

# Bölüm 14

## BAŞKANLIK SİSTEMİ\*

Kemal Gözler

Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 2010, Cilt I, s.569-586.

Bu metin, bu kitabın 14'üncü bölümünün PDF halidir.

Kitabın tanıtımına <http://www.anayasa.gen.tr/ahgt.htm> den ulaşılabilir.

© Kemal Gözler.

**Bibliyografya.**- Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, *op. cit.*, s.32-43; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.483-494; Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.97-132; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.138-158; Vedel, *op. cit.*, s.165-167; Laferrrière, *op. cit.*, s.753-765; Burdeau, Hamon ve Troper, *op. cit.*, 1993, s.123-130; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.143-145; Turpin, *op. cit.*, 2003, s.237-240; Jeanneau, *op. cit.*, s.126-129; Teziç, *Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, 2009, s.442-450; Tunaya, *op. cit.*, s.395-397; Chagnollaud, *op. cit.*, c.I, s.319-360; Ardant, *op. cit.*, 2004, s.289-331; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.116-142; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.140-147; Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.44-58; Özçelik, *op. cit.*, c.I, s.301-311; Kubalı, *op. cit.*, s.369-371; İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964, s.204-205; Giovonni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.113-251; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, *passim*; Gérard Conac, “Régime présidentiel”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.888-901; Richard E. Neustadt, “Presidential Government”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (ed. David L. Sills), New York, Macmillian and Free Press, 1968, Cilt 11, s.451-456.

Yukarıda onüçüncü bölümde, hükûmet sistemlerinin kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olmak üzere ikiye ayrıldığını, kuvvetler ayrılığı sistemlerinin de kendi içinde “sert kuvvetler ayrılığı sistemi” ve “yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi” olmak üzere ikiye ayrıldığını görmüştük.

Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden mutlak bir şekilde ayrılmıştır. Yasama ve yürütme yetkileri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış iki ayrı organa verilmiştir. Bu organlar karşılıklı olarak birbirinden, gerek kaynak bakımından, gerek varlıklarını sürdürme bakımından bağımsızdır. Yani yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilir ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son veremezler<sup>1</sup>. Bu organların anayasal sistem içindeki güçleri de birbirine eşit veya az çok dengelidir<sup>2</sup>.

\* Bu bölüm, bazı küçük güncelleştirmeler dışında 2000 yılında yazılmıştır.

1. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.484.

2. *Ibid.*

Sert kuvvetler ayrılığı sistemine genel olarak “başkanlık hükûmet sistemi (*presidential system of government, système présidentiel de gouvernement*)” veya daha kısa olarak “başkanlık sistemi (*presidential system, système présidentiel*)” denir. Başkanlık sistemi yerine, “başkanlık rejimi (*presidential regime, régime présidentiel*)”, “başkanlık demokrasisi (*presidential democracy, démocratie présidentiel*)”, “başkanlık hükûmeti (*presidential government, gouvernement présidentiel*)” veya kısaca “başkanlıkçılık (prezidansiyalizm, *presidentialism, présidentialisme*)” dendiği de olur.

Başkanlık sisteminin en bilinen örneği Amerika Birleşik Devletleridir. ABD dışında, başkanlık sistemi, Meksika, Kolombiya, Bolivya, Brezilya, Nijerya, Endonezya, Filipinler, Arjantin, Peru, Şili gibi ülkelerde de uygulanmaktadır<sup>3</sup>.

Bu bölümde, başkanlık sisteminin aslî ve tali ayırıcı özelliklerini, örnek olarak Amerika Birleşik Devletlerindeki başkanlık sistemini, bu sistemde yasama ile yürütme arasındaki karşılıklı etkileşim araçlarını, başkanlık sisteminde yasama-yürütme dengesini inceleyip başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yanlarının bir değerlendirmesini yapacağız. Keza yine bu bölümde, “yarı-başkanlık sistemi” denen sistemin ne olduğunu da göreceğiz. Buna göre bu bölümün planı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

I. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

II. Başkanlık Sisteminin Prototipi: Amerika Birleşik Devletleri

III. Karşılıklı Etkileşim Araçları

IV. Başkanlık Sisteminde Yasama-Yürütme Dengesi: “*Congressional Government*”-  
“*Presidential Government*”

V. Değerlendirme: Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları

VI. Yarı-Başkanlık Sistemi

Şimdi bu plân dâhilinde konumuzu inceleyelim:

## I. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

**Bibliyografya.-** Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.27-55; Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.44-48; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.117-118; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.32-43; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.483-494; Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.97-112; Barthélemy ve Duez, *op. cit.*, s.138-158; Vedel, *op. cit.*, s.165-167; Laferrière, *op. cit.*, s.753-765; Burdeau, Hamon ve Troper, *op. cit.*, 1993, s.123-130; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144-145; Turpin, *op. cit.*, 2003, s.237-240; Jeanneau, *op. cit.*, s.126-129; Tunaya, *op. cit.*, s.395-397; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.140-147; Kubalı, *op. cit.*, s.369-371; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204-205; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, *op. cit.*, s.113-251; Conac, *op. cit.*, s.888-901.

3. Ülke listesi <http://en.wikipedia.org/wiki/Presidentialism>’den alınmıştır.

Burada başkanlık sisteminin özelliklerini inceleyeceğiz. Ancak hemen belirtelim ki, bu özellikler, aslında başkanlık sistemi ile parlâmenter sistem arasındaki farklardan ibarettir. Burada göreceğimiz özelliklerin tersini aşağıda onbeşinci bölümde parlâmenter sistemin özellikleri olarak göreceğiz.

Başkanlık sistemi hangi özelliklerle veya hangi kriterlerle tanımlanmaktadır? Bu konuda sayıları on bire varan özellik ortaya atılmıştır. Şüphesiz başkanlık sisteminin belki onbirden de fazla özelliği vardır. Ancak, Arend Lijphart'ın yaptığı gibi<sup>4</sup>, bu özellikleri “aslî özellikler” ve “tali özellikler” olarak ikiye ayırıp incelemek daha uygun olacaktır.

## A. ASLÎ ÖZELLİKLER

Arend Lijphart, temel özellik olarak iki özellik vermektedir: (1) Başkan halk tarafından seçilir. (2) Başkan yasamanın güvenine dayanmaz. Nur Uluşahin ise, başkanlık sistemini şu üç özellik ile tanımlamaktadır: (1) Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi; (2) Belli bir dönem için seçilen yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması; (3) Yürütmenin tek kişiden oluşması<sup>5</sup>. Biz de, başkanlık sisteminin tanımında Uluşahin'in özelliklerini benimsiyoruz. Ancak Uluşahin'in üçüncü sırada verdiği “yürütmenin tek kişiden oluşması” özelliğini birinci sırada vermeyi daha uygun görüyoruz.

### 1. Yürütme Organı Tek Kişiliktir

İlk önce belirtelim ki, aşağıda göreceğimiz gibi parlâmenter hükümet sistemlerinde yürütme organı bölünmüş yapıdadır. Bir yanda sorumsuz olan devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı), diğer yanda ise sorumlu olan kabine (hükümet) vardır<sup>6</sup>. Kabine de başbakan ve bakanlardan oluşmuş kolektif bir organdır. Oysa başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur<sup>7</sup>. O da “başkan (*president*)”dır<sup>8</sup>. Yani başkanlık sisteminde yürütmede “tek-başlılık (*monocéphalisme*)” vardır<sup>9</sup>. Başkanlık sisteminde, başkanın dışında sembolik bir devlet başkanlığı makamı yoktur. Başkan aynı zamanda, devlet başkanıdır<sup>10</sup>. Diğer yandan, başkanlık sisteminde, parlâmenter sistemlerde

4. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.44-48; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.117-118, 124-127.

5. Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, s.30.

6. Buna “iki-başlılık (*bicéphalisme*)” denir (Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144).

7. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.41; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.42;

8. Yürütme organını oluşturan bu gerçek kişiyi ifade etmek için “yürütmenin başı” terimi veya adet olduğu üzere “başkan” terimi kullanılabilir. Biz burada “başkan” terimini kullanacağız.

9. Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144; Gérard Conac, “Régime présidentiel”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.891.

10. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.41-42; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144.

görülen tipte bir “kabine”, yani “kolektif” bir yürütme organı yoktur<sup>11</sup>. Bütün yürütme yetkisinin sahibi tek başına başkandır<sup>12</sup>. Yürütme birimlerinin (bakanlıkların) başı durumunda olan kişiler (bakanlar), parlâmenter sistemlerdeki “bakanlar” gibi değildirler; bunlar başkanın “yardımcılar”ı konumundadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde bunlara “sekreter (*secretary*)”<sup>13</sup> denir<sup>14</sup>. Biz de burada bu kişilere “bakan” değil, “sekreter” diyeceğiz. Bunlar, yani sekreterler, başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar<sup>15</sup>. Sekreterler, başkan tarafından atanırlar ve başkan tarafından görevden alınırlar<sup>16</sup>. Keza sekreterler, yasama organına karşı değil, münhasıran başkana karşı sorumludurlar<sup>17</sup>. O halde, başkanlık sisteminde, başkan, hem devlet başkanı, hem de hükûmet başkanıdır<sup>18</sup>.

Gerçi başkanlık sistemlerinde başkan ve sekreterleri bir araya gelip toplanabilir ve yürütme işlerini görüşebilirler. Hatta Amerika Birleşik Devletleri’nde olduğu gibi, Başkan ve sekreterlerinin toplanmasına “kabine” ismi de verilebilir<sup>19</sup>. Ama bu “kabine”, parlâmenter hükûmet sistemlerinde görülen kabineden çok farklıdır. Çünkü bu kabine, *dayanışma* ilkesinin geçerli olduğu *kolektif* bir karar organı, *kolejyal* bir organ değildir<sup>20</sup>. Bu kabinenin karar alma, “genel siyaseti” belirleme yetkisi yoktur. Bu kabine “istişari” niteliktedir<sup>21</sup>. Başkan sekreterlerine görüşlerini sorabilir. Ancak onların görüşleri başkanı bağlamaz. Karar alma yetkisi münhasıran başkana aittir<sup>22</sup>. Amerika Birleşik Devletleri tarihinden çok bilinen bir olay, bu durumu tipik bir şekilde göstermektedir: ABD başkanlarından (1861-1865) Abraham Lincoln kabineye bir öneri getirir. Bu öneriye kendi dışında herkes karşı çıkar. Sonuçta Lincoln, “yedi hayır, bir evet; evetler kazandı” diyerek toplantıyı bitirmiştir<sup>23</sup>.

- 
11. Conac, *op. cit.*, s.891; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144; Vedel, *op. cit.*, s.166; Kubalı, *op. cit.*, s.370; İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara, Doğuş Matbaacılık, 1964, s.204.
  12. Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144.
  13. “*Secretary of State* (Devlet Sekreteri)” dışişlerinden sorumlu olan sekretere denir (Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.102).
  14. Biz bunlara burada bu kişilere bu nedenle “bakan” değil, “sekreter” diyeceğiz.
  15. Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204.
  16. Pactet, *op. cit.*, 1992, s.144; Kubalı, *op. cit.*, s.370; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.142.
  17. Laferrière, *op. cit.*, s.760-761; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204.
  18. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.42.
  19. Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, *op. cit.*, s.42.
  20. Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144, 219; Vedel, *op. cit.*, s.166; Turpin, *op. cit.*, 2003, s.237; Kubalı, *op. cit.*, s.370; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204.
  21. Vedel, *op. cit.*, s.166; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204.
  22. Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, *op. cit.*, s.42; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204; Vedel, *op. cit.*, s.166;
  23. Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.103; Turhan, *Hükûmet Sistemleri*, *op. cit.*, s.42; Kubalı, *op. cit.*, s.370.

## 2. Başkan, Halk Tarafından Seçilir<sup>24</sup>

Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı, yani başkan, doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde<sup>25</sup> halk tarafından, belli bir dönem için (örneğin 4 yıl) seçilir<sup>26</sup> ve normal olarak süresi dolmadan da yasama organı tarafından görevden alınmaz<sup>27</sup>. Bu şu anlama gelir ki, yürütme organı, yani başkan, varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir<sup>28</sup>. Yasama ve yürütme organları meşruluklarını ayrı ayrı halktan alır<sup>29</sup>. Her ikisi de halkın oyuna dayanır. Dolayısıyla biri diğerine göre daha meşru değildir. Bu nedenle, başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ayrılık, daha bu kuvvetlerin kaynağında başlamaktadır<sup>30</sup>. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ona bir prestij ve otorite verir<sup>31</sup>.

## 3. Başkan, Yasamanın Güvenine Dayanamaz

Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı, yani başkan, halk tarafından belli bir süre (örneğin 4 yıl) için seçildikten sonra, görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın bu süre içinde görevde kalması yasama organının güvenine dayanmaz. Başkan normal olarak süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınmaz<sup>32</sup>. Dolayısıyla, başkan yasama organına karşı sorumlu değildir<sup>33</sup>. Başkan sadece kendisini seçen halka karşı sorumludur<sup>34</sup>.

- 
24. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, op. cit., 1988, s.45; Lijphart, *Patterns of Democracy*, op. cit., s.117; Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.113-114; Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.30-31; Pactet ve Mélin-Soucramanien, op. cit., 2004, s.144; Vedel, op. cit., s.166; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.41; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, op. cit., s.204.
25. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan esasen iki-dereceli bir seçimle seçilir. Ama, pratikte ABD Başkanının halk tarafından seçildiği kabul edilmektedir (Teziç, *Anayasa Hukuku*, op. cit., 2009, op. cit., s.446).
26. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, op. cit., 1988, s.44-45; Lijphart, *Patterns of Democracy*, op. cit., s.117; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, op. cit., s.113-114; Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.30-31; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.41; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, op. cit., s.204; Pactet ve Mélin-Soucramanien, op. cit., 2004, s.144; Vedel, op. cit., s.166.
27. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, op. cit., 1988, s.44-45; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.41.
28. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.32.
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. Vedel, op. cit., s.166.
32. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, op. cit., 1988, s.45; Lijphart, *Patterns of Democracy*, op. cit., s.117-118; Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.38; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, op. cit., s.204. Burada Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanın istisnai bir usül olan *impeachment* usulüyle görevden alınabileceği belirtilim. Ancak aşağıda göreceğimiz gibi, bu usül, başkanın siyasî değil, cezaî sorumluluğunu tahrir etmek içindir. O nedenle, yukarıdaki özelliğe aslında bir istisna oluşturmaz.
33. Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.41; Vedel, op. cit., s.167.
34. Turhan, *Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.41.

## B. TALİ ÖZELLİKLER

Bir hükûmet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığını yukarıdaki üç aslî özelliği taşıyıp taşımadığına bakarak anlayabiliriz. Bu üç özellik, başkanlık sistemlerinin minimum sayıdaki özellikleri, *sine qua non* (olmazsa olmaz) şartlarıdır. Bu özelliklerin üçünü de aynı anda taşıyan bir hükûmet sistemi başkanlık sistemi niteliğindedir. Bu özellikleri taşıyan ve dolayısıyla başkanlık sistemi olan sistemlerin gösterdiği başka özellikler de vardır. Aşağıda göreceğimiz bu özellikler, başkanlık sistemlerinin *tali (ikincil) özellikleri, ek özellikleridir*. Tali özellikler, başkanlık sisteminin *sine qua non* şartları değildir. Yani yukarıdaki üç aslî özelliği taşıyan bir hükûmet sistemi, bu tali özelliklerden birisini taşımıyorsa, sırf bu nedenle, başkanlık sistemi olmaktan çıkmaz. Şimdi başkanlık sisteminin tali özelliklerini görelim:

### 1. Başkan Yasama Organını Feshedemez

Başkanlık sisteminde yasama organı nasıl başkanı güvensizlik oyuyla düşüremiyorsa, buna paralel olarak, başkan da yasama organını feshedemez<sup>35</sup>. Yani, başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinin varlıklarına son veremezler. Bir kuvvetler ayrılığı sistemi olarak başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden bağımsız olmasının mantıksal sonucudur<sup>36</sup>. Ancak, bir başkanlık sisteminde, başkana fesih yetkisinin tanınmış olması, şüphesiz ki başkanlık sisteminin mantığından bir sapmadır; ama sırf bu nedenle başkanlık sistemi bir başka sisteme dönüşmez<sup>37</sup>.

### 2. Aynı Kişi Hem Yürütmede, Hem Yasamada Görev Alamaz

Başkanlık sisteminde aynı kişi, aynı anda hem yasama, hem de yürütme organında yer alamaz<sup>38</sup>. Bu kural, yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılığının mantıksal sonucudur. Bundan şu sonuçlar çıkar. Bir kere, başkan<sup>39</sup> ve sekreterleri yasama organı üyesi olamazlar<sup>40</sup>. Örneğin ABD'de Başkan seçilen kişi Kongre üyesiye, bu görevinden çekilmek zorundadır<sup>41</sup>. Keza Baş-

35. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.47; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.125; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.41; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204; Kubalı, *op. cit.*, s.369; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.484.

36. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.47; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.117.

37. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.39.

38. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.47; Lijphart, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, s.125; Kubalı, *op. cit.*, s.369; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.141; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204.

39. Örneğin ABD'de Başkan seçilen kişi Kongre üyesiye, bu görevinden çekilmek zorundadır (Kubalı, *op. cit.*, s.369).

40. Bununla birlikte, ABD'de Başkan Yardımcısı, aynı zamanda Senato Başkanı'dır.

41. Kubalı, *op. cit.*, s.369.

kan, sekreterlerini Kongre üyelerinin dışından seçmelidir<sup>42</sup>. Buna paralel olarak, yasama organı üyeleri de, yürütme organında yer alamazlar; idarî nitelikte görevler kabul edemezler; memur olamazlar<sup>43</sup>.

### 3. Başkan, Yasama Organının Çalışmasına Katılamaz

Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki mutlak ayrılık, yürütme organının yasama organının çalışmalarına müdahale edememesini gerektirir. Bu nedenle, başkanlık sisteminde, başkan ve sekreterler yasama organının çalışmasına katılamaz. Bu şu anlamlara gelir: (aa) Başkan ve sekreterler, yasama organının toplantılarına katılıp görüş bildiremezler. Başkanlık sistemlerinde meclislerde yürütmenin temsilcileri yoktur. (bb) Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur<sup>44</sup>. (cc) Başkanın yasama organının toplanmasını engelleme hakkı, toplanmış meclisin toplantılarını kapatma, meclisi tatile sokma yetkisi yoktur. Meclis kendiliğinden toplanma ve dilediği kadar çalışma hakkına sahiptir<sup>45</sup>. Ancak başkanın yasama faaliyetine katılamaması özelliği mutlak nitelikte değildir; aşağıda göreceğimiz gibi bu özelliğin birçok istisnası vardır.

## II. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN PROTOTİPİ: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

**Bibliyografya.**- M.-F. Toinet, *Le système politique des Etats-Unis*, Paris, PUF, 1987, *passim*; Kubalı, *op. cit.*, s.444-469; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi, op. cit.*, s.133-151; Esen Dereli, *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 1998, *passim*; Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, İmaj Yayınları, Ankara, 1996, s.59-129; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.494-571; Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.97-112; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.205-235; Debbash *et al.*, *op. cit.*, s.227-259; James Q. Wilson ve John J. DiIulio, *American Government: Institutions and Policies*, Boston, Houghton Mifflin Company, 9. Baskı, 2004.

Amerika Birleşik Devletleri hükümet sistemi tipik bir başkanlık sistemidir. Zaten başkanlık sistemi ilk defa Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulmuştur. Başkanlık hükümet sisteminin yukarıda saydığımız bütün özellikleri Amerika Birleşik Devletleri Anayasasıyla örneklendirilebilir.

### 1. Yasama

Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama yetkisi "Kongre (*Congress*)"ye aittir. Kongre "Temsilciler Meclisi (*House of Representatives*)" ve "Senato (*Senate*)"dan oluşur. Temsilciler Meclisi, federal devletin halkını temsil eder. Senato da ise federe devletler, eşitlik esasına göre temsil edilir. Kanun

42. *Ibid.*

43. Turhan, *Hükümet Sistemleri, op. cit.*, s.41.

44. Kubalı, *op. cit.*, s.369; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi, op. cit.*, s.204; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.144-145.

45. Vedel, *op. cit.*, s.166.

teklif etme hakkı Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerine tanınmıştır. Başkanın ve sekreterlerin kanun teklif etme hakkı yoktur<sup>46</sup>.

## 2. Yürütme

a) Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütme organı tek bir kişiden oluşmaktadır; o da “Başkan (*President*)”dır. Şimdiki Başkan Barack Obama'dır. Bir de “Başkan Yardımcısı (*Vice President*)” vardır. Hâli hazırdaki Başkan Yardımcısı Joe Biden'dir. Ancak başkan yardımcısının yürütmede resmi bir görevi yoktur (Bununla birlikte Al Gore ve Dick Cheney gibi son Başkan Yardımcıları başkanın danışmanı olarak gittikçe artan bir rol üstlenmişlerdir<sup>47</sup>). Başkan ölürse veya istifa ederse, yerine Başkan Yardımcısı geçer<sup>48</sup>. Başkan Yardımcısı, sembolik olarak Senatonun Başkanıdır<sup>49</sup>.

Yürütme yetkisi bütünüyle Başkana aittir. Başkan kendisine yardımcı olmak üzere onbeş adet “sekreter (*secretary*)” atar<sup>50</sup>. Bu atamalar Senatonun onayına tâbidir. Bu sekreterler, “*department*” denilen federal idare birimlerinin (bir nevi bakanlıkların) başında bulunurlar. Bunlar başkan tarafından istenildiğinde görevden alınır. Bunlar Başkanın emir ve talimatı altında hareket ederler.

TABLO: ABD'DE SEKRETERLER (Haziran 2010)	
Görevi	İsmi
Secretary of State	Hillary Rodham Clinton
Secretary of the Treasury	Timothy Geithner
Secretary of Defense	Robert Gates
Attorney General	Eric Holder
Secretary of the Interior	Ken Salazar
Secretary of Agriculture	Tom Vilsack
Secretary of Commerce	Gary Locke
Secretary of Labor	Hilda Solis
Secretary of Housing and Urban Development	Shaun Donovan
Secretary of Transportation	Ray LaHood
Secretary of Energy	Steven Chu
Secretary of Health and Human Services	Kathleen Sebelius
Secretary of Education	Arne Duncan
Secretary of Veterans Affairs	Eric Shinseki
Secretary of Homeland Security	Janet Napolitano

Kaynak: [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Cabinet](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Cabinet)

b) Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan, dört yıl süreyle *halk tarafından seçilir*. Seçim iki derecelidir. Ancak ikinci seçmenler “emredici vekâlet” esasına göre hareket ettiklerinden<sup>51</sup> birinci seçmenlerin iradesi belirleyicidir. Başkan en çok iki dönem seçilebilir. Başkan Yardımcısı da Başkan ile

46. Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, op. cit., s.142.

47. [http://en.wikipedia.org/wiki/Vice\\_President\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Vice_President_of_the_United_States)

48. Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, İmaj Yayınları, Ankara, 1996, s.92.

49. Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, op. cit., s.96. Uygulamada sadece göreve başlarken törensel olarak Senato Başkanlığı yapıyor. Senatonun başkanlığını gerçekte Senato tarafından kendi üyeleri arasından seçilen “*president pro tempore*” yapar (Turpin, op. cit., 1994 Baskı, s.602; [http://en.wikipedia.org/wiki/Vice\\_President\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Vice_President_of_the_United_States)).

50. Bu sekreterler, dışişlerinden, hazineden, savunmadan, adaletten, içişlerinden vb.den sorumludur. Dışişlerinden sorumlu sekretere, “Devlet Sekreteri (*Secretary of State*)”, adaletten sorumlu sekretere *Attorney General* denir. İçişleri Sekreteri, güvenlikten değil, doğal kaynaklar, balıkçılık, hidro-elektrik barajları vs.den sorumludur. İç güvenlikten *Secretary of Homeland Security* sorumludur.

51. Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, op. cit., s.143.



birlikte seçilir. Başkan, Kongre tarafından görevden alınamaz. Başkan halk tarafından seçildiğinden büyük bir prestij ve otorite sahibidir.

c) Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan, Kongrenin *güvenine dayanmaz*. Başkan normal olarak süresi dolmadan Kongre tarafından güvensizlik oyuyla düşürülemez.

d) Buna karşılık Başkan da Kongreyi *feshedemez*.

e) Amerika Birleşik Devletlerinde, aynı kişi hem Başkan, hem de Kongre üyesi olamaz. Başkan seçilen kişi Kongre üyesiye, bu görevinden istifa etmek zorundadır<sup>52</sup>. Keza devlet sekreterleri de Kongre üyesi olamaz<sup>53</sup>.

f) Amerika Birleşik Devletlerinde, Başkan, yasama organının toplantılarına katılamaz<sup>54</sup>; kanun teklif edemez<sup>55</sup>.

### 3. Yargı

Amerika Birleşik Devletleri'nde yargı kuvveti de yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrılmıştır. Bu ülkede federal yargı, 94 adet *District Courts* (ilk derece bölge mahkemeleri), 13 adet *Circuits Courts of Appeal* (temyiz mahkemeleri) ve bir *Supreme Court* (Yüksek Mahkeme)'tan oluşur. Yüksek Mahkeme, biri başkan (*Chief Justice*), toplam dokuz yargıçtan oluşur. Bunlar Federal Başkan tarafından Senatonun onayıyla atanırlar ve ömür boyu görevde kalırlar.

## III. KARŞILIKLI ETKİLEŞİM ARAÇLARI

**Bibliyografya.**- Conac, *op. cit.*, s.892-896; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.223-226; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, 1990, s.254-256; Vedel, *op. cit.*, s.166-167; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.35; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.142; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.204-205.

Yukarıda gördüğümüz gibi, başkanlık sistemi, bir “sert” kuvvetler ayrılığı sistemidir. Bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden her bakımından bağımsız iki ayrı organa verilmiştir. Bu organlar ayrı ayrı seçilmekte ve seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Keza bu organların birbirinin faaliyetlerine, yetkilerine karışması da mümkün değildir. Ne var ki, bu sistem tam olarak uygulanırsa ve yasama ve yürütme kuvvetleri arasında uyum ve karşılıklı işbirliği olmazsa, devlet hayatı felce uğrar. İşte bu nedenle, başkanlık sistemlerinde de, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında birtakım karşılıklı etkileşim araçları öngörülmüştür. Örnek olarak Amerika Birleşik Devletlerindeki karşılıklı etkileşim araçları şunlardır:

52. Kubalı, *op. cit.*, s.369.

53. *Ibid.*

54. Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.145.

55. *Ibid.*

**a) Atamalar<sup>56</sup>.**- Atamalar yürütmenin (Başkanın) elindedir. Ancak bazı önemli atamalar Senatonun onayına tâbidir. O nedenle, Başkan, atamalarda Senatonun eğilimlerini dikkate almak; Senatoyla uzlaşmak zorundadır.

**b) Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması<sup>57</sup>.**- Amerika Birleşik Devletleri'nde dış ilişkileri yürütme ve milletlerarası antlaşmalar yapma yetkisi Başkana aittir. Ancak yapılan antlaşmaların geçerliliği Senato tarafından 2/3 çoğunlukla onaylanmalarına bağlıdır. Bu nedenle, Başkan, milletlerarası ilişkiler alanında Senatonun düşüncelerini dikkate almak zorunda kalır.

**c) Meclis Araştırması<sup>58</sup>.**- Kongrenin yürütme alanına giren faaliyetler-de bir araştırma yapması mümkündür. Ancak, araştırma olumsuz sonuçlansa bile, Kongre, başkanı görevden alamaz. Kongre bu yetkisini “araştırma komisyonları” eliyle kullanır. Bu komisyonlar dönem dönem çok etkili bir rol oynayabilmektedir<sup>59</sup>.

**d) Impeachment (Suçlama)<sup>60</sup>.**- “*Impeachment* (suçlama)”, Başkanın cezaî sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturmasıdır. Bu usûlde, Temsilciler Meclisi suçlama, Senato da görevden alma yetkisine sahiptir. Senato, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla Başkanın başkanlıktan düşmesine karar verebilir. Ancak, suçlama, siyasî nitelikte değil, cezaî niteliktedir. Diğer bir ifadeyle *impeachment* ile Başkanın siyasî sorumluluğu değil, cezaî sorumluluğu tahrîk edilir. Bu bakımından *impeachment* parlâmenter sistemlerdeki gensoruya (güvensizlik oylamasına) değil, olsa olsa “meclis soruşturması”na benzer.

#### KUTU 14.1: *Impeachment* Örnekleri

**1. Johnson (1868).**- Başkan Andrew Johnson *Tenure of Office Act*'a aykırı olarak Savaş Sekreteri Edwin Stanton'u Ağustos 1867'de görevden aldı. Bunun üzerine Temsilciler Meclisi Şubat 1868'de Johnson'u *impeachment* usûlüyle 47'ye karşı 126 oyla suçlandırdı. Johnson Senato tarafından Mart-Mayıs 1868'de yargılandı. Gerekenden bir oy farkla beraat etti.

**2. Nixon: *Watergate* (1975).**- Temsilciler Meclisi 1974'te *Judiciary Committee*'sini Başkan Richard Nixon'un *Watergate* skandalındaki sorumluluğunun araştırılması amacıyla görevlendirdi. Ağustos 1974'te Nixon, *impeachment* usûlüyle görevden alınabileceğini düşünerek istifa etmiştir. Bu şekilde *impeachment* usûlü sonuçsuz kalmıştır.

**3. Clinton: “*Monicagate*” (1998-1999).**- Başkan Bill Clinton 17 Ocak 1998 tarihindeki yeminli ifadesinde, Beyaz Saray stajyeri Monica Lewinsky ile cinsel ilişki olduğu iddiasını inkâr etmiş; ancak Ağustos 1998'de bunun doğru olmadığı ortaya çıkmıştır. 19 Aralık 1998'de Temsilciler Meclisi Başkan Clinton'un suçlandırılmasına karar vermiştir. Başkanın Senato önündeki yargılaması 7 Ocak 1999'da başlamış, Başkan 50 evet, 50 hayır oyu ile beraat etmiştir (Mahkûmiyet için 2/3 çoğunluk gerekiyordu). Özetle Amerika Birleşik Devletlerinde şimdiye kadar *impeachment* usûlüyle görevden alınmış bir Başkan yoktur<sup>61</sup>.

56. Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.110; Conac, *op. cit.*, s.892; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.502-503.

57. Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.110-111; Vedel, *op. cit.*, s.166.

58. Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.111-112; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.503-505.

59. Esen Dereli, *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*, İstanbul, Der Yayınları, 1998, s.46.

60. Conac, *op. cit.*, s.892; Dereli, *op. cit.*, s.46.

61. Gözler, *Devlet Başkanları, op. cit.*, s.25

**e) Bütçe<sup>62</sup>.**- Yürütmenin bütçeye ihtiyacı vardır. Kongre Başkanın bütçesini onaylamayabilir veya kısıabilir. İyi bir bütçeye ihtiyaç duyan Başkan, kongre ile iyi geçinmek zorundadır. Ancak bütçenin hazırlığı da esas itibarıyla yürütme içinde yer alan *Office of Management and Budget* tarafından yapılır.

**f) Veto<sup>63</sup>.**- Kongrenin yukarıdaki önemli yetkilerine mukabil, Başkanın da Kongreye karşı kullanabileceği çok önemli bir yetkisi vardır: Veto. Başkan, Kongrenin kabul ettiği kanunları veto edebilir. Başkanın veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için, bu kanunun Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı 2/3 çoğunluk ile kabul edilmesi gerekir. Bu çoğunlukla tekrar kabul edilmişse Başkan artık kanunu yayımlamak zorundadır. Ne var ki, Kongrede bu çoğunluğun elde edilmesi oldukça güçtür. O nedenle, Başkan, istemediği kanunları engelleyebilme imkânına sahiptir. Dolayısıyla, Kongre de Başkanla uzlaşmak zorundadır. Zira Başkanın beğenmediği bir kanunun yürürlüğe girme ihtimali pek düşüktür.

**g) Mesaj<sup>64</sup>.**- Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoksa da, Kongreye “mesaj hakkı” vardır. Bu mesajlardan en önemlisi Anayasanın 2’nci maddesinin 3’üncü bölümünde geçen “Birliğin durumu”na ilişkin olan mesajdır. Başkan bu mesajı her dönemin başında Ocak ayında Senato ve Temsilciler meclisinin birleşik toplantısında okur<sup>65</sup>. Başkan bu ve başka mesajlarıyla Kongreye istediği kanunları çıkarmasını telkin edebilir.

Bu karşılıklı yetkilerin amacı, organların bağımsızlığı değil, birbirleriyle işbirliği yapmalarını, uyum içinde çalışmalarını sağlamaktır. Bu nedenle, Amerika Birleşik Devletlerindeki Başkanlık sistemine “frenler ve dengeler (*checks and balances*) sistemi” denmektedir.

#### IV. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME DENGESİ: “Congressional Government”-“Presidential Government”

**Bibliyografya.**- Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.51-55; Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.149-150; Cadart, *op. cit.*, c.I, s.517-521; Jeanneau, *op. cit.*, s.338-343.

Yukarıda gördüğümüz gibi, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden ayrıdır. Teorik olarak yasama ve yürütme organlarının güçleri arasında eşitlik vardır. Ne var ki, pratikte bu kuvvetlerden biri diğeri-

62. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.523-526; Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.110; Conac, *op. cit.*, s.892;

63. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.510-512; Chantebout, *op. cit.*, 2004, s.108-109; Pactet ve Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 2004, s.225; Debbasch *et al.*, *op. cit.*, 1990, s.254; Vedel, *op. cit.*, s.166; Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, *op. cit.*, s.205; Dereli, *op. cit.*, s.44.

64. Vedel, *op. cit.*, s.166; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.35; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.142.

65. Turpin, *op. cit.*, 1994, s.605.

ne üstünlük sağlıyor olabilir. Bu yöndeki görüşler ilk defa Woodrow Wilson tarafından dile getirilmiştir. Wilson ilk defa 1884'te yayımlanan *Congressional Government* isimli kitabında Amerikan sisteminde Başkan ile Kongre arasında eşitlik olmadığını, özel koşullar nedeniyle, bazen Kongrenin, bazen de Başkanın üstün olduğunu belirtmiştir. Wilson döneminde gözlemlendiği Kongrenin üstünlüğünü eleştirerek, Amerikan sisteminin “Başkanlık hükümeti” değil, gerçekte bir “Kongre Hükümeti (*Congressional Government*)” sistemi olduğunu iddia etmiştir<sup>66</sup>. Amerikan sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki üstünlük ilişkisi bakımından Wilson'un iddia ettiği gibi “Kongre hükümetleri” ve “Başkanlık hükümetleri” şeklindeki bir ayırımın tutarlılığı tartışmalıdır. Bununla birlikte sistemin işleyişinde dönem dönem çok güçlü başkanların bulunduğu ve Kongrenin silikleştiği, buna karşılık bazı dönemlerde silik başkanların bulunduğu ve bunun karşısında Kongrenin büyük bir önem kazandığı görülmektedir. Örneğin, Washington (1789-1797), Jackson (1829-1837), Lincoln (1861-1865), Theodore Roosevelt (1901-1909), Wilson (1913-1921), Franklin Roosevelt (1933-1945), Kennedy (1961-1963), Johnson (1963-1968) ve Nixon (1969-1970)'un Kongreyi gölgede bırakan çok güçlü Başkanlar oldukları kabul edilmektedir<sup>67</sup>. Özellikle bunlardan son ikisi Johnson ve Nixon “imparator başkanlar” olarak anılmışlardır<sup>68</sup>.

## V. DEĞERLENDİRME: BAŞKANLIK SİSTEMİNİN GÜÇLÜ VE ZAYIF YANLARI

**Bibliyografya.-** Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.55-162; Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.48-50; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *op. cit.*, 1999, s.148-153; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, *op. cit.*, s.113-137, 223-235; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, *op. cit.*, s.37-38; Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Hükümeti mi?”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt XLIV, 1989, Sayı 3-4, s.229-347; Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce*, 1996, 2 (Bahar), s.4-12; Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, *Liberal Düşünce*, 1996, 2 (Bahar), s.13-42; Burhan Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, İstanbul, Fakülter Matbaası, 1997; Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Derde Deva Olmaz”, *Milliyet*, 15 Şubat 1995; Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. I, Winter, No 1, 1990, s.56 vd; Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Democracy*, New York, Oxford University Press, 1992; Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, in Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimone ve London, The John Hopkins University Press, 1994, s.9 vd.

66. Woodrow Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, New York, Meridian Books, 1956, s.23'ten nakleden Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, s.51.

67. Cadart, *op. cit.*, c.I, s.520.

68. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.51.

Burada başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yanlarını göreceğiz<sup>69</sup>.

## A. GÜÇLÜ YANLARI

Başkanlık sisteminin parlâmenter hükûmet sistemine nazaran belli başlı üç üstünlüğünün veya güçlü yanının olduğu ileri sürülmüştür: (1) Başkanlık sistemi daha istikrarlı bir yönetime yol açar. (2) Başkanlık sistemi daha güçlü bir yönetime yol açar. (3) Başkanlık sistemi daha demokratik bir yönetime yol açar.

**1. Başkanlık Sistemi İstikrarlı Bir Yönetim Yararır<sup>70</sup>.**- Başkanlık sistemi taraftarlarına göre, başkanlık sistemi, istikrarlı bir yönetime yol açar. Gerçekten de bu iddia büyük ölçüde doğrudur. Çünkü başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçildiğine ve bu süre içinde güvensizlik oyuyla görevden alınmadığına göre, başkanlık sisteminde hükûmet krizlerinin ortaya çıkması ihtimal dışıdır<sup>71</sup>. Keza başkanlık sisteminde hükûmet, tek bir kişiden oluştuğuna göre, bu sistemde koalisyon hükûmetlerinin olması da söz konusu değildir.

**2. Başkanlık Sistemi Güçlü Bir Yönetim Yararır<sup>72</sup>.**- Başkanlık sistemi taraftarlarına göre, başkanlık sistemi, güçlü bir yönetime yol açar. Bu düşünce şu üç argüman ile desteklenmektedir:

a) Bir kere, genellikle devletin tek kişi tarafından daha güçlü bir şekilde yönetileceği kabul edilir. Bu çok eski bir düşüncedir<sup>73</sup>. Hamilton, iyi hükûmetin başlıca özelliğinin yürütmede enerji olması, yürütmede enerjinin ise tek kişi tarafından sağlanacağını söylemiştir. Hamilton'a göre, iki veya daha çok kişinin ortak bir işe giriştikleri veya ortak bir amaç peşinde koştukları hallerde, daima görüş ayrılığı tehlikesi vardır<sup>74</sup>.

b) Başkanlık sisteminin daha güçlü bir yürütme yarattığı iddiası lehine sürülen ikinci argüman, başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilme-

69. Başkanlık sisteminin Türkçede en güzel ve ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesi Nur Uluşahin tarafından yapılmıştır (Bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.55-162). Biz buradaki açıklamalarımızda, plân olarak biraz farklı bir şekilde de olsa, esas itibarıyla Uluşahin'i izliyoruz.

70. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.57-99

71. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, *op. cit.*, 1988, s.49.

72. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.99-142.

73. Bu düşüncenin açıklanması ve sorgulanması için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.99-105.

74. Frederick Quin (ed.), *The Federalist Papers Readers*, Washington D.C., Seven Locks Press, 1992, s.153-154'te nakleden Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.104.

sidir<sup>75</sup>. Gerçekten de, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş olma, başkana büyük bir prestij ve meşruluk kazandırır. Halk tarafından seçilme, başkanın kendisini psikolojik olarak daha güçlü konumda hissetmesine yol açar.

c) Üçüncü argümana göre, başkanlık sisteminde, başkanın görev süresi boyunca yasama organı tarafından görevden alınamaması da başkana büyük bir güç kazandırır<sup>76</sup>. Ne olursa olsun, dört ya da beş yıl boyunca görevde kalacağını bilen başkan, korkmadan politikasını uygulayabilir.

**3. Başkanlık Sistemi Demokratik Bir Yönetim Yaratır<sup>77</sup>.** - Başkanlık sistemi taraftarlarına göre, başkanlık sistemi, parlâmenter sisteme nazaran demokratik değerlere daha uygun bir sistemdir. Bu iddia, şu üç argümana dayandırılmaktadır:

a) Başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemine tartışılmaz bir demokratik nitelik kazandırır<sup>78</sup>. Diğer bir ifadeyle, yürütmenin doğrudan halk tarafından belirlenmesi, yürütmenin yasama tarafından belirlenmesine göre daha demokratik olarak görünmektedir.

b) İkinci olarak, “hesap sorulabilirlik (*accountability*)”<sup>79</sup> bakımından başkanlık sistemi parlâmenter sisteme göre daha demokratik bir sistemdir. Başkanlık sisteminde sorumluluğun kimde olduğu açıkça bellidir. Yürütme tek kişinin (başkanın) elinde toplandığına göre, işler iyi gitmediğinde halk hesap soracağı kişiyi bilir. Yani başkanlık sisteminde, parlâmenter sistemde olduğu gibi, başkanın sorumluluktan kurtulması, suçu başkalarının üstüne yıkması mümkün değildir. Başkanlık sisteminde sorumluluğun teşhisi kolaydır. Başkanlık sisteminde iki seçim dönemi arasında hükûmet değişmeyeceğine göre, o dönemdeki sorumluluğun sahibi açıkça teşhis edilebilecek ve hesabı izleyen seçimde sorulabilecektir<sup>80</sup>. O halde başkanlık sisteminde, hesap sorulabilirlik oranı yüksektir<sup>81</sup>.

c) Üçüncü olarak, “önceden bilinebilirlik –teşhis edilebilirlik– (*identifiability*)”<sup>82</sup> açısından da başkanlık sistemi daha demokratiktir. “Önceden bilinebilirlik”, seçmenin oy pusulasını atarken oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükûmet edeceğini bilmesini ifade eder<sup>83</sup>. Bu sayede,

75. Bu argümanın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.105-106.

76. Bu argümanın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.105-106.

77. Bu argümanın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.142-159.

78. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.142.

79. Bu kavram hakkında bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.151-152.

80. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.153.

81. Bu konuda tartışmalar için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.152-156.

82. Bu kavram hakkında bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.156-159.

83. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.156.

seçmenler geleceğe yönelik tercih yapabilirler. Başkanlık sisteminde, parlâmenter sisteme göre, önceden bilinebilirlik oranı daha yüksektir. Buna karşılık parlâmenter sistemde, bir partinin temsilcileri için oy kullanan seçmen, partinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini bilmemektedir. Dahası, bir partinin tek başına çoğunluğu elde edememesi durumunda (ki çok partili sistemlerde bu böyle olur), hangi partilerin koalisyon hükûmeti kuracaklarını seçmen önceden bilemez. Oysa başkanlık sisteminde seçmen oy verirken, kendi oyunun kazanması halinde, kimin hükûmet edeceğini önceden bilmektedir<sup>84</sup>.

## B. ZAYIF YANLARI

Başkanlık sisteminin yukarıdaki güçlü yanlarına karşılık bazı zayıf yanlarının olduğu ileri sürülmüştür. İddia edilen bu zayıf yanlar şunlardır:

**1. Başkanlık Sistemi Rejim Krizlerine Yol Açabilir<sup>85</sup>.**- Başkanlık sisteminin karşıtlarına göre, bu sistemde, anayasal organlar arasındaki çatışmalar ancak darbelerle ve demokratik olmayan yollardan çözülebilir. Başkanlık sistemlerinin parlâmenter sistemlere oranla darbelerle kesintiye uğrama ihtimali daha fazladır<sup>86</sup>. Gerçekten de, başkanlık sisteminde, fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlarla, yasama ve yürütme organları karşılıklı olarak birbirlerinin hukukî varlığına son veremediklerine göre, başkanlık sisteminde karşılaşılan krizin seçime gidilerek çözülmesi ihtimali yoktur. Böyle bir ortamda, bu krizin demokratik olmayan yollarla, askerî darbeyle, çözülmesi ihtimal dahilindedir.

**2. Başkanlık Sistemi Katıdır<sup>87</sup>.**- Bu iddiaya göre, güvensizlik oyu ve fesih araçlarıyla, parlâmenter sistemlerdeki tıkanıklıklar çözülebilir. Oysa başkanlık sisteminde bu tür araçlar yoktur. Başkan ve yasama meclislerinin seçiminden sonra, siyasal süreç âdeta donmuştur. Yasama ve yürütmenin belirli dönemler için iş başında olmasından kaynaklanan bu probleme “katılık problemi” ismi verilmektedir<sup>88</sup>. Başkanlık sisteminde halkın desteğini zamanla yitirmiş bir başkana karşı seçim döneminden önce yapılacak bir şey yoktur. Halkın desteğini yitirmiş olsa da başkan, görevde kalmaya devam edecektir<sup>89</sup>. Halk, parlâmentoya, başkana muhalif bir çoğunluk yollarsa sistem kilitlenebilir. Keza başkanlık sistemlerinde başkanın tekrar veya iki de-

84. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.156-159.

85. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.84-92.

86. Bu konudaki görüşler ve kanıtlar ve bunların değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.84-92.

87. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.92-98.

88. Bu konuda bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.93.

89. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi, op. cit.*, s.94.

fadan fazla seçilememesi gibi yasaklar vardır. Bu da başarılı bir hükûmetin sona ermesine yol açar<sup>90</sup>. Diğer yandan yasama meclisleri bakımından da katılık vardır. Uzlaşmaz bir meclisin görev süresini sona erdirmek de mümkün değildir<sup>91</sup>.

**3. Başkanlık Sistemi Çift Meşruluk Sorununa Yol Açabilir<sup>92</sup>.**- Başkanlık sisteminde yasama organı gibi, yürütme organının da halk tarafından seçilmiş olması, her iki organın da ayrı ayrı meşruluk iddiasında bulunmasına yol açabilir<sup>93</sup>. Özellikle başkanın ve yasama organının çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda, her iki organ da halk tarafından seçtiklerini, dolayısıyla meşru olduklarını ileri sürerek işbirliği yapmaktan kaçınırlar. Bunda ayak diretilirse sistem kilitlenir<sup>94</sup>.

**4. Başkanlık Sistemi Siyasal Kutuplaşmaya Yol Açabilir<sup>95</sup>.**- Başkanlık sisteminde “kazanana her şeyi kazanmakta (*winner takes all*)” ve “kaybedene de her şeyi kaybetmektedir (*loser loses all*)”<sup>96</sup>. Bu nedenle, başkanlık sisteminde demokratik siyaset bir nevi “ya hep, ya hiç oyunu (*zero sum game*)” haline gelmektedir<sup>97</sup>. Başkanlık sisteminin bu özelliği siyasal kutuplaşmayı ve gerilimi artıracak niteliktedir<sup>98</sup>. Başkanlık sisteminde başkanlık seçimi yarışını kaybedenler, siyasal mücadeleden tamamıyla dışlanmaktadır. Bu sistemde, kazanan kaybedenlerle ilişki kurmak ihtiyacında değildir. Buna karşılık kaybedenlerin de, kazananla uzlaşmak için nedenleri yoktur<sup>99</sup>. Neticede siyasal yaşam kutuplaşabilir.

**5. Başkanlık Sistemi İktidarın Kişiselleşmesine Yol Açabilir<sup>100</sup>.**- Başkanlık sisteminin karşıtlarına göre, başkanlık sistemi, iktidarın kişiselleşmesine yol açabilir. Zira bu sistemde, yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Bu kişi halk tarafından belli bir süre için seçilmekte ve görev süresi boyunca görevden alınamamaktadır. Bu sistemde, başkan hem hükûmet, hem de devlet başkanı statüsündedir<sup>101</sup>. Böyle bir başkan, devleti ve bütün halkı temsil

90. *Ibid.*, s.96.

91. *Ibid.*, s.96-97.

92. Bu sorunun açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.106-124.

93. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.106.

94. *Ibid.*, s.107.

95. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.126-134.

96. Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol I, Winter, No 1, 1990, s.56’ dan nakleden Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.126.

97. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.126.

98. *Ibid.*, s.127.

99. *Ibid.*

100. Bu iddianın açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, *op. cit.*, s.135-141.

101. Parlâmenter sistemlerdeki tarafsız devlet başkanı, siyasal güçler arasında uzlaştırıcı bir fonksiyon ifa edebilmesine rağmen, başkanlık sisteminde başkanın böyle bir fonksiyon ifa etmesi, bu sistemin mahiyeti gereği mümkün değildir.



ettiği yanılmasına kapılarak iktidarını kişiselleştirme yoluna giderse yasa-  
ma organıyla çıkabilecek uyuşmazlıklarda uzlaşmaz tavırlar içine girebilir.  
Başkanın özel bir başkanlık sarayına sahip olması gibi sıra dışı unsurlar da  
dikkate alındığında, başkanın kendisini zamanla, bir “kral”, bir “imparator”  
gibi hissetmesi ihtimal dâhilindedir<sup>102</sup>.

*Sonuç.*- Başkanlık sistemi tercihe şayan bir sistem midir? Kanımızca, bu  
soruya kesin olarak “evet” veya “hayır” cevabı vermek mümkün değildir.  
Her siyasal kurumun olduğu gibi, başkanlık sisteminin de, diğer başka sis-  
temlere nazaran birtakım güçlü ve zayıf yanlarının olması tâbiüdür. Başkanlık  
sisteminin güçlü ve zayıf yanlarının neler olduğunu yukarıda gördük. Baş-  
kanlık sisteminin güçlü yanlarının zayıf yanlarından veya zayıf yanlarının  
güçlü yanlarından daha önemli olduğunu da iddia edemeyiz. Zira bir kere bu  
güçlü ve zayıf yanlardan bazılarının bizatihi kendilerinin doğruluğu teorik  
olarak tartışmalıdır. Diğer yandan, bu güçlü ve zayıf yanlar, her ülkenin  
kendi siyasal ve sosyal koşullarına (siyasal parti sistemi, siyasal kültür, sos-  
yal bölünmüşlük, vs.) bağlıdır. Bir ülkede başkanlık sisteminin güçlü yanla-  
rının ortaya çıkarken, bir başka ülkede başkanlık sisteminin zayıf yanlarının  
ortaya çıkması mümkündür. Yani başkanlık sistemi, bir ülkede başarılı olur-  
ken, bir başka ülkede başarısız olabilir. O nedenle, gerek genelde, gerekse  
Türkiye bağlamında, başkanlık sistemine kategorik olarak taraftar veya karşı  
olanların düşüncelerinin doğruluğunu şüpheyle karşılamak gerekir.

## VI. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

**Bibliyografya.**- Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, op. cit., 1999, s.154-155; Sartori,  
op. cit., s.161-178; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., s.302-307; Turhan,  
*Hükümet Sistemleri*, op. cit., s.78-93; 184-190; Jeanneau, op. cit., s.123-126; Maurice  
Duverger, “Régime semi-présidentiel”, in Olivier Duhamel ve Yves Meny,  
*Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, s.901-904.

“Yarı-başkanlık sistemi (*régime semi-présidentiel*, *semi-presidential system*)”, değişik şekillerde tanımlanmışsa da, kanımızca çok basit olarak şu  
şekilde tanımlanabilir: *Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir par-  
lâmenter sisteme yarı-başkanlık sistemi denir.* Aslında bu sisteme mantıken  
“yarı-parlâmenter sistem” denmelidir. Ancak her nedense, “yarı-başkanlık  
sistemi” denmiştir. Parlâmenter sistemin özelliklerini daha görmediğimiz  
için burada yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini parlâmenter sisteme göre  
değil, başkanlık sistemine göre açıklayalım.

**1. Tek-Başlı, İki-Başlı Yürütme.**- Yukarıda gördüğümüz gibi başkan-  
lık sisteminde yürütme organı “tek-başlı (*monocéphale*)”dır. Oysa yarı-  
başkanlık sisteminde yürütme organı “iki-başlı (*bicéphale*)”dır. Bir tarafta

102. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, op. cit., s.135-138.

cumhurbaşkanı, diğer tarafta ise hükûmet (bakanlar kurulu) bulunur. Bu bakımından yarı-başkanlık sistemi parlâmenter sisteme benzemektedir.

**2. Seçim Usulü.-** Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı, yani başkan, doğrudan doğruya halk tarafından, belli bir dönem için (örneğin 4 yıl) seçilir. Yarı-başkanlık sisteminde de öyledir. Yani cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir. Bu unsur bakımından yarı-başkanlık sistemi parlâmenter sistem değil, başkanlık sistemine benzemektedir.

**3. Yasamanın Güveni.-** Başkanlık sisteminde, yürütme organı yasama organının güvenine dayanmaz. Oysa yarı-başkanlık sisteminde yürütme organının bir kanadı olan hükûmet (bakanlar kurulu) yasama organına karşı sorumludur. Yasama organı, kabineyi güvensizlik oyuyla görevden alabilir. Bu nokta bakımından, yarı-başkanlık sistemi başkanlık sistemine değil, parlâmenter sisteme benzemektedir.

Yarı başkanlık sistemine örnek olarak, Fransa, Portekiz ve Finlandiya verilmektedir<sup>103</sup>.

Başkanlık sistemini bu şekilde gördükten sonra şimdi parlâmenter hükûmet sistemini görelim.

**Türkiye Örneği?-** 21 Ekim 2007 tarihinde halkoylaması yoluyla kabul edilen Anayasa Değişikliği, Türkiye'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. Ancak görevdeki 11'inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, halk tarafından değil, 28 Ağustos 2007 tarihinde TBMM tarafından seçilmiştir. 11'inci Cumhurbaşkanının görev süresi dolduktan sonra (normal olarak 28 Ağustos 2012), 12'nci Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından değil, halk tarafından seçilecektir. O günden itibaren Türkiye Cumhuriyetini de saf parlâmenter hükûmet sistemi olmaktan çıkıp, yarı başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyacak hâle gelebilecektir. Bu konudaki tartışmalar için aşağıda 23. Bölüme bakınız. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 9. Baskı, 2010, s.297-303.

Sert kuvvetler ayrılığı sistemini, yani başkanlık sistemini bu şekilde gördükten sonra, şimdi yumuşak kuvvetler ayrılığını, yani parlâmenter hükûmet sistemini görelim. ■

Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 2010, Cilt I, s.569-586.  
( <http://www.anayasa.gen.tr/gozler-baskanlik-sistemi.pdf> )

Bu metin, yukarıdaki kitabın 14'üncü bölümünün PDF halidir. Kitabın tanıtımına <http://www.anayasa.gen.tr/ahgt.htm> den ulaşılabilir.

© Kemal Gözler. Bu metinden ancak Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35'nci maddesindeki şartlara uyularak alıntı yapılabilir. Kaynak gösterilirken doğrudan yukarıda adı geçen kitabın sayfa numarasına atıf yapılabilir. Bu metin kısmen veya tamamen tekrar yayınlanamaz; başka internet sitelerine konulamaz.

103. Gözübüyük'ün yarı-başkanlık sistemine örnek olarak verdiği ülkeler arasında Almanya'da yer almaktadır (Gözübüyük, *Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.42). Almanya bir yarı başkanlık sistemi değil, saf bir parlâmenter sistemdir.