya da kraliçe tarafından atanırken; kabine üyesi olmayan hükümet üyeleri arasında yer alan *parliamentary under secretary*'ler kraliçenin onayı aranmaksızın doğrudan doğruya Başbakan tarafından atarlar⁵⁸.

Peki Başbakan, bakanları nasıl seçer? Başbakanın bu seçimini sınırlayan düzenlemeler yahut siyasi uygulamalar var mıdır? Öncelikle Başbakanın kabineyi oluştururken hukuken sahip olduğu hareket serbestisinden, devamında ise bu hareket serbestisini, siyaseten sınırlandıran durumlardan bahsedelim. Belirttiğimiz gibi Başbakan, kabineyi oluşturmak konusunda kural olarak tamamen özgürdür⁵⁹. Başbakanın bakan seçimine ilişkin yetkileri şöyle sıralanabilir⁶⁰:

1. Başbakan, kabinenin çerçevesini belirlemek yetkisine sahiptir. Kabinenin büyüklüğünü Başbakan belirler. Kabinede kaç tane bakanlık ve bu bakanlıkların hangileri olacağına Başbakan karar verir. Başbakanın işi tarihte daha kolaydı. Çünkü 18'inci ve 19'uncu yüzyıllarda, yalnız maliye bakanlığı (*HM Treasury*) vardı. Tudor zamanında, görevleri açık bir şekilde belirlenmemiş, fakat modern bakanlıklara benzeyen iki bakanlık daha ortaya çıktı: İçişleri bakanlığı (*Home Office*) ve Dışişleri bakanlığı (*Foreign Office*). Daha sonra ise, özellikle ikinci dünya savaşından sonra, değişen ve gelişen dünyanın artan ihtiyaçları yeni bakanlıkları ortaya çıkardı. Bugün Birleşik Krallık'ta, yirmiye yakın bakanlık bulunmaktadır. Bakanlık örgütlenmesinin bu denli kurumsallaşmış olması, Başbakanın bakan seçimini daha kompleks bir hale getirmiştir.
2. Başbakan, kabine içinde yer almasını istediği bakanlıklara karar verdikten sonra, bu bakanlıkların başına kimleri getireceğine karar vermek yetkisine de sa-

⁵⁶ Özer, op. cit., s. 91.

⁵⁷ Loewenstein, op. cit., s. 156.

⁵⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. II, op. cit., ss. 349-351.

⁵⁹ Hem yasal olarak hem gelenekler bakımından, Başbakanın bakan seçiminde uyması gereken birkaç kural vardır. Fakat bu kurallar esasen, bakanların taşınması gereken özelliklere ilişkin olduğundan bu hususlar "bakanların atanma yeterliliği"ne ilişkin başlıkta incelenecektir.

⁶⁰ Loewenstein, op. cit., s. 156; Carroll, op. cit., s. 231; Watts, op. cit., s. 129; Barnett, op. cit., ss. 317-318.

hiptir. Hakeza kabinenin, sadece bakanlık sahibi bakanlardan oluşmadığını belirtmiştik. Kabinede yer alacak diğer bakanların⁶¹, kimler olacağına da Başbakan karar verir. Karl Loewenstein'in deyişiyile “ Kabineye üyelik, sadece başbakanın kişinin devletin en yüksek danışmanlığına uygun olup olmadığını düşünmesine bağlıdır”⁶².

Başbakan, her ne kadar hukuken, kabinenin kompozisyonunu belirlemede özgürse de pratikte, özellikle bakanların kimler olacağına ilişkin olarak birtakım siyasi şartlar ile bağlıdır. Yani Başbakanın bakanları seçerken, hukuken olmasa bile siyaseten dikkat etmesi gereken hususlar söz konusudur. İşte bu haller, Başbakanın seçme serbesliğini sınırlandırmaktadır. Duncan Watts, Başbakanın bakan seçme faaliyetinin siyasi sınırlarını, mükemmel bir şekilde şöyle maddelendirmiştir⁶³:

1. Kabine, aynı partinin üyelerinden özellikle de milletvekillerinden oluşmalıdır. Bu sebeple Başbakan kabine üyelerini seçerken, bu üyelerin, lideri olduğu partinin kadrosundan olmasına ve özellikle milletvekili olmasına dikkat etmelidir.
2. Partinin büyük siyasi aktörlerine, muhakkak kabine içerisinde yer verilmelidir. Seçim sürecinde partinin önde gelen isimlerinin desteğini alan lider, Başbakan olunca hükümet etme sürecinde bu isimlerin kendisini desteklemesi için genellikle kabinede kendilerine yer verir. Bu bir nevi, Başbakanın kendi iktidarını devam ettirmek arzusuyla, gelecek seçimlere kadar yapmış olduğu yatırımdır.
3. Başbakan, kabine üyelerini tayin ederken partisi içindeki dengeyi gözetmelidir. Burada kast edilen husus, Birleşik Krallık partilerinin yapısından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; Birleşik Krallık'ta siyasi sisteme iki siyasi partinin hakim olduğunu belirtmiştik. Bu hakim siyasi partiler de ideoloji partileri değil, program partileridir. Bir başka deyişle, Birleşik Krallık siyasi partilerinin, seçmene sundukları seçim programlarında derin ideolojik farklılıklar yer almamakta, aksine partilerin programları birbirine bir hayli benzemektedir⁶⁴. Seçimlerin kazananını ise hakim partilerin kemikleşmiş kitlesi değil, yüzen (kararsız) seçmenler belirlemektedir⁶⁵. İşte bu küçük yüzdeye sahip kitleyi kendi safına çekebilmek için siyasi partiler, ortanın solu veya ortanın sağ şeklinde pragmatik bir prog-

⁶¹ Bu bakanlar şunlardır: *Lord Chancellor, the Chancellor of the Exchequer, the Lord Privy Seal, the Lord President of the Council, the Chancellor of the Duchy of Lancaster.*

⁶² Loewenstein, op. cit., s. 156.

⁶³ Watts, op. cit., ss. 129-130.

⁶⁴ Gürbüz, op. cit., s. 41.

⁶⁵ Akartürk, op. cit., s. 25.

ram izlemektedirler⁶⁶. Nitekim burada varmak istediğimiz nokta, Birleşik Krallık siyasi partilerinin içinde, ideoloji bakımından hakim ve katı bir uzlaşmanın olmadığı yönündedir. İşte bu sebeple Başbakan kabineyi, parti içindeki farklı eğilimleri tatmin edecek ve bu eğilimler arasında dengeyi sağlayacak şekilde oluşturmaya özen gösterir. Böylece parti içindeki tüm farklı bakış açıları, kabinede temsil edilmiş olur.

4. Başbakan, kabine üyelerini seçerken sadakati ödüllendirmelidir. Başbakan gerek parti liderliği savaşında gerek ise kabine tartışmalarında kendini destekleyen kimselere kabinede yer vererek ödüllendirir.
5. Başbakanın kabine üyelerini seçerken dikkat ettiği bir diğer husus ise genç yetenekler ve tecrübedir. Başbakanın kabineye seçeceği bakanların, geçmiş tecrübeleri çok önemlidir. Zira hükümet işlerinde tecrübeli bakanlar, Başbakanın işini her zaman kolaylaştıracaktır. Bir başka açıdan Başbakan kabinenin oluşturulmasında, sonraki jenerasyonlarda liderliği devralacak genç yeteneklere de şans vererek tecrübe kazanmalarına imkan vermelidir.
6. Başbakan ayrıca kabinede, toplum içindeki farklı grupların ve etnik azınlıkların temsiline de dikkat etmelidir. Bu sebeple Başbakanlar genelde, kadınlara kabine içerisinde yer vermeye özen gösterirler.

B. FRANSA

Fransa’da bakanların atanması usulünde, karşılaştırmalı hukukta en yaygın olarak kullanılan sistem benimsenmiştir: Başbakanın önerisi + devlet başkanının ataması. 1958 Anayasasının 8’inci maddesinde, bu yöntem açıkça zikredilmiştir. Bahsi geçen maddeye göre, Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerisi üzerine tüm bakanları atar. Burada Başbakanın önerisi, olmazsa olmaz bir şarttır. Bir başka deyişle, Başbakanın önerisi olmaksızın Cumhurbaşkanı kendi kendine bakanları atayamaz.

Her ne kadar bakan atama usulü yukarıda zikredilen anayasal kurallar ile belirlenmiş olsa da, ülke siyasi döneminin *Cohabitation* halinde olup olmamasına göre siyaseten değişkenlik arz etmektedir. Öncelikle anayasal kuralda belirtilen, “Başbakanın önerisi” aşaması en önemli aşamadır. Zira anayasal kurallar kapsamında, spesifik olarak bakanları seçecek ve bir hükümet listesi oluşturacak kişi Başbakandır. Nitekim

⁶⁶ Akartürk, op. cit., s. 25.

Cohabitation dönemlerinde bakan atama usulü, anayasal kurallar çerçevesinde cereyan etmektedir. Yani belirleyici ve aktif olan kişi, Başbakan olmaktadır.

Bu noktada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus daha mevcuttur. Genel olarak parlamenter hükümet sistemine sahip ülkeler açısından, Başbakanın önerdiği bakanlara, devlet başkanlarının “karşı çıkma” ve bu bakanları “atamama” gibi yetkilerinin mevcut olmadığı kabul edilmektedir. Burada devlet başkanının böyle bir yetkisinin olmadığı önermesi, parlamenter rejimlerde *devlet başkanının rolünden*, yani bir başka deyişle aktif siyaset izlememesi gerektiği - hükümetin kuruluşu da mükemmelen politik bir mevzudur - ön kabulünden kaynaklanmaktadır. Genel olarak anayasalara bakıldığında ise devlet başkanlarının, Başbakanların önerdiği bakanları atamaması durumunda, nasıl bir yol izleneceğine ilişkin düzenlemeler yer almamaktadır. Anayasal kurallar açısından bakıldığında devlet başkanları, Başbakanların önerdikleri bakanlardan bir veya birkaçını atamayı reddettiği takdirde, yapacak bir şey yoktur. İlgili devlet başkanı ve Başbakanın, bu hususta ortak bir noktada buluşup uzlaşması gerekmektedir. Kanımızca asıl olması gereken de, yukarıda bahsettiğimiz üzere devlet başkanlarının, Başbakanlar hükümet üyelerini belirlerken müdahalede bulunmamaları ve kendilerine sunulan Bakanlar Kurulu listelerini onaylayarak, atama işlemlerini gerçekleştirmeleridir. Fakat parlamenter hükümet sistemlerinde de bazı devlet başkanlarının, hükümetin tayininde söz sahibi olma eğiliminde olduğu görülmektedir.

Fransa’da ise yarı-başkanlık hükümet sistemi benimsenmiş olup, Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki konumunun, parlamenter sistemde yer alan bir devlet başkanından nispeten ayrıldığını belirtmiştik. İşte Cumhurbaşkanının halkın meşruiyetine dayandığı ve kendisine sürekli olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık yapma yetkisi tanıdığı böylesine bir sistemde, Cumhurbaşkanı Başbakanın önerdiği bakanlardan birkaçını yahut tamamını atamaktan imtina edebilir mi? Şüphesiz Cumhurbaşkanı, böyle bir yetkiyi kendinde görebilir, zira 1958 Anayasasında, Cumhurbaşkanının Başbakanın önerdiği kişileri bakan atamaması ihtimalinde ne yapılması gerektiği düzenlenmemiştir. Buradan çıkan sonuç, aktif bir siyaset izlemek eğiliminde olan bir Fransa Cumhurbaşkanının, Başbakanın önerdiği bakanlardan birini ya da birkaçını atamayı reddetmesi halinde anayasal olarak yapacak bir şey yoktur. Yine Başbakan ve Cumhurbaşkanının, siyasi bir krize yol açmaksızın uzlaşması gerekmektedir. Fransa’da *Cohabitation* dönemlerinde bakanların belirlenmesi faaliyetinde, anayasal kurallara uygun olarak esasen

Başbakanların aktif olduğunu belirtmiştik. Fakat yine de Cumhurbaşkanlarının, *Cohabitation* dönemlerinde dış politikada yetkili olarak kabul edildikleri için, dışişleri ve savunma bakanlığına atanacak bakanlara ilişkin olarak talepkar davrandıkları görülmektedir⁶⁷.

Cohabitation dışındaki dönemlerde, Cumhurbaşkanının hükümetin yapısı, oluşumu ve faaliyetleri üzerinde ciddi bir etkisinin bulunduğunu, adeta hükümetin başı gibi hareket ettiğini, Başbakanın hukuki ve siyasi konumu başlığının “Fransa” bölümünde ayrıntılı bir biçimde bahsetmiştik. Tekrardan kaçınmak adına bu bilgilere yer vermiyoruz. Özet olarak bu dönemlerde, bakan atama işleminde “Başbakanın önerisi” bir formaliteye dönüşmekte, Cumhurbaşkanı, adeta kendi kabinesini kendisi belirlemektedir. Bir başka deyişle, Fransa hükümeti genellikle, öncelikle Cumhurbaşkanının bakanlarından, ikinci sırada belki Başbakanın bakanlarından oluşmaktadır⁶⁸. Örneğin, *Başbakan Michel Débre ve kabinesi* adeta tek başına, 1958 Anayasasının ilk Cumhurbaşkanı de Gaulle tarafından atanmış ve kendi cezayir politikasını benimsememesi üzerine de Gaulle, Michel Débre’yi istifaya zorlamış, yerine geçecek yeni Başbakan olarak Georges Pompidou’yu atamıştır⁶⁹.

C. TÜRKİYE

Türk Hukukunda bakanların atanması hususunda, karşılaştırmalı hukukta da en çok benimsenen yöntem olan “Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanınca atanma” usulü benimsenmiştir. 1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bakanlar, Başbakan tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bakan atama işlemi iki aşamadan oluşmaktadır: 1. Başbakanın önerisi (bakanları seçme faaliyeti), 2. Cumhurbaşkanının ataması. Biz bu iki aşamayı, ayrı ayrı inceleyeceğiz. Bu genel kuralın tek istisnasını ise 1982 Anayasasının “Seçimlerde Geçici Bakanlar Kurulu” kenar başlığını taşıyan, 114’üncü maddesinin birinci fıkrası oluşturur. Bahsi geçen bu hükme göre, TBMM genel seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları görevden çekilmekte ve yine maddede öngörülen süreler içinde bu bakanlıklara, TBMM üyeleri arasından veya dışarıdan bağımsızlar, Başbakan tarafından atanmakta-

⁶⁷ Sağlam, Şengül, op. cit., s. 40.

⁶⁸ Knapp, Wright, op. cit., s. 131.

⁶⁹ S. E. Finer, op. cit., s. 305.

dır. Bu istisnai halde adı geçen bakanlıklara yapılan atamalarda, Cumhurbaşkanının onayı aranmamaktadır.

Bakan atama işleminde birinci aşamayı, “Başbakanın önerisi” oluşturmaktadır. Yani Başbakan, Bakanlar Kurulunda yer alacak bakan adaylarının isimlerinin yer aldığı bir liste oluşturmakta ve bu listeyi atanmak üzere Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Peki Başbakan, bakanları nasıl seçmektedir, onu bu seçiminde sınırlandıran hukuki⁷⁰ veya siyasi etkenler mevcut mudur, varsa bu etkenler nelerdir? Başbakanın, bakan adaylarının sağlaması gereken birtakım maddi koşullar dışında, bakanları seçerken dikkat etmesi gereken, başka herhangi bir hukuki şart söz konusu değildir. Yani bakan seçme işi, kural olarak Başbakanın siyasi takdirine kalmış bir mevzudur. Fakat siyasi geleneklerden kaynaklanan ve tüm diğer çağdaş parlamenter rejim uygulamalarında da görüldüğü gibi, Türk Başbakanının da bakan seçerken dikkat etmesi gereken birtakım manevi koşullar mevcuttur.

Başbakanın bakan seçme faaliyetini sınırlandıran bu koşullardan⁷¹ biri, hiç şüphesiz eğer tek parti hükümeti kurulacaksa bakan atanacak kişinin, *iktidar partisine mensup bir kimse* olmasıdır⁷². Zira Başbakan, diğer siyasi parti mensubu birini bakan atadığı takdirde, kendi partisi tarafından eleştirilebilir ve parlamentodan göreve devamı hususunda alacağı güvenoyunu tehlikeye düşebilir. İkinci koşul ise Başbakanın, bakanları seçerken *parti içindeki dengeleri gözetmesi zorunluluğudur*⁷³. Parti içindeki dengeler ile kastedilen Başbakanın, iktidar partisinin önde gelen şahsiyetlerini ve farklı fikir ve çıkar temsilcilerini bölgesel durumları da dikkate alarak bir Bakanlar Kurulu oluşturması gerekliliğidir⁷⁴. Hatta uygulamada bazı milletvekilleri, parti ve ülke düzeyinde son derece etkili olmaktadır ki, Başbakandan kendi istedikleri bakanlığı kolayca elde

⁷⁰ Hukuki etkenler, esasen “Bakan Atanma Yeterliliği” konusuna ilişkin olduğundan, tekrardan kaçınmak adına bu başlık altında bu etkenler incelenmeyecektir.

⁷¹ Şeref İba, “*Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*” isimli kitabında Başbakanın, bakanları seçerken dikkat etmesi gereken hususlardan birinin de Cumhurbaşkanının sıcak bakacağı bakan adaylarının tercih edilmesi olduğunu ifade etmektedir: “Başbakan kabine listesini yaparken her şeyden önce meclisten alacağı güvenoyunu hesaba katmak zorundadır. Böyle olunca, bakanları seçme işinde, başbakan hem kendi partisi içindeki dengeleri gözetmek hem de öteki partilerin kamuoyunun ve hatta cumhurbaşkanının sıcak bakacağı isimleri uygun bakanlıklara önermek durumunda kalacaktır”. Bkz.: İba, op. cit., s. 228. Fakat biz ilerleyen sayfalarda Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu listesi konusunda ne şekilde hareket etmesi gerektiğini açıklarken de ifade edeceğimiz gibi Başbakanın, bakanları seçerken “Cumhurbaşkanını memnun etmek” gibi bir manevi zorunluluğunun olmadığını düşünüyoruz.

⁷² Yavuz, op. cit. s. 247; Bülgün, op. cit. s. 118.

⁷³ Balta, op. cit. s. 28; Özer, op. cit. s. 151; Yavuz, op. cit. s. 247; Okşar, op. cit. s. 268; Bülgün, op. cit. s. 118.

⁷⁴ Özer, op. cit., s. 151.

edebilmektedirler⁷⁵. Başbakanı bakan seçerken sınırlandıran, bir başka siyasi koşul da koalisyon hükümetleridir. Koalisyon hükümetlerinde Başbakanın etkinliği genel olarak her alanda azalırken, hakeza Bakan Kurulu listesinin oluşturulmasında da bu sonuç ortaya çıkmaktadır. Nitekim Başbakan, koalisyon ortağı partilerin bakanlık talepleri ile bağlı hale gelmektedir.

Bakan atama işleminde ikinci ve son aşama ise Başbakan tarafından sunulan Bakanlar Kurulu listesinin, Cumhurbaşkanı tarafından atanması aşamasıdır. Bu aşama, Cumhurbaşkanının burada sembolik olarak mı bir imza yetkisine sahip olduğu, yoksa Başbakanın önerdiği Bakanlar Kurulu listesi üzerinde tasarrufta bulunma hakkının olup olmadığı noktasında önem kazanmaktadır. Doktrinde, Cumhurbaşkanının kendisine sunulan Bakanlar Kurulu listesi üzerinde değişiklik yapma hakkının olmadığı, böyle bir değişikliğin, yerindelik denetimi olacağı ve parlamenter hükümet sisteminin mantığında, yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanının konumunun, Başbakan tarafından önerilen listenin tartışmasız bir şekilde onaylanmasını gerektirdiği şeklinde, genel kabul görmüş bir yaklaşım mevcuttur⁷⁶. Çünkü bakan atama işleminin odak noktası Başbakanıdır⁷⁷. Süreci başlatan öneri, Başbakan kanalından gelmektedir. Başbakanın önerisi olmaksızın Cumhurbaşkanının bakan ataması mümkün olmadığı gibi, Cumhurbaşkanının önerilen Bakanlar Kurulu listesi hakkında siyasi bir saikle değişiklik talebinde bulunması da aslında Başbakanın önerisini ortadan kaldırıp, “öneri” safhasını da Cumhurbaşkanının üstlenmesi sonucunu doğurur ve bu durum, 1982 Anayasasının 109’uncu maddesi ile uyum içinde değildir. Fakat Cumhurbaşkanının, parlamenter rejimin gerektirdiği biçimde davranmayıp, Başbakanın önerdiği bir bakanı yahut Bakanlar Kurulu listesini atamayı reddetmesi halinde, Cumhurbaşkanını bu atamayı gerçekleştirme yönünde zorlayacak hukuki bir mekanizma 1982 Anayasası tarafından öngörülmemiştir.

Yukarıda ifade edilen ve doktrinde genel kabul görmüş yaklaşımın dayanağı olarak, iki temel argüman ileri sürülmektedir: Bunlardan birincisi, parlamenter hükümet sistemlerinde Cumhurbaşkanı sorumsuzdur ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanının bakanların seçimine karışması, aktif bir siyaset izlemesi anlamına gelir ki, böyle bir tutum

⁷⁵ Kılıç, op. cit., s. 89.

⁷⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 339; Sabuncu, op. cit., s. 249; Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 131; Okşar, op. cit., ss. 267-268; Yavuz, op. cit., s. 244; Tunç, Bilir, Yavuz, op. cit., s. 184; Özer, op. cit., s. 151; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s. 600.

⁷⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, op. cit., s. 339.

parlamentar rejimlerde öngörülen, partisi ile ilişiği kesilmiş “tarafsız” Cumhurbaşkanı profili ile kesinlikle bağdaşmamaktadır. İkinci argüman ise bakanlarla birebire çalışacak kişinin Cumhurbaşkanı değil, Başbakan olmasıdır. Bir başka deyişle, Başbakan hem parlamentodan güvenoyu alabilecek bir Bakanlar Kurulu listesi oluşturmaya çalışmakta hem de bu listeyi oluştururken çalışma arkadaşı olabilecek uygun kişileri seçmeye özen göstermektedir. Haliyle böyle bir matematiğin sonucu olan Bakanlar Kurulu listesine, Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak herhangi bir müdahale, Başbakanın kurduğu tüm hassas dengelerin bozulmasına neden olabilir.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üyelerini atarken, yerindelik denetimi yapması mümkün değilse de bakan adaylarının milletvekili seçilme yeterliliklerini taşıyıp taşımadığına ilişkin, şekli bir denetim yapma hakkı vardır⁷⁸. Kanımızca da Cumhurbaşkanı, pozitif hukuk açısından bakan adayının taşıması gereken koşulları sağlayıp sağlamadığını kontrol etmelidir. Çünkü Başbakan atama işleminde olduğu gibi bakan atama işlemi de bir idari işlem değil, saf siyasal işlem yani hükümet tasarrufu niteliğindedir⁷⁹. Hükümet tasarrufları, idari işlem sayılmadıkları için yargı muafiyetine tabidirler ve bu tip bir işlem hakkında Cumhurbaşkanının hukuki bir denetim yapması, 1982 Anayasasına aykırı bir durumun ortaya çıkmasını önlemiş olur.

Uygulamada, Cumhurbaşkanının bakan atama işleminde sergilemesi gereken tutumun çok dışında, yukarıda ifade edilen sistemi “olan” değil de, “olması gereken” konumuna indirgeyen şaşırtıcı örneklere rastlanmaktadır. Şimdi uygulamada Türk siyasi tarihinde görülen birkaç örneğe, çarpıcı olması açısından yer vereceğiz. Bu örneklerden ilki, 29. Hükümetin Başbakanı olan Suad Hayri Ürgüplü’nün belirlediği Bakanlar Kurulu listesinin, dönemin Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel tarafından reddedilmesi ve bu duruma ilişkin Cumhurbaşkanı tarafından hiçbir gerekçe gösterilmemesidir⁸⁰.

Bu konuda en çarpıcı örnek ise Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanlığı dönemine aittir. Turgut Özal, 31 Ekim 1989 tarihinde TBMM tarafından Cumhurbaşkanı seçildi. Fakat Özal, Cumhurbaşkanı seçilmesine rağmen, eski partisi ile ilişkisini özellikle hükümet üzerinden sürdürmüştür. Turgut Özal, Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra, ANAP’lı Yıldırım Akbulut’u Başbakan olarak atamıştır. Bu dönemde, Akbulut’un hü-

⁷⁸ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 131; Özer, op. cit., s. 151.

⁷⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, C. I, op. cit., s. 653.

⁸⁰ Armağan, op. cit., ss. 44-45.

kümetinde yer alacak bakanların, bilfiil Özal tarafından belirlendiği ve Bakanlar Kurulu listesinin hazırlandığı gün atamaların gerçekleşmesi olgusunun, bu yargıyı desteklediği iddia edilmiştir⁸¹. Bu sebeple, Akbulut Hükümeti hakkında, “4. Özal hükümeti” ya da “uzaktan kumandalı hükümet” şeklinde nitelendirmeler yapılmıştır⁸².

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde Türk anayasal sisteminde, 21 Ekim 2007 tarihli Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliğinden bahsetmiş ve bu sistemin uygulamasının ne şekilde ortaya çıkacağına henüz bir muamma olduğunu belirtmiştik. Hiç şüphesiz bu değişiklik, ileride meydana gelecek Cumhurbaşkanı - Hükümet özdeşliğine yahut farklılığına göre, hükümet üyelerinin belirlenmesi hususunda farklı uygulamalara sebep olacaktır. Biz burada şimdilik, bu yeni sistemin ilk uygulamasından bahsedebiliriz. Bilindiği üzere 21 Ekim 2007 tarihli anayasa değişikliğine ilişkin ilk uygulama, 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan 12. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile gerçekleşmiştir. Bu seçimlerde Türkiye'nin halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı ise eski AKP iktidarının Başbakanı, Recep Tayyip Erdoğan olmuştur. Şu an yürütme yetkisini kullanan 64. Hükümet, Recep Tayyip Erdoğan'ın, AKP Milletvekili Ahmet Davutoğlu'nu Başbakan olarak görevlendirmesi üzerine 24.11.2015 tarihinde kurulmuştur⁸³. Türkiye'de, Cumhurbaşkanı ve hükümetin aynı siyasi düşüncede olduğu bir dönem yaşanmaktadır. 64. Hükümetin kurulması sırasında, hem muhalefet hem de basın tarafından Bakanlar Kurulu listesinde Cumhurbaşkanının ağırlığının olduğu iddia edildiği gibi, hala “Ülkeyi kim yönetiyor?” eksenli tartışmalar gündemde sıklıkla yer almaktadır.

D. ALMANYA

Federal Almanya Cumhuriyetinde, federal bakanların atanması konusunda parlamenter rejimlerde yaygın olan usul, yani Başbakanın önerisi ve devlet başkanının ataması yöntemi benimsenmiştir. Nitekim 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, federal bakanlar, Federal Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Görüldüğü üzere bakan atama işlemi,

⁸¹ Akartürk, op. cit., s. 219.

⁸² Akartürk, op. cit., s. 219.

⁸³ 21.11.2015 tarihli Resmi Gazete için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm>, (06.04.2016).

“Federal Başbakanın önerisi” ve “Cumhurbaşkanının atama işlemi” olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır.

Federal Başbakan, kural olarak federal bakanları belirlemek hususunda özgürdür. 1949 Bonn Anayasasının hükümete ilişkin kurduğu sistemde, federal bakanların Federal Meclise karşı bireysel siyasi sorumluluğu olmadığı ve siyasi sorumluluğun yalnız Federal Başbakan üzerinden ortak sorumluluk şeklinde işletilebildiği için bu durum, Federal Başbakanı kabine ilişkilerinde olduğu gibi kabinenin belirlenmesinde de bir hayli güçlü kılmaktadır⁸⁴. Zira federal bakanlar makamlarına, Federal Meclisin oyu ile gelmemekte yani Federal Başbakan tarafından seçildikten sonra herhangi bir güvenoylaması aşamasından geçmemektedirler⁸⁵. Sorumlulukları yalnızca Federal Başbakana karşı olup, göreve gelmeleri yahut görevde kalmaları, Federal Başbakanın siyasi akıbeti ile bütünleşmiş durumdadır.

Federal Başbakanının, anayasa ile sağlaştırılan federal bakanlar arasındaki tartışılmaz üstünlüğüne rağmen, Federal Başbakan kabinesini oluştururken, kabine üyeleri arasındaki dengeyi tesis etmelidir. Bu konuda Almanya Federal Başbakanları, federal bakan adaylarının bölgesel aidiyetlerini, cinsiyetlerini - kabine içinde kadın-erkek dengesini kurmak adına - , dinsel mezheplerini ve adayların siyasi bakış açılarını dikkate almaktadırlar⁸⁶. Ayrıca Federal Başbakan, tek parti hükümeti söz konusu ise parti içindeki güç odakları ve koalisyon hükümeti söz konusu ise koalisyon anlaşmasının gerekleri ile hukuken olmasa dahi fiilen bağlıdır⁸⁷. Hatta Federal Almanya Cumhuriyetinde koalisyon algısı o kadar etkilidir ki, 1957 yılı seçimlerinde CDU/CSU tek başına, Federal Mecliste kesin çoğunluğu elde etmiş olmalarına rağmen, Federal Başbakan Adenauer, hükümetini kurarken yine de Küçük Alman partisi DP'den 2 kişiyi federal bakan olarak hükümete katılmaları için davet etmiştir⁸⁸.

Federal bakanların atanması meselesinde ikinci aşamayı, Cumhurbaşkanının federal bakanları ataması işlemi oluşturmaktadır. Bu konuda Alman kamu hukukunda Cumhurbaşkanının, Federal Başbakanın önerdiği federal bakanları, politik gerekçelerle reddetme hakkının olmadığı, sadece atanma için adayın taşınması gereken önkoşulların

⁸⁵ Vernon, op. cit., s. 102.

⁸⁶ Goetz, op. cit., s. 27.

⁸⁷ Özer, op. cit., s. 108; Yavuz, op. cit., s. 103; Arslan, op. cit., ss. 136-137.

⁸⁸ Goetz, op. cit., s. 20.

var olup olmadığı hususunda, hukuki inceleme yapma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir⁸⁹. Sonuç olarak parlamenter rejimi benimsemiş Federal Almanya Cumhuriyeti için Cumhurbaşkanı siyasi saiklerle hareket etmemesi asıldır.

E. KARŞILAŞTIRMA

Parlamenter hükümet sistemlerinde bakan atama usulünde benimsenen en yaygın ve eski usul, Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanlarının bakanları atama işlemini gerçekleştirdiği usuldür. Nitekim çalışma kapsamında yer alan dört ülke bakımından da bu usul benimsenmiştir. Birleşik Krallık'ta bakanlar, Başbakanın önerisi üzerine kral ya da kraliçe tarafından atanmaktadırlar. Fransa'da 1958 Anayasasının 8'inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı Başbakanın önerisi üzerine tüm bakanları atar. Türkiye'de 1982 Anayasasının 109'uncu maddesine göre, bakanlar Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Almanya'da 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesine göre, federal bakanlar, Federal Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Görüldüğü üzere bakan atama işlemi esas olarak iki aşamadan oluşmaktadır: Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın atama işlemi. Fransa, Türkiye ve Almanya'nın anayasalarında ve Birleşik Krallık anayasal geleneklerinde, Başbakanı bakan seçiminde kısıtlayan kurallar yer almamaktadır. Bir başka deyişle, bakan seçme faaliyeti, Başbakanın kendi siyasi takdirine bırakılmış bir mevzudur. Siyasi takdir yetkisi, iki biçimde kendini gösterir. Birinci olarak Başbakanlar, kabinede kaç tane bakanlık bulunacağına ve kabinede yer alacak bakanlıkların hangi bakanlıklar olacağına karar verme yetkisine sahiptirler⁹⁰. İkinci olarak ise kabinede yer alacak bakanlıkların başına, kimlerine getirileceğine de karar verme yetkisi Başbakanlara aittir. Fakat Başbakanlar, anayasal olarak her ne kadar büyük bir serbesti içindelerse de, bakan seçiminde siyaseten dikkat etmeleri gereken birtakım kurallar mevcuttur. Şimdi bahsedeceğimiz birkaç yazısız kural, çalışma kapsamında yer alan dört ülke bakımından da geçerli kurallardır.

Öncelikle Başbakanlar, eğer parlamentoda tek parti hakimiyet sağlamışsa, bakanları kendi partilileri arasından seçmek durumundadırlar. Bu zorunluluk, Başbakanın, parlamentodaki partili çoğunluğun kendisine olan desteğini temin etmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Zira Bakanlar Kurulunun kompozisyonunda, parlamentoda

⁸⁹ Heun, op. cit., s. 128; Özer, op. cit., s. 108; Yavuz, op. cit. 103.

⁹⁰ Bu yetkiye, Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya Başbakanları sahiptir. Türkiye'de ise Bakanlıklar artık kanunla kurulup kaldırılacağından bu hususta yetkili merci yasama organıdır.

çoğunluğu sağlayan kendi partili milletvekillerini memnun edemeyen Başbakan, her an hükümetten düşme tehlikesi ile karşı karşıya kalabilir. İkinci olarak Başbakanlar, partileri içindeki siyasi düşünce bakımından kendini gösteren farklı eğilimlerin temsiline, Bakanlar Kurulunu oluştururken imkan vermiş olmalıdırlar. Son olarak Başbakanlar, partilerinin büyük siyasi aktörlerine, bir başka deyişle önde gelen siyasilerine Bakanlar Kurulunda yer vermelidirler. Almanya ve Türkiye bakımından, Başbakanları Bakanlar Kurulunu oluştururken sınırlandıran bir diğer faktör ise koalisyon hükümetleridir. Zira Türkiye'nin geçmişinde ve Almanya'nın ise 1949 Anayasasından bugüne değin, koalisyon deneyimi oldukça fazladır. İşte Türkiye ve Almanya'da Başbakanlar, koalisyon ortağı diğer partilerin bakanlık talepleri ile de bağlı hale gelmektedir.

Bakan atama usulünde ikinci aşamayı, Cumhurbaşkanının bakanları ataması işlemi teşkil etmektedir. Bu aşamada Cumhurbaşkanı bu işlemi, Başbakanın önerisi üzerine gerçekleştirmektedir. Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları sorumsuz, tarafsız ve uzlaştırıcı olarak konumlandırıldığından, devlet başkanlarının Başbakanlar tarafından sunulan Bakanlar Kurulu listesini, siyasi bir saikle reddedemeyeceği, sadece atanması talep edilen bakanların varsa hukuki şartları taşıyıp taşımadıklarının devlet başkanları tarafından incelenebileceği kabul edilmektedir. Bu kural, parlamenter sistemi benimsemiş Birleşik Krallık, Almanya ve Türkiye (2014 yılı öncesi) için geçerlidir. Fakat bu ülkelerde, devlet başkanının ya da kral ya da kraliçenin yukarıda anlatılan şekilde davranmaması, yani Başbakanların önerdiği bakan adaylarının atama işlemlerini gerçekleştirmemesi halinde, kendilerini buna zorlayacak hukuki mekanizmalar öngörülmemiştir.

Fransa, bakan atama işleminin devlet başkanının atamayı gerçekleştirmesi aşaması bakımından, benimsediği sistem gereği ayrı bir yerdedir. Şöyle ki; öncelikle *cohabitation* dönemlerinde, bakanların atanması bakımından Başbakanlar ön plana çıkmakta, fakat Cumhurbaşkanlarının etkin olduğu alanlar olan savunma ve dışişleri bakımından, bakanların tespitinde Cumhurbaşkanları belirleyici olmaktadır. *Cohabitation* dönemlerinde Başbakanın önerdiği Bakanlar Kurulu listesini atamamakta ısrar eden bir Cumhurbaşkanı, çalışma kapsamında yer alan diğer ülkelerde de olduğu gibi atama işlemine zorlayacak bir mekanizma mevcut değildir. Fakat Fransa bakımından, Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki konumunu parlamenter rejimlerde tespit ettiğimiz şekli ile tarafsız, uzlaştırıcı olarak tespit edemiyoruz. Zira bu durumun en bi-

rinci sebebi, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi ve meşruiyetini bilfiil halktan almasıdır. *Cohabitatiton* dışı dönemlerde ise Fransa bölümünde de ayrıntılı olarak belirttiğimiz gibi, n Bakanlar Kurulunun formülasyonuna ve kimlerin bakan olarak atanacaklarına karar veren Cumhurbaşkanları olmaktadır.

III. BAKANLARIN ATANMA YETERLİLİĞİ

Modern devletlerde esasen seçilme yeterlilikleri, halkın temsilcileri milletvekilleri ve devletin başı olan devlet başkanları için öngörülmüştür. Kural olarak anayasalarda, hükümet üyeleri yahut daha özelde Bakanlar Kurulu üyeleri için spesifik seçilme yeterlilikleri öngörülmemektedir. Bu konuda Başbakanın, seçilmişler arasından atanaacağı yani parlamento içinden seçileceğine ilişkin genel bir eğilim mevcuttur. Bu sebeple, meclis içinden atanan Başbakan dolaylı olarak milletvekili seçilme yeterliliğini sağlamış ve bu koşulları yerine getirmiş olmaktadır. Fakat aynı eğilimin, Bakanlar Kurulu üyelerinin atanmasında, kesin bir biçimde mevcut olduğu söylenemez.

Peki, bakan atanabilmek için ayrı ve açıkça belirlenmiş şartlar neden yoktur? Kanımca bu konuya özellikle, seçen kitle ve bunun yanında seçim yapılan organın niteliği açısından yaklaşmak gerekir. Bilindiği üzere her ülkede, az ya da çok birtakım milletvekili seçilme yeterlilik şartları yasalarda öngörülmüştür: Yaş, eğitim, bazı suçlardan hüküm giymemiş olmak, vatani hizmetini yerine getirmiş olmak, kısıtlı olmamak vb. Milletvekillerini, halk seçmektedir ve parlamento halkın farklı kesimlerinin temsil edildiği en önemli siyasal organdır. Böylesi bir kurumda faaliyet gösterecek kimselerin de asgari kriterlere sahip olması gerekir. Çünkü seçilen her milletvekilinin, tüm ülkeyi temsil etmek şeklinde bir misyonu mevcuttur ve bu sebeple milletvekillerinin aşağı yukarı benzer altyapılara sahip olmaları beklenir. Bazı milletvekili seçilme yeterlilik şartlarının yerindeliği tartışılabilir bir husustur. Fakat asgari bir milletvekili aday profilinin oluşturulması, seçmen kitlesinin büyüklüğü düşünüldüğünde kanımca gereklidir.

Yine aynı şekilde devlet başkanları, parlamenter hükümet sistemlerinde devletin başı, tarafsız, apolitik, uzlaştırıcıdır. Ülkeyi diğer ülkelere karşı ya da diğer ülkelerin yer aldığı ortak platformlarda temsil etmektedir. Devlet başkanları da parlamenter ya da yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, ya parlamento tarafında ya da halk tarafından seçilmektedir. Yani yine seçen taraf bir kitle olup, devlet başkanı, bu kitle içerisinde yer alan herkesi ülke adına temsil etmek için seçilmektedir. Hatta devlet başkanlığı, tek ki-

şinin bulunduğu bir makam olduğundan ve seçilen kişi “devletin başı” sıfatını taşıyacağından anayasalarda, devlet başkanı seçilebilmek için milletvekili seçilme yeterliliklerinden daha ağır şartlar öngörülmektedir.

Bakanlara geldiğimizde ise bakanlar, hükümetin bir parçasıdır. Bakanları seçen ise Başbakan, yani tek bir kişidir. Bakanların ait olduğu kurum yani hükümet ya da özelde Bakanlar Kurulu, farklı fikirlerin içinde bulunduğu bir yapıyı ifade etmez; aksine homojenliğin, dayanışmanın, kolejjalliğin bulunduğu bir yapıyı ifade eder. Bir başka deyişle, modern devletler artık siyasi parti hükümetleri tarafından yönetilmektedir. Bir siyasi partinin ise az ya da çok benimsediği bir düşünce, fikir olup; bu siyasi partinin hükümetteki yansıması olan kabinede de tek seslilik, fikir birliği hakimdir. İşte bu nitelikte bir kurulun üyeleri belirlenirken, Başbakanın iradesinin birtakım maddi şartlarla sınırlandırılması ne derece yerindedir? Fakat yine de bazı ülkelerde, bakan seçilebilmek için milletvekili olma koşulu arandığı gibi, bazı ülkelerde de dışarıdan bakan atanmasına imkan verilmesine rağmen, bu dışarıdan bakanların da milletvekili seçilme yeterliliğini sağlamış olması şart koşulmaktadır.

Şimdi çalışma kapsamında yer alan ülkeler kapsamında, bakan atanma yeterliliklerini inceleyeceğiz.

A. BİRLEŞİK KRALLIK

Birleşik Krallık için Başbakanın, bakan seçimindeki özgürlüğünden ve fakat bu özgürlüğüne siyaseten getirilen sınırlamalardan bahsettik. Şimdi ise Başbakanın, hükümeti oluştururken uyması gereken yasal düzenlemelerden ve bu hususta var olan uygulamalardan bahsedeceğiz. Öncelikle Birleşik Krallık'ta, bakanların parlamento üyesi olmasını zorunlu kılan bir yasal düzenleme mevcut değildir⁹¹. Fakat bakanların ya Avam Kamarasından ya da Lordlar Kamarasından seçilmesi yönünden bir gelenek (*convention*) mevcuttur⁹². Hatta hükümet üyelerinin büyük bir çoğunluğuna, özellikle de önemli bakanlıklara yapılan atamalar Avam Kamarasından olmaktadır⁹³. Yani İngiliz sisteminde hiçbir zaman diğer ülkelerin aksine kabinede, parlamento üyesi olmayan ve uzman bakan (*expert minister*) olarak nitelendirilen bir pozisyon olmamıştır⁹⁴. Çünkü

⁹¹ Turhan, op. cit., s. 54.

⁹² Turpin, Tomkins, op. cit., s. 370; Loewenstein, op. cit., s. 157.

⁹³ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 132; Watts, op. cit., s. 113.

⁹⁴ Loewenstein, op. cit., s. 157.

bu pozisyon, Birleşik Krallık'ta parlamenter sistem ile uyumsuz olarak görülmektedir⁹⁵. Fakat parlamento üyesi olmak zorunluluğu - ki bir gelenektir - istisnai hallerde ve geçici olarak uygulamada zaman zaman göz ardı edilmiştir.

Birleşik Krallık'ta 1975 *House of Common Disqualification Act*⁹⁶ de, hükümetin kompozisyonunda Başbakana yasal bir sınır getirmektedir. Bahsi geçen yasanın 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, hükümet üyelerinin %95'inden fazlası, Avam Kamarasından olamaz. Dikkat edilirse bu kural, kabine için değil tüm hükümet üyeleri için geçerli bir kuraldır. Bu sınırlama, hükümet içinde Avam Kamarasının dominantlığını engellemeye hizmet etmektedir⁹⁷.

B. FRANSA

Fransa'da bir kimsenin bakan atanabilmesi için, ne milletvekili olma koşulu ne milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma koşulu ne de bunlardan bağımsız olarak herhangi bir şart aranmamaktadır. Yani Başbakan, parlamento içinden yahut dışarıdan bir kimseyi bakan olarak seçebilir⁹⁸. Bu hususta, Başbakanın dikkat etmesi gereken bir takım yasal zorunluluklar mevcut değildir.

Fransa'da bakanların atanmasından sonra hükümet üyeliğine ilişkin olarak, dikkati çeken önemli bir anayasal düzenleme daha mevcuttur. Şöyle ki; 1958 Anayasasının 23'üncü maddesine göre, hükümet üyeliği ile milletvekilliği bağdaşmamaktadır. Ancak bağdaşmazlık, yalnızca parlamentoda oy kullanma hakkına ilişkindir. Bir başka deyişle, 1958 Anayasasının 31'inci maddesine göre, hükümet üyeleri her iki meclisin de toplantılarına katılabilir ve söz alarak konuşma yapabilir.

Bilindiği üzere başkanlık sistemine de sert kuvvetler ayrılığı ilkesi hakim olduğundan, başkanın parlamento faaliyetlerine katılması ya da yasa tasarısı vermesi mümkündür değildir. Fransa'da hükümet üyeleri ile meclis üyeleri arasında personel bakımından yapılan bu ayırım, "yürütmenin bağımsız bir siyasi kurum haline getirilmesi" düşüncesinin bir parçasıdır⁹⁹. Çünkü özellikle III. ve IV. Cumhuriyetlerde - ki bu cumhuriyetlerde ülke siyasi rejimine parlamenter sistem hakimdi – parlamenterler, bakan

⁹⁵ Loewenstein, op. cit., s. 157.

⁹⁶ Yasanın tam metni için bkz.: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24> , (04.03.2016).

⁹⁷ Turpin, Tomkins, op. cit., s. 370.

⁹⁸ Özer, op. cit., s. 76.

⁹⁹ Bell, op. cit., 17.

olmak hırsıyla sık sık hükümetlerin düşürülmesini sağlayarak, hükümet istikrarsızlıklarına neden olmuştur¹⁰⁰. İşte bu sebeplerden ötürü V. Cumhuriyetin ilk yıllarında Başbakanlar, yüksek dereceli kamu görevlileri arasından bakanları seçmiştir¹⁰¹. Ancak bu uygulamaya parlamenterlerden gelen tepki üzerine son verilmiş, artık neredeyse tüm hükümet üyeleri parlamenterler arasından seçilmektedir¹⁰². Bir başka deyişle, Fransa’da Başbakanı sınırlandıran yasal düzenlemeler söz konusu değilse de, *parlamenterler arasından bakan seçmek* şeklinde bir uygulama ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, Fransa’da mevcut olan hükümet üyeliği ile milletvekilliğinin bağdaşmazlığı kuralının sebebi, başkanlık sistemine ilişkin bir özelliği sisteme adapte etmek olmayıp, daha ziyade fiili durumların, hükümetlere verdikleri zararların önüne geçmektir.

Peki, Başbakanın, parlamenterler arasından bakan olarak seçtiği kişinin parlamento üyeliği ne olmaktadır? Bakan seçilen kişinin parlamento üyeliği düşmektedir. 1958 Anayasasının 25’inci maddesinde, parlamento üyeliğinin herhangi bir sebeple boşalması durumu dikkate alınarak, yedeklik müessesesi öngörülmüştür. Bu müesseseye göre, seçmenler milletvekilleri ve senatörleri seçerken her bir adayın yedeğini de beraberinde seçmektedirler¹⁰³. Böylece milletvekili yahut senatör olan bir kimse, bakan olarak atandığında bu kimsenin yerine yedeği geçmekte ve parlamentoda eksik sandalye kalmamaktadır. Hatta 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile beraber, isterlerse bakanlık görevinden ayrılmış olanların, parlamento üyeliğine geri dönebilecekleri hükmü anayasaya eklenmiştir¹⁰⁴.

C. TÜRKİYE

1982 Anayasasının 109’uncu maddesinin son fıkrasına göre, bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanıca atanır. Türkiye’de bakan atanabilmek için milletvekili olmak koşulu aranmamaktadır. Mevcut düzenlemeye göre, milletvekili olmayan kimseler de bakan olarak atanabilecektir.

“Dışarıdan bakan” olarak isimlendirilen bu uygulama, 1961 Anayasasının 112’nci maddesi ile hukukumuzda girmiştir. Bu hükmün gerekçesi olarak da, meclis üye-

¹⁰⁰ Göze, op. cit., s. 654; Özer, op. cit., s. 78.

¹⁰¹ Özer, op. cit., s. 78.

¹⁰² Özer, op. cit., s. 78.

¹⁰³ Özer, op. cit., s. 79.

¹⁰⁴ Heringa, Kiiver, op. cit., s. 137.

si olmayan teknisyen niteliğe sahip kişilerin de bakan olabilmelerini sağlamak düşüncesi gösterilmiştir¹⁰⁵. Sonuç olarak, 1982 Anayasasında da bu sistemin benimsenmesine devam edilmiştir. Fakat uygulamada, siyasi sorumluluk bağlamında meclisle bakanın bağının doğrudan olmasının daha uygun olduğu düşünülerek, bakanların milletvekilleri arasından atanmasına dikkat edilmekte, dışarıdan bakan atama yönteminin nadiren kullanıldığı gözlemlenmektedir¹⁰⁶. Dışarıdan atanan bakanlar ile milletvekilleri bakanlar arasında, herhangi bir statü farkı bulunmamaktadır. Nitekim bu durum, 1982 Anayasasının 112'nci maddesinin son fıkrasında da açıkça belirtilmiştir:

“Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81'inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde ant içerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasa dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar.”

1982 Anayasası bakımından bakan atanabilmek için aranan tek koşul, milletvekili seçilme yeterliğini sağlamış olmaktır. Milletvekilleri arasından atanan bakanlar, bu koşulu otomatik olarak sağlamış olmaktadır. Meclis dışından atanan bakanlar da 1982 Anayasasının 76'ncı maddesinde öngörülen milletvekili seçilme yeterliliklerini sağlamış olmalıdırlar. Bu koşullar ise şunlardır: 1. Yirmi beş yaşını doldurmuş olmak. 2. En az ilkokul mezunu olmak. 3. Kısıtlı olmamak 4. Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak. 5. Kamu hizmetinden yasaklı olmamak. 6. Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl ile ağır hapis cezası ile hüküm giymemiş olmak. 7. Affa uğramış olsalar bile zimmet, ihtilas, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymemiş olmak.

D. ALMANYA

1949 Bonn Anayasası, federal bakanların atanması ile ilgili olarak sadece 64'üncü maddesinin birinci fıkrasında, federal bakanların Federal Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını düzenlemiştir. Anayasanın hiçbir yerinde federal bakan adaylarının taşınması gereken özellikler sayılmamıştır.

¹⁰⁵ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 130.

¹⁰⁶ Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, op. cit., s. 130; Yavuz, op. cit., s. 246; Okşar, op. cit. s. 266.

Federal Başbakanın anayasal kurallar gereği, hükümeti şekillendirmek konusunda münhasıran yetkili kimse olduğunu belirtmiştik. İşte Federal Başbakanın bu serbestisi, federal bakan adaylarının parlamenter olması zorunluluğu benimsenmeyerek genişletilmiştir. Bir başka deyişle, federal bakan atanabilmek için mutlaka Federal Meclis üyesi olmak gerekmemektedir¹⁰⁷. Federal Başbakan isterse Federal Meclis içinden, isterse dışarıdan bir kimseyi kabinesine federal bakan olarak seçebilir. Bu konuda, Federal Almanya Cumhuriyetinde ilginç örneklere rastlamak mümkündür. Örneğin, 1998 yılında Almanya Federal Başbakanı Gerhard Schröder, oldukça cesur davranarak kabinesinin 15 üyesini Federal Meclis dışından seçmiştir¹⁰⁸.

Federal Almanya Cumhuriyetinde, “Dışarıdan bakan atama” imkanı olsa da genel uygulama, federal bakanların Federal Meclisten seçilmesi yönündedir¹⁰⁹. Federal bakan atanabilmek için parlamento üyesi olmak bir önkoşul değildir, fakat dışarıdan atanacak federal bakanların milletvekili seçilme yeterliliklerini taşıyor olmaları önkoşul olarak aranmaktadır¹¹⁰: Bu şartlar ise 23 Temmuz tarihli Federal Seçim Yasasına göre şöyle sıralanabilir¹¹¹: 1. Seçmen olma yeterliliklerine sahip olmak - ki bu yeterlilikler 18 yaşını doldurmuş olmak, herhangi bir zihinsel bozukluk/akıl hastalığına sahip olmamak ve son olarak mahkeme kararı ile siyasal hakları elinden alınmamış olmaktır - 2. Alman vatandaşı olmak 3. Seçimden yasaklı olmamak 4. Herhangi bir mahkeme kararı ile kamusal yahut siyasi bir görev yapmaktan mahrum edilmemiş olmak.

E. KARŞILAŞTIRMA

Parlamenter rejimlerde Başbakanların, parlamenter olması şeklinde genel bir kural var iken, bakanlara ilişkin genel bir kural olarak zikredebileceğimiz yeterlilik şartı söz konusu değildir. Nitekim çalışma kapsamında incelenen Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya'nın anayasal sistemi bakımında da bakanların parlamento içinden atanması yönünde pozitif bir hüküm yoktur. Fakat aksi yönde dört ülke bakımından da cari olan, bakanların parlamento içinden atanması yönünde bir uygulama söz konusudur. Bir başka deyişle yaygın eğilim, Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya için bakanların milletvekilleri arasından atanması şeklindedir.

¹⁰⁷ Goetz, op. cit., s. 26.

¹⁰⁸ Goetz, op. cit., s. 26.

¹⁰⁹ Heringa, Kiiiver, op. cit., s. 128; Yavuz, op. cit., s. 103.

¹¹⁰ Özer, op. cit., s. 109; Yavuz, op. cit., s. 103.

¹¹¹ http://ipu.org/parline-e/reports/2121_B.htm, (22.04.2016).

Birleşik Krallık bakımından, bakanların parlamento üyesi olması zorunluluğu bir anayasal geleneğe dayanmaktadır. Fransa anayasal sisteminde ise bakanların yeterlilik koşullarına ilişkin ne 1958 Anayasası ne de yasalar tarafından hiçbir şart öngörülmemiştir. Türkiye ve Almanya için anayasal kural, bakanların parlamento içinden veya dışından ve fakat muhakkak milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kimseler arasından bakan atanması gerektiği şeklindedir.

Bilindiği üzere parlamenter hükümet sisteminin özelliklerinden biri de aynı kişinin, hem yürütme organında hem de yasama organında eş zamanlı olarak görev alabilmesidir. Nitekim Birleşik Krallık, Türkiye ve Almanya bakımından bu kural geçerlidir. Yani Bakanlar Kurulu üyesi bir bakan, aynı zamanda milletvekili ise parlamentoda oy kullanabilmekte ve yasama faaliyetine katılabilmektedir. Fakat Fransa anayasal sistemi, bu bahiste farklı bir anayasal kural içermektedir. Şöyle ki; 1958 Anayasasının 28'inci maddesine göre, hükümet üyeliği ile bakanlık bağdaşmamaktadır, bakan olarak atanan kimsenin milletvekilliği düşmektedir. Bu bağdaşmazlık, yalnızca parlamentoda oy kullanma bakımından geçerli olup; atanınca milletvekilliği düşmüş bakan, parlamentonun toplantılarına katılma ve söz alma hakkına sahiptir.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri başkanlık hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sistemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Başkanlık hükümet sistemi, yürütme organının tek kişiden oluştuğu, yürütme organı ile yasama organının birbirinden ayrı bir biçimde ortaya çıktığı ve yine görevde kalmalarının birbirlerine bağlı olmadığı ve yürütme organının yani tek kişilik makamın sahibi başkanın, halk tarafından seçildiği kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı hükümet sistemidir. Başkanlık hükümet sisteminde, yürütme organı tek kişiden yani başkandan oluşmaktadır. Başkanlık hükümet sisteminde de parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde olduğu gibi, “kabine” yapılanması olmasına rağmen bu kabinenin mahiyeti diğer sistemlerden ayrılmaktadır. Zira başkanlık hükümet sistemlerinde kabine, başkanın kabinesidir, üyeleri başkan tarafından göreve getirilip her an azledilebilirler. Kabine üyelerinin Kongreye karşı siyasi sorumluluğu söz konusu değildir. Kabine, yalnızca başkana karşı sorumludur.

Parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, yürütme yetkisini bizzat kullanan ve bu durumun karşısında parlamentolara karşı da aynı zamanda siyaseten sorumlu olan bir “Bakanlar Kurulu” yapılanması mevcuttur. Parlamenter hükümet sistemi, yürütmenin yasama organından doğduğu ve ona karşı sorumlu olduğu bir sistemdir. Parlamenter sistemi karakterize eden husus, esasında yürütme organının daha doğru bir ifadeyle, Bakanlar Kurulunun ortaya çıkış kaynağı ve görevini sürdürmesi bakımından yasama organı ile olan ilişkiler ağına dayalı olmasıdır. Zira parlamenter hükümet sistemlerinde, devlet başkanları sadece “devletin başı” olarak konumlandırılmakta, yürütme organında öne plana çıkan kurum görev, yetki ve sorumlulukları ile beraber Bakanlar Kurulu olmaktadır.

Yarı-başkanlık hükümet sisteminin tanımı ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri içerisinde nerede konumlandırılması gerektiği hususunda, teorisyenlerin bakış açısı bakımından ciddi farklılıklar söz konusudur. Fakat yarı-başkanlık sisteminin, yürütme organının bir kanadı olan başkanın halk tarafından doğrudan doğruya yahut dar bir seçmen kitlesi tarafından dolaylı olarak seçildiği, diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olduğu hükümet sistemi şeklinde, tanım-

lamayı uygun buluyoruz. Yarı-başkanlık hükümet sistemi, parlamento içinden çıkan ve ona karşı sorumlu olan “Bakanlar Kurulu” yapılanması açısından, parlamenter hükümet sistemi ile özdeştir. Fakat bu sistemi farklı kılan husus, “Bakanlar Kurulu”nun halk tarafından seçilen devlet başkanı ile olan ilişki biçimlerinin, sistem içerisine yeni bir çark olarak eklenmiş olmasıdır. Bu vakıa, Bakanlar Kurulunun oluşumunda ve sorumluluğunun parlamento yanında fiilen devlet başkanına karşı da olması şeklinde, birtakım farklı siyasi durumların ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Özellikle parlamento çoğunluğu ile devlet başkanının aynı siyasi eğilimde olduğu durumlarda, devlet başkanının Bakanlar Kurulu üzerindeki hakimiyeti, parlamenter hükümet sistemlerindeki Başbakanı eş değer bir pozisyona yükseltebilmektedir.

Bakanlar Kurulu, kurumsal olarak ilk kez Birleşik Krallık'ta ortaya çıkmıştır. Birleşik Krallık'ta kral ya da kraliçe, kendisine yönetim işlerinde yardımcı olması için topladığı *Privy Council* (Özel Konsey) üyeleri arasından seçtiği daha az sayıda kişi ile küçük bir odada toplantılar yapmaya başladı. Söz konusu bu küçük grup, 17'nci yüzyılın sonlarında “kabine” adını aldı ve bugünkü modern biçimine ulaştı.

Bakanlar Kurulu, hükümet politikalarını kontrol etmekten sorumlu bakanların oluşturduğu kuruldur. Bazı ülkelerde kavramsal ve yapı açısından, Bakanlar Kurulu - Hükümet farklılığı söz konusudur. Birleşik Krallık ve Fransa'da, hükümet ve Bakanlar Kurulu farklı birimleri ifade etmektedir. Bu ülkelerde hükümet, Bakanlar Kurulunu da kapsayarak, çeşitli unvanlar altında daha çok sayıda kişiden oluşan bir yapıyı ifade etmektedir. Bakanlar Kurulu ise Birleşik Krallık'ta Başbakan ve bazı bakanlardan, Fransa'da ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bazı bakanlardan oluşan daha küçük ve fakat en etkin yürütme kuruludur. Bazı ülkelerde ise hükümet ve Bakanlar Kurulu kavramsal ve yapı olarak eş anlamlı kullanılmaktadır. Türkiye ve Almanya'da hükümet ve Bakanlar Kurulu, aynı yapı olarak görülmekte ve bu ülkelerde Bakanlar Kurulu veya hükümet, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır.

Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlaması konusunda, iki ana sistem bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlamasına ilişkin birinci sisteme göre, Başbakan ve bakanların atanmaları, birbirinden farklı işlemler olarak ayrı zamanlarda gerçekleştirilmektedir. Bu sistemde ilk aşamayı, devlet başkanının bir Başbakan adayını parlamentoya önermesi oluşturmaktadır. Birinci sistem, Başbakanın parla-

mento tarafından kabulü aşaması olan ikinci aşamada, iki farklı şekilde işleyebilmektedir. İkinci aşamada, parlamento tarafından ya Başbakanın kendisi hakkında oylama yapılmakta ya da Başbakanın parlamentoya sunduğu hükümet programı hakkında oylama yapılmaktadır. Birinci sistemde, ikinci aşamada hangi yöntem izlenirse izlensin, üçüncü aşamayı parlamento tarafından kabul edilen Başbakanın, devlet başkanı tarafından atanması oluşturmaktadır. Son aşamada ise devlet başkanı, Başbakan atanan kişinin belirlediği Bakanlar Kurulu listesinde yer alan bakanları atamaktadır. Yukarıda izah edilen dört aşamadan sonra, birinci sisteme göre Bakanlar Kurulu kurulmuş ve göreve başlamış olur. Bakanlar Kurulunun göreve başlayabilmesi için tekrar parlamentodan güvenoyu almasına gerek yoktur. Zira güvenoylaması, teknik manada göreve başlarken verilen güvenoylaması şeklinde olmasa da parlamento tarafından Başbakanın bizzat kendisinin kabulü yahut hükümet programının kabulü şeklinde gerçekleşmektedir. Çalışma kapsamında incelenen ülkelerden Almanya'da, Bakanlar Kurulunun kurulması konusunda bu sistem uygulanmaktadır. Almanya 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Federal Meclis içinden bir milletvekilini Başbakan adayını Federal Meclise önermektedir. Federal Meclis, Cumhurbaşkanı tarafından önerilen Başbakan adayının kendisini oylamakta ve eğer üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile bahsi geçen kimse Başbakan olarak seçilirse, Cumhurbaşkanı Başbakanı atamaktadır. Başbakan da 1949 Bonn Anayasasının 64'üncü maddesi uyarınca, federal bakanları seçerek bir Bakanlar Kurulu listesi hazırlamakta ve bu listede yer alan bakanlar son aşama olarak, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Bakanlar Kurulu böylece kurulmuş ve göreve başlamış olmaktadır. Almanya'da Bakanlar Kurulunun hükümet programı hakkında, Federal Meclisin güvenoyuna başvurulması şeklinde bir mekanizma mevcut değildir.

Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlamasına ilişkin ikinci sisteme göre, Başbakanın ve bakanların atanması işlemleri, araya başka bir aşama girmeksizin birlikte yapılmaktadır. Bu sistemde öncelikle devlet başkanları, bir kişiyi hükümeti kurmakla görevlendirmektedir. İkinci aşamayı, hükümeti kurmakla görevlendirilen kimşenin Bakanlar Kurulu listesini oluşturması teşkil etmektedir. Üçüncü ve son aşama olarak, devlet başkanları Başbakan ve bakanların atamalarını birlikte gerçekleştirmektedir. İkinci sistemde Başbakanın ve bakanları atanmasından sonra, bazı ülkelerin anayasalarında, hükümetlerin göreve başlarken parlamentodan güvenoyu almaları gerektiği

şeklinde hükümler yer almakta iken; bazı ülkelerde hükümetlerin göreve başlarken parlamentodan güvenoyu alması zorunluluğu bulunmamakta, güvenin olduğu varsayılmaktadır. Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de, Bakanlar Kurulunun kurulması bakımından bu sistem kabul edilmektedir. Devlet başkanı ya da kral veya kraliçe, genel seçimler sonunda parlamentoda çoğunluğu tesis etmiş partinin siyasi liderini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmektedir. Bu kişi, kendi çalışma arkadaşlarında oluşan kabinesini oluşturmakta ve bir liste halinde devlet başkanının ya da kral veya kraliçenin onayına sunmaktadır. Son aşama olarak, devlet başkanı veya kral ya da kraliçe tarafından Başbakanın ve bakanların ataması toplu bir biçimde yapılmakta ve Bakanlar Kurulu kurulmuş bulunmakta ve göreve başlamaktadır. Bu noktada Birleşik Krallık ve Fransa’da Bakanlar Kurulunun kurulduktan sonra göreve başlayabilmesi için parlamentodan güvenoyu alması zorunluluğu yoktur; zira ne Fransa 1958 Anayasası ile ne de Birleşik Krallık’ta bu husus bir anayasal gelenek ile kabul edilmemiştir. Türkiye bu aşamada, Birleşik Krallık ve Fransa uygulamasından ayrılmaktadır. Zira 1982 Anayasasının 110’uncu maddesi, Bakanlar Kurulunun atandıktan sonra TBMM’den güvenoyu alması gerektiği şeklinde bir hüküm içermektedir. Fakat bu güvenoylaması aşaması Türk Anayasal sistemi bakımından Bakanlar Kurulunun kurulmuş sayılması veya göreve başlamış sayılması için zorunlu bir şart değildir; zira Türkiye’de Bakanlar Kurulu, TBMM’den güvenoyu almadan önce kurulmuş ve göreve başlamış olmaktadır. Türkiye’de 110’uncu maddede öngörülen güvenoyu aşaması, kurulmuş ve göreve başlamış olan Bakanlar Kurulunun görevine devam edip etmeyeceğini belirleme fonksiyonu görmektedir.

Parlamente hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir kuruldur. Bu kurul iki ögeden oluşmaktadır: Başbakan ve bakanlar. Başbakanlık kurumu ilk kez Birleşik Krallık’ta, 18’inci yüzyılda ortaya çıkmıştır. Kral I. George, İngilizce bilmemesi üzerine kabine toplantılarına katılmamaya başlamış ve bu fiili durum, bir bakanın kabine toplantılarında konuşulan meseleleri Krala iletme görevini üstlenmesini zorunlu kılmıştır. İşte Kral ile kabine arasında köprü görevi gören bu bakan, ilk ortaya çıktığı zaman diliminde, siyaseten diğer bakanlar arasında “birinci bakan” unvanına sahip iken; bugün hüküm süren çağdaş parlamente rejimlerde, hem siyasi hem hukuki olarak Bakanlar Kurulunun en önemli unsuru haline gelmiştir. Başbakanların sistem içindeki konumları ve etkinlikleri ülkeden ülkeye farklılık gösterse

de, Başbakanlar çağdaş parlamenter rejimlerde, “eşitler arasında birinci” olarak nitelendirilen siyasi ve hukuki pozisyonlarının bir hayli üstünde yer almaktadırlar.

Birleşik Krallık, Başbakanın siyasi ve hukuki konumunun en çarpıcı bir biçimde değişim gösterdiği ülkelerden biridir. Zira Başbakanın 17’nci yüzyılda edindiği “birinci bakan” sıfatı, bugün sistemin “Başbakanlık Hükümeti” olarak nitelendirilmesine uzanacak şekilde bir değişim yaşamıştır. Başbakanın yeni hukuki ve siyasi konumunu hazırlayan, birçok faktör bulunmaktadır. Siyasi partilerin kurumsallaşması, parlamenter rejimin parti hükümetlerinin hakim olduğu bir rejime dönüşmesi, basit çoğunluk sisteminin etkisiyle iki partinin siyasi hayatı şekillendirmesi, söz konusu partilerin disiplinli bir organizasyon biçimine sahip olmaları, medya, artık sadece Başbakanın takdir yetkisine dayalı olarak kullanılan fesih yetkisi, Bakanlar Kurulunun kurulmasında Başbakanın sahip olduğu serbesti, Başbakanın aynı zamanda siyasi partisinin genel başkanı olması gibi etkenler, Birleşik Krallık anayasal düzeninde Başbakanı adeta yasama ve yürütme arasındaki tüm ilişkiler ağının kendi etrafında şekillendiği odak haline döndürmüştür. Bugün Birleşik Krallık Başbakanın, ABD Başkanından dahi daha güçlü olduğu iddia edilmektedir.

Fransa’da, Başbakanın anayasal düzen ve uygulama bakımından etkinliğini tespit etmek, bu çalışmada incelenen diğer ülkelere nazaran daha zordur. Çünkü Fransa’da Başbakanın gücü, sistemin karakteri gereği siyasi koşullara oldukça duyarlıdır. Yani siyasi koşullar arasındaki farklılıklar, Başbakanların bu siyasi koşullardaki etkinlik düzeyleri arasında uçurumlara sebep olmaktadır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi partiden olması ihtimalinde, Başbakanın seçiminden bakanların belirlenmesine kadar Bakanlar Kurulunun oluşumuna ilişkin her süreç, Cumhurbaşkanı tarafından yönetilmektedir. Hatta bu dönemlerde hukuken olmasa da, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu üyelerini fiilen azil yetkisine dahi sahip olduğu uygulamada gözlemlenmektedir. *Cohabitation* dönemlerinde ise Cumhurbaşkanı’nın sistem içerisindeki dominantlığı azalmakta, Başbakan parlamenter rejimlerdeki Başbakanlar kadar, ülke siyasetinde ve Bakanlar Kurulu üzerinde hakimiyet kurmaktadır.

Türkiye ve Almanya bakımından da Başbakan siyaseten “eşitler arasında birinci” değildir. Almanya ve Türkiye’de Başbakanın konumu, aynı zamanda hukuki olarak da güçlendirilmiştir. Nitekim bu ülkelerin anayasalarında ya da kanunlarında, Başbakanın bakanlar üzerindeki etkinliğini destekleyen pozitif hükümler bulunmaktadır. Örne-

ğın 1982 Türk Anayasası, Başbakanı 112'nci maddesinin birinci fıkrası ile "bakanlıklar arasında işbirliğini sağlama" görevi vermiş, 112'nci maddesinin ikinci fıkrasında "her bakanın Başbakanı karşı sorumlu" olduğunu düzenlemiş ve 112'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da Başbakanı "bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri" almakla yükümlü kılmıştır. Yine Türk Hukukunda, Anayasada yer alan yukarıdaki hükümleri destekleyecek yasal hükümler de bulunmaktadır. 1949 Alman Anayasasında da Türk Anayasasına benzer hükümlerin olduğu, hatta 1949 Anayasasının 1982 Anayasasına göre oldukça güçlü bir başbakanlık kurumu inşa ettiği görülmektedir. Nitekim Almanya'da, federal bakanların bireysel sorumluluğu ilkesi benimsenmemiş, hükümetin düşürülmesi Federal Başbakanın düşürülmesine bağlı tutulmuştur. Yani Alman Anayasal sisteminde federal bakanlar, Federal Başbakanı karşı sorumludur; Federal Başbakan da Federal Meclise karşı. 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinde, Federal Başbakanın yani hükümetin düşürülmesi, ancak Federal Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeni bir Federal Başbakan seçmesine tabi kılınarak, Federal Başbakanın düşürülmesi bir hayli zorlaştırılmış, Federal Başbakanın görev süresi boyunca kendinden emin bir biçimde faaliyet gösterebilmesi mümkün kılınmıştır. Yine 1949 Anayasası, Federal Başbakanı konumunu sağlamlaştıran daha pek çok yetki vermiştir. Bunlardan bazıları, 1949 Bonn Anayasasının 81'inci maddesinde düzenlenen zorunlu yasama hali, 68'inci maddede düzenlenen fesih kolu ile güvenoyu talep etmek yetkisidir.

Görüldüğü üzere bugün parlamenter rejimlerde Başbakanlık kurumu, en dikkat çeken ve siyasi hayatın şekillenmesinde etkili bir kurum haline gelmiştir. Bu sebeple Başbakanın atanması, her ülke bakımından önemli bir anayasal süreç haline gelmektedir. Parlamenter rejimlerde, Başbakanın belirlenmesine ilişkin dört sistem bulunmaktadır. Bu sistemlerden birincisi, devlet başkanının Başbakanı doğrudan ataması ve parlamentonun güvenoyu; ikincisi, devlet başkanının Başbakanı parlamentoya önermesi, parlamentonun bu adayın kabulü ve devlet başkanının Başbakanı ataması; üçüncüsü, Başbakanın parlamento başkanı tarafından atanması ve dördüncüsü, Başbakanın halk tarafından seçilmesi usulüdür. Çalışma kapsamında yer alan ülkelerden Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye bakımından, Başbakanın atanması hususunda ilk usul, yani devlet başkanının Başbakanı doğrudan ataması usulü benimsenmiştir. Almanya'da Başbakanın atanması konusunda Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye'den farklı olarak, ikinci yöntem

yani devlet başkanının parlamentoya bir Başbakan adayı önermesi, parlamentonun bu adayı oylayarak kabulü ve devlet başkanın parlamentonun oyuyla seçilen adayı Başbakan olarak ataması usulü benimsenmiştir.

Birleşik Krallık'ta Başbakanın belirlenmesi, büyük ölçüde anayasal geleneklerin (*constitutional conventions*) eseridir. Birleşik Krallık'ta mevcut anayasal geleneğe göre, kral ya da kraliçe, Avam Kamarasında çoğunluğu sağlamış siyasi partinin liderini Başbakan olarak atamak durumundadır. Birleşik Krallık'ta seçim sistemi, dar bölgeli basit çoğunluk esasına dayalı olduğundan, parlamentoda iki büyük partinin hakimiyeti söz konusudur. Bir başka deyişle hükümetler, genellikle bu iki parti arasında el değiştirmektedir. Bu sebeple kral ya da kraliçenin Başbakan seçimi, formaliteye dönmekte zaten seçimlerin açıklandığı gün kimin Başbakan olacağı belli olmaktadır. İstisnai olarak parlamentoda bir partinin mutlak çoğunluğu elde edemediği durumlarda ancak, kral ya da kraliçenin Başbakanı seçme faaliyeti önem kazanmakta ve kral ya da kraliçenin takdir yetkisi bir parça genişlemektedir. Birleşik Krallık'ta Başbakan atama işleminin, kral ya da kraliçenin tek başına yapabileceği bir işlem olduğu ve karşı-imza kuralının bir istisnasını teşkil ettiği kabul edilmektedir.

Yarı-başkanlık hükümet sisteminin prototipi olarak kabul edilen Fransa'da, çalışmanın kapsamında yer alan ülkelerden farklı olarak Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir kurul mahiyetindedir. Fransa'da 1958 Anayasasının 8'inci maddesinde yer alan, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı hükmü gereği, Başbakanın atanmasında birinci sistem yani devlet başkanının Başbakanı ataması sistemi benimsenmiştir. Fakat Fransa'da Başbakanın atanması usulünde takip edilecek süreç, ülke siyasi durumunun *cohabitation* olup olmamasına göre değişiklik arz etmektedir. *Cohabitation* dönemlerinde, Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı seçme yetkisi oldukça daralmakta, parlamenter rejimlerde olduğu gibi Cumhurbaşkanı, parlamentoda çoğunluğa sahip siyasi partinin liderini eğer parlamentoda hiçbir parti çoğunluğu sağlayamamış ise koalisyon ortaklarının uzlaştığı kişiyi Başbakan olarak atamak durumunda kalmaktadır. *Cohabitation* dışı siyasi durumlarda ise Cumhurbaşkanı zaten her anlamda sistemin hakim unsuru haline geldiğinden, Başbakanın seçiminde ve atanmasında da belirleyiciliği adeta %100 olmaktadır. Zira bu durumlarda Cumhurbaşkanı'nı, kendi partisi içinden istedikleri kimseyi Başbakan olarak atamaktadırlar. Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı atama işlemi, 1958 Anayasasının 19'uncu maddesinin,

Başbakanın atanması usulünü düzenleyen 8'inci maddesine yapmış olduğu gönderme sebebiyle karşı-imzadan muaf bir işlem olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'de Başbakan, 1982 Anayasasının 109'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanır. Türkiye bakımından da Birleşik Krallık ve Fransa'da olduğu gibi, Başbakanın atanmasına ilişkin birinci sistem, yani devlet başkanının doğrudan doğruya Başbakanı ataması usulü kabul edilmektedir. Başbakanın seçimi meselesinde, çağdaş parlamenter rejime sahip ülkeler bakımında geçerli olan kurallar, Türkiye bakımından da geçerliliğini korumaktadır. Yani TBMM'de herhangi bir siyasi parti mutlak çoğunluğu elde etmiş ise Cumhurbaşkanı bu partinin siyasi liderini; seçimler koalisyon hükümetini işaret ediyorsa bu ihtimalde Cumhurbaşkanı koalisyon anlaşmasının öngördüğü milletvekilini Başbakan atamak durumundadır. Türkiye'nin anayasal sisteminde, Cumhurbaşkanının Başbakanı atama işlemini tek başına mı yapacağı yahut bu işlemin karşı-imzaya tabi bir işlem mi olduğu konusunda, herhangi bir anayasal yahut yasal kural bulunmamaktadır. Doktrinde baskın görüş, Başbakan atama işleminin karşı-imzadan muaf bir işlem olduğu şeklindedir. Nitekim uygulamada da Cumhurbaşkanları, Başbakan atama işlemlerini tek başına yapmaktadır.

Almanya'da Başbakanın atanması konusunda, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye'den farklı olarak ikinci sistem yani devlet başkanının parlamentoya bir Başbakan adayı önermesi, parlamentonun bu adayı oylayarak kabulü ve devlet başkanın parlamentonun oyuyla seçilen adayı Başbakan olarak ataması usulü benimsenmiştir. Almanya'da Başbakanın atanması süreci, 1949 Bonn Anayasasının 63'üncü maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı genel seçimlerden sonra bir kimseyi - ki bu kişi ya parlamentonun mutlak çoğunluğunu elde etmiş siyasi partinin genel başkanı ya da koalisyon durumu söz konusu ise koalisyon anlaşmasında hakkında Başbakan olması konusunda uzlaşılan kişidir - Başbakan adayı olarak Federal Meclise (*Bundestag*) önerir, bu aday Federal Meclis tarafında görüşmesiz olarak oylanır. Cumhurbaşkanının önerdiği aday, Federal Meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilirse Cumhurbaşkanı bu kişiyi son aşama olarak Başbakan atar. Almanya'da Federal Başbakanın atanması usulü olarak, 1949 Bonn Anayasasının 67'nci maddesinde düzenlenen kurucu güvensizlik oyu sonucunda Başbakanın atanması ve 68'inci maddesinde öngörülen Federal Başbakanın, Federal Meclisten güven istemesi üzerine Federal Başbakanın atan-

ması usulü olmak üzere iki yöntem daha mevcuttur. Bu yöntemlerde süreç, esasen Cumhurbaşkanının “ Federal Başbakan adayını önermesi” aşaması olmaksızın, yukarıda izah edilen şekilde seyretmektedir. Almanya’da Başbakan atama işlemi, 1949 Bonn Anayasasının 58’inci maddesi ile karşı-imzadan muaf bir işlem olarak kabul edilmektedir.

Bakanlar Kurulunun bir diğer unsuru bakanlardır. Teknolojik ve ekonomik gelişmeler, görece daha teknik üyelerden oluşan büyük hükümetlerin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Bir başka deyişle bakanlık mevkiinde, görev alanı bakımından “profesyonellik” önemli bir kıstas haline gelmiştir. Özellikle hükümet kavramı ile Bakanlar Kurulu kavramlarının farklı yapıları ifade ettiği Birleşik Krallık ve Fransa’da hükümet içerisinde görev alanları belirlenmiş birden farklı statü bulunmaktadır. Böylece hükümet içerisinde ihtisaslaşmaya gidilerek, etkili bir yönetim amaçlanmaktadır. Buna karşın, Türkiye ve Almanya’da hükümet ve Bakanlar Kurulu aynı yapılara karşılık gelmekte ve bu kurullar içinde farklı statülere pek rastlanmamaktadır. Türkiye’de Bakanlar Kurulu içinde Başbakan yardımcılığı ve hizmet bakanlığı statüleri yer almakta iken; Almanya’da Bakanlar Kurulu içerisinde yalnızca hizmet bakanlığı statüsü bulunmaktadır.

Parlamente rejimlerde bakanların atanmasına ilişkin olarak, üç usul bulunmaktadır. Bu usullerden birincisi, bakanların Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanması; ikincisi, Bakanların doğrudan doğruya devlet başkanı tarafından atanması ve üçüncüsü de bakanların doğrudan doğruya Başbakan tarafından atanmasıdır. Bu sistemlerden en yaygın olanı, bakanların, Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanmasıdır. Nitekim çalışma kapsamında incelenen tüm ülkeler bakımından da bu yöntem kabul edilmektedir. Birleşik Krallık’ta bakanlar, Başbakanın önerisi üzerine kral ya da kraliçe tarafından atanmaktadırlar. Fransa’da 1958 Anayasasının 8’inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı Başbakanın önerisi üzerine tüm bakanları atar. Türkiye’de 1982 Anayasasının 109’uncu maddesine göre, bakanlar Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanıca atanır. Almanya’da 1949 Bonn Anayasasının 64’üncü maddesine göre, federal bakanlar, Federal Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Çalışmada yer alan dört ülke bakımından geçerli olan sistemde, bakan atama süreci şu biçimde işlemektedir. Başbakan, öncelikle Bakanlar Kurulunda yer alacak

üyeleri belirlemektedir. Kural olarak Bakanlar Kurulu içerisinde yer alacak üyelerin seçimi, Başbakanın siyasi takdirine kalmış bir mevzu olsa da, Başbakanın takdir yetkisi birtakım dış etkenler ile daralmaktadır. Bu etkenleri, Başbakanın kendi partisi içindeki dengeleri gözetme zorunluluğu, koalisyon hükümetlerinde koalisyon ortaklarının talepleri, ülke içindeki bölgesel aidiyetler ve benzeri şekilde sıralamak mümkündür. Başbakan tarafından yukarıda izah edilen etkenler gözetilmek suretiyle bir Bakanlar Kurulu listesi oluşturulmakta ve bu liste devlet başkanına sunulmaktadır. Devlet başkanı son aşama olarak, bakanların atama işlemini Başbakanın önerisi üzerine gerçekleştirmektedir. Parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği ülkelerde, Başbakanın önerisi hakkında devlet başkanının yerindelik denetimi yapamayacağı, bir başka deyişle herhangi bir bakanın atanmasını siyasi saiklerle reddedemeyeceği ve fakat listede yer alan adayların, hukuken bakan atanma yeterliliğine sahip olup olmadığını inceleyebileceği kabul edilmektedir.

Fransa, bakan atama işleminin devlet başkanının atamayı gerçekleştirmesi aşaması bakımından, benimsediği sistem gereği ayrı bir yerdedir. Şöyle ki; öncelikle *cohabitation* dönemlerinde bakanların atanması bakımından Başbakanlar ön plana çıkmakta, fakat Cumhurbaşkanlarının etkin olduğu alanlar olan savunma ve dışişleri bakımından, bakanların tespitinde Cumhurbaşkanları belirleyici olmaktadır. *Cohabitation* dönemlerinde, Başbakanın önerdiği Bakanlar Kurulu listesini atamamakta ısrar eden bir Cumhurbaşkanı, çalışma kapsamında yer alan diğer ülkelerde de olduğu gibi, atama işlemine zorlayacak bir mekanizma mevcut değildir. Fakat Fransa bakımından Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki konumunu, parlamenter rejimlerde tespit ettiğimiz şekli ile tarafsız, uzlaştırıcı olarak tespit edemiyoruz. Zira bu durumun en birinci sebebi, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi ve meşruiyetini bilfiil halktan almasıdır. *Cohabitation* dışı dönemlerde ise Bakanlar Kurulunun formülasyonuna ve kimlerin bakan olarak atanacaklarına karar veren Cumhurbaşkanları olmaktadır.

Parlamenter rejimlerde Başbakanların parlamenter olması şeklinde genel bir kural var iken, bakanlara ilişkin genel bir kural olarak zikredebileceğimiz yeterlilik şartı söz konusu değildir. Nitekim çalışma kapsamında incelenen Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya'nın anayasal sistemi bakımında da bakanların, parlamento içinden atanması yönünde pozitif bir hüküm yoktur. Fakat aksi yönde dört ülke bakımından da

cari olan, bakanların parlamento içinden atanması yönünde bir uygulama söz konusudur. Bir başka deyişle yaygın eğilim, Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya için bakanların, milletvekilleri arasından atanması şeklindedir. Birleşik Krallık bakımından bakanların parlamento üyesi olması zorunluluğu, bir anayasal geleneğe dayanmaktadır. Fransa anayasal sisteminde ise bakanların yeterlilik şartlarına ilişkin ne 1958 Anayasası ne de yasalar tarafından hiçbir şart öngörülmemiştir. Türkiye ve Almanya için anayasal kural, bakanların parlamento içinden veya dışından ve fakat muhakkak milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kimseler arasından atanması gerektiği şeklindedir.

Sonuç olarak bu tez kapsamında şu tespitleri zikretmek mümkündür. Çağdaş parlamenter rejimlerde özellikle 20'nci yüzyılda, yürütme organın güçlendirilmesi eğilimi baş göstermiştir. Söz konusu bu eğilim, aynı şekilde içinde bulunduğumuz yüzyılda da geçerliliğini korumaktır. Öncelikle şunu söylemek gerekir ki; parlamenter rejimi muhafaza etmek isteyen bir sistemin, yürütme organı içerisinde güçlü kılması gereken kurum Bakanlar Kuruludur. Zira devlet başkanını sistem içinde etkinleştirme eğilimleri, parlamenter sistemin özünden ayrılmak şeklinde sonuçlar vermektedir. Yürütmenin güçlendirilmesi olgusu ile beraber görev ve yetkilerine koşut olarak sorumluluğu da artan Bakanlar Kurulunun oluşum süreci, en önemli anayasal süreçlerden biri haline gelmiştir. Bakanlar Kurulunun oluşumu ve yapısına ilişkin olarak, Anayasalarda hükümler bulunsa dahi, Bakanlar Kurulunun oluşum süreci daha ziyade içinde yaşanan dönemin siyasi dinamiklerine göre şekillenmektedir. Kuşkusuz bu süreçte, başı çeken aktör Başbakan'dır. Bugün Başbakan, hem Bakanlar Kurulu içerisinde diğer bakanlara nazaran üstün bir pozisyonda hem de sistemin mihenk taşlarından biridir. Bu vaziyet hiç şüphesiz, "Bakanlar Kurulu"nun kolektif bir kurul olması niteliğine gölge düşürmektedir.

KAYNAKLAR

Kitaplar

- AKARTÜRK Ali Ekrem, *Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, İstanbul, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010.
- ALDIKAÇTI Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. B., İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.
- ARMAĞAN Servet, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1978.
- ARSEL İlhan, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964.
- ARSEL İlhan, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Ankara, Mars Matbaası, 1965.
- ARSLAN Rıza, *Demokratik Yönetim Sistemleri*, Bursa, Dora Yayınları, 2013.
- ATAR Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. B., Konya, Mimoza Yayınları, 2013.
- BALTA Tahsin Bekir, *Türkiye’de Yürütme Kudreti*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960.
- BARENDT Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, New York, Oxford University Press, 2008.
- BARNETT Hilarie, *Constitutional and Administrative Law*, 4. B., London, Cavendish Publishing, 2002.
- BELL John, *French Constitutional Law*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1992.
- BUCKLEY Stephen, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006.
- CARROLL Alex, *Constitutional and Administrative Law*, 4. B., London, Pearson Publishing, 2007.
- ÇAM Esat, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 2000.
- DERELİ Esen, *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 2001.
- DERDİMAN Cengiz, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. B., Bursa, Aktüel Yayınları, 2013.

- DEVELLİOĞLU Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat Eski ve Yeni Harflerle*, (ed. Aydın Sami Güneyçal), 24. B., Ankara, Aydın Yayınları, 2007.
- DUVERGER Maurice, *Siyasal Rejimler*, (çev. Teoman Tunçdoğan), İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1986.
- EROĞUL Cem, *Anatüze Giriş*, 5. B., Ankara, İmaj Yayınları, 1997.
- EROĞUL Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, Kırılancık Yayınları, 2012.
- FINER Herman, *The Theory and Practice of Modern Government*, 4. B., London, Methuen Publishing, 1961.
- FINER S. E., *Comparative Government*, England, The Penguin Press, 1982.
- GÖREN Zafer, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006.
- GÖZE Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 14. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2013.
- GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Cilt I-II, Ekin Yayınları, 2011.
- GÖZLER Kemal, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?*, Bursa, Ekin Yayınları, 2000.
- GÖZLER Kemal, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Yayınları, 2001.
- GÖZLER Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları, 2000.
- GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 6. B., Bursa, Ekin Yayınları, Şubat 2015.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 7. B., Ankara, Turhan Yayınları, 1998.
- GÜNEŞ Turan, *Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956.
- GÜRBÜZ Yaşar, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 2. B., İstanbul, Beta Yayınları, 1987.
- HAGUE Rod, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics An Introduction*, 6. B., China, Palgrave Macmillan Press, 2004.
- HEKİMOĞLU Mehmet Merdan, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2010.
- HEKİMOĞLU Mehmet Merdan, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2009.

- HERINGA Aalt Willem, Philip Kiiver, *Constitutions Compared and Introduction to Comparative Constitutional Law*, 2. B., Oxford, Intersentia Press, 2009.
- HEUN Werner, *The Constitution of Germany A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2011.
- İBA Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 2. B., Ankara, Turhan Yayınları, 2008.
- KABOĞLU İbrahim Ö., *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Yenilenmiş ve Sadeleştirilmiş 9. B., İstanbul, Legal Yayınları, 2014.
- KNAPP Andrew, Vincent Wright, *The Government And Politics Of France*, 5. B., Oxon, Routledge Press, 2006.
- LIJPHART Arend, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.
- LIJPHART Arend, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, İstanbul, 2. B., İthaki Yayınları, 2016.
- LOEWENSTEIN Karl, *British Cabinet Government*, New York, Oxford University Press, 1967.
- MONTESQUIEU (Charles-Louis de Secondat), *Kanunların Ruhu Üzerine*, (çev. Fehmi Baldaş), Ankara, Cilt I., Milli Eğitim Yayınları, 1963.
- OKŞAR Mustafa, *Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013.
- ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 14. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2013.
- ÖZER Attila, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1981.
- ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, 2. B., İstanbul, On İki Levha Yayınları, 2014.
- RANDALL F., *British Government and Politics*, 2. B., Bungay/ Suffolk, The Chaucer Press, 1981.
- ROBSON W. A., *İngiliz Hükümet Sistemi*, (çev. K. Fikret Arık), Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1960.
- ROGOF Martin A., *French Constitutional Law*, 2. B., Durhan/North Carolina, Carolina Academic Press, 2014.
- ROSKIN Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür*, (çev. Bahattin Seçilmişoğlu), 9. B., Ankara, Adres Yayınları, 2007.

- SABUNCU Yavuz, *Anayasaya Giriş*, 15. B., Ankara, İmaj Yayınları, 2012.
- SARTORİ Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, (çev. Ergun Özbudun), Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.
- ŞAYLAN Gencay, *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1981.
- SEZGİNER Murat, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınları, 2010.
- SOYSAL Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gözden Geçirilmiş 11. B., İstanbul, Gerçek Yayınları, 1997.
- TANÖR Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 23. B., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, Mart 2013.
- TANÖR Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 8. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2006.
- TİKVEŞ Özkan, *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku*, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- TUNÇ Hasan, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Asil Yayınları, 2009.
- TURHAN Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.
- TURPIN Colin, Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6. B., New York, Cambridge University Press, 2007.
- ULUŞAHİN Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999.
- ULUŞAHİN Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007.
- WATTS, Duncan, *British Government and Politics*, Edinburgh University Press, 2006.
- VERNON Manfred C., *Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*, (çev. Mümtaz Soysal), Ankara, Sevinç Basımevi, 1961.
- YANIK Murat, *Yüce Divan*, İstanbul, Derin Yayınları, 2008.
- YAVUZ Bülent, *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*, Ankara, Asil Yayınları, 2008.

YAZICI Serap, *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.

YILMAZ Ejder, *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2006.

YOKUŞ Sevtap, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2010.

YÜCEL Bülent, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Ankara, Adalet Yayınları, 2009.

Makaleler ve Kitap Bölümleri

ARMAĞAN Servet, “Federal Almanya Cumhuriyeti Federal Hükümet İçtüzüğü”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 43, S. 1-4, 1977, ss. 89-100.

BARUT Iğın, “2002-2014 Dönemi İçin Farklı Bir Hükümet Sistemi Tanımlaması: Türkiye’de Başbakanlık Hükümeti”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 3, S. 9, Mart 2015, ss. 363-384.

BAYKAL BENLİOĞLU Emel, “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu”, *Global Politika ve Strateji Dergisi*, C. 1, S. 1, 2015, ss. 69-101.

BİLİK Erol, “İngiltere’de 18. ve 19’uncu Yüzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 1-2, 1951, ss. 439-453.

BİLİR Faruk, “Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekalet”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2003, ss. 109-124.

CAMBELL Peter, “Avrupa’da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri”, (çev. Ergun Özbudun), *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 1-4, 1963, ss. 79-90.

DEMİR Fevzi, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, S. 51, Yıl 9, Mart/Nisan 2009, ss. 456-475.

DUVERGER Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*, (çev. Mehmet Turhan), (ed. Mehmet Turhan), Ankara, Gündoğan Yayınları, Tarih Belirtilmemiş, ss. 68-97.

ELGIE Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, *Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe*, (ed. Robert Elgie), New York, Oxford University Press, 1999, ss. 1-22.

ELGIE Robert, “France”, *Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe*, (ed. Robert Elgie), New York, Oxford University Press, 1999, ss. 67-85.

- EPSTEIN Leon D., "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of Social Sciences*, (ed. David L. Sills), New York, Macmillan and Free Press, Cilt 11, 1968, ss. 419-426.
- ERDOĞAN, Mustafa, "Başbakanlık Hükümeti mi?", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 44, S. 3, ss. 229-247.
- ESEN Bülent Nuri, "Fransa Cumhuriyeti Anayasası", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 5, S. 1-4, 1948, ss. 1-17.
- GOETZ Klaus H., "Government at the Centre", *Developments in German Politics*, (ed. Stephen Padgett, William E. Paterson, Gordon Smith), Wales, Palgrave Macmillan Press, 2003, ss. 17-37.
- GÖZLER Kemal, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", *Türkiye Günlüğü*, Bahar 2014, Sayı 118, ss. 62-65.
- GÖZLER Kemal, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)", *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Eylül-Ekim 2000, ss. 25-47.
- GÖZLER Kemal, Gürsel Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 98, 2012, ss. 11-24.
- GÜL Cengiz, Kasım Karagöz, "Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2007, ss. 711-752.
- GÜRİZ Adnan, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. 3, 1955, ss. 140-155.
- KARAER Tacettin, "Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü", *Amme İdaresi Dergisi*, S. 22/3, Eylül, 1989, ss. 16-29.
- KARAHANOGULLARI Onur, "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 50, S. 3-4, Haziran - Aralık 1995, ss. 211-230.
- ONAR Erdal, Ersoy Kontacı, "Bakanların Bireysel Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış", Ankara, *Zabunoğlu Armağanı*, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 545-601.
- OYTAN Muammer, "Fransa'da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Organ: Bakanlık Kabinesi", *Amme İdaresi Dergisi*, S. 17/1, Mart 1984, ss. 53-62.
- OYTAN Muammer, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 15, S.1, 1982, ss. 86-104.
- ÖZBUDUN Ergun, "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 1-2, 1968, ss. 59-79.

- ÖZKOL Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 1-4, 1969, ss. 43-76.
- SAĞLAM Musa, Ramazan Şengül, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanını mı Başbakan mı?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, Aralık 2001, ss. 33-47.
- SAVCI Bahri, “Parlamenter Rejimli Hükümetin Unsurları”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1, 1949, ss. 24-67.
- SHUGART Mathew Søberg, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, C. 3, 2005, ss. 323-351.
- SIAROFF Alan, “Varieties of Parliamnetarism in Advanced Industrial Democracies”, *International Political Science Review*, C. 24, S. 4, 2003, ss. 445-464.
- STEPAN Alfred, Cindy SKACH, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, *The Failure of Presidential Democracy*, (ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela), C. I, London, The Johns Hopkins University Press, 1994, ss. 119-137.
- TAYLOR Stephen, “Robert Walpole, First Earl of Orford”, *Biographical Dictionary Of British Prime Ministers*, (ed. Robert Eccleshall, Graham Walker), London and Newyork, Routledge Press, 2002, ss. 1-13.
- TEZİÇ Erdoğan, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, S. 51, Yıl 9, Mart/Nisan 2009, ss. 366-371.
- TURHAN Mehmet, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 3, Eylül 1993, ss. 25-43.
- TÜRE İlkur, “Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık”, *Mülkiye Dergisi*, C. 25, S. 227, 2001, ss. 71-86.
- TÜRK Hikmet Sami, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, *Anayasa Yargısı*, C. 23, 2006, ss. 76-112.
- ULUŞAHİN Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı-Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, S. 2, 2003, ss. 199-233.
- KORKMAZ Tuğrul, “Fransa Cumhuriyeti”, *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Ankara, Alter Yayıncılık, 2015, ss. 97-134.
- YAVUZ Bülent, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2007, ss. 1219-1243.

YÜCEL Bülent, “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, S. 4., 2003, ss. 335-363.

Tezler

BÜLGÜN Nursen, *Türk Hukukunda Yürütme Organı Oluşumu Sorumluluğu Görevleri*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1990.

KILIÇ Abbas, *Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010.

TAŞAN Bülent, *1982 Anayasası’nda Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğilimi ve Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1988.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1986.

İnternet Kaynakları

ABD Hükümeti, <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch#cabnet>, (04.05.2016).

Oxford Dictionaries, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/cabinet>, (27.01.2016).

Birleşik Krallık Hükümeti, <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, (27.01.2016).

Fransa Hükümeti, <http://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>, (09.03.2016).

1958 Fransa Anayasasının İngilizce Metni, <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>, (09.03.2016).

Türkiye Hükümeti, https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_Cabinets.aspx, (23.03.2016).

- 1949 Alman Anayasasının İngilizce Metni,
https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf, (20.04.2016).
- Almanya Hükümeti,
https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Anlagen/Cabinet_PDF_en.pdf?blob=publicationFile&v=20, (20.04.2016).
- Teşkilat-ı Esasiyye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun,
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf>, (23.03.2016).
- 1921 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (23.03.2016).
- 1924 Anayasasının 10.01.1945 Tarihli 4695 Sayılı Kanunla Değişiklik Yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş Metni, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (27.04.2016).
- 09.03.1961 Tarihli 27 Karar Nolu Temsilciler Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7),
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, (26.04.2016).
- Türkiye’de 64’üncü Hükümetin Kurulması İçin Konya Milletvekili Ahmet Davutoğlu’nu Görevlendirdiği İşlem,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151117m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151117m1.htm>, (31.03.2016).
- Türkiye’de 64’üncü Hükümetin Kurulmasına Dair İşlem,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151124m1.htm>, (31.03.2016).
- Birleşik Krallık Milletvekili Seçilme Yeterliliği,
http://ipu.org/parlinee/reports/2335_B.htm, (05.02.2016).
- Almanya Milletvekili Seçilme Yeterliliği,
http://ipu.org/parline-e/reports/2121_B.htm, (22.04.2016).
- 1958 Fransa Anayasasının Türkçe Çevirisi,
[https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), (13.05.2016).
- Türkiye’de 2002 Yılından Günümüze Değın Hükümetler Hakkında Verilen Gensoru Önergeleri ve Akıbetleri,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.sorgu_son_donem, (02.04.2016).
- Türkiye Cumhuriyetinde Geçmişten Bugüne Tüm Hükümetler,
https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_CabinetHistory.aspx, (28.04.2016).

- Türkiye’de 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Kanun,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300001.pdf, (28.04.2016).
- Türkiye’de 27.10.1980 Tarih ve 2324 Sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17145.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17145.pdf>,
(29.04.2016).
- Türkiye’de 25.09.1980 Tarih ve 1 Nolu Türkiye Cumhuriyeti Millî Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf>,
(29.04.2016).
- Türkiye’de 64’üncü Hükümetin Başbakanı Ahmet Davutoğlu ile Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın Ters Düştüğüne Dair İddiaları İçeren Gazete Haberleri,
<http://www.yenicaggazetesi.com.tr/davutoglu-istifa-etti-136786h.htm>,
http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160506_economist_davutoglu,
<http://www.birgun.net/haber-detay/davutoglu-nu-goturen-20-kriz-111415.html>,
<http://www.milliyet.com.tr/kirgin-degelim/siyaset/detay/2240174/default.htm>,
<http://www.hurriyet.com.tr/dunya-ak-partinin-olaganustu-kongre-kararini-boyle-gordu-40099446>, (16.05.2016).
- Türkiye’de Adalet ve Kalkınma Partisi İstanbul Milletvekili Burhan Kuzu’nun Açıklamalarına İlişkin Gazete Haberi, <http://www.milliyet.com.tr/burhan-kuzu-dan-davutoglu-yorumu/siyaset/detay/2239740/default.htm>, (16.05.2016).
- Birleşik Krallık Hükümeti Bakanların Listesi,
<https://www.gov.uk/government/ministers#ministers-by-department>,
(29.02.2016).
- Türkiye’de 4951 Sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6410.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6410.pdf>, (05.04.2016).
- Birleşik Krallık 1975 Tarihli House of Common Disqualification Act,
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24>, (04.03.2016).
- 1958 Alman Anayasasının Türkçe Çevirisi,
http://www.landkreisprignitz.de/globalcontent/documents/asyl/grundgesetz_tuerkisch.pdf, (24.04.2016).