

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ile Annan Planı'ndaki Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması

Vedia Berkut Barkın

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsüne Hukuk dalında
Yüksek Lisans Tezi olarak
sunulmuştur.

Doğu Akdeniz Üniversitesi
Mayıs 2017
Gazimağusa, Kuzey Kıbrıs

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü onayı

Prof. Dr. Mustafa Tümer
L.E.Ö.A. Enstitüsü Müdürü

Bu tezin Hukuk Fakültesi Yüksek Lisans derecesinin gerekleri doğrultusunda hazırlandığını onaylarım.

Prof. Dr. Metin Gürkanlar
Hukuk Fakültesi Dekanı

Bu tezi okuyup değerlendirdiğimizi, tezin nitelik bakımından Hukuk Fakültesi Yüksek Lisans derecesinin gerekleri doğrultusunda hazırlandığını onaylarız.

Yrd. Doç. Dr. Demet Çelik Ulusoy
Tez Danışmanı

Değerlendirme Komitesi

1. Prof. Dr. Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk

2. Yrd. Doç. Dr. Demet Çelik Ulusoy

3. Yrd. Doç. Dr. Bezar Eylem Ekinci

ABSTRACT

This work aims at comparing the two different government systems which are provided by the 1960 Constitution of Republic of Cyprus and Annan Plan and trying to find which one is better for a possible United Cyprus State. In order to detect the government system, it has to be find out the source of the organ of executive and how is the relationship between the organs of legislative and judiciary. There can be differentiations between the examples of systems regarding these classifications, these differentiations can also be accepted as deflection from a specific system. However, it is natural to have differences in the relationship of legislative and judiciary regarding the necessities, choices, historical and political culture, sociologic structure and customary. Therefore, it is essential to consider this natural result while dealing with how the relationship between the legislative and judiciary provided by the 1960 Constitution of Republic of Cyprus. Same necessity applies to the 2004 Annan Plan without a doubt.

It is at the core of the topic that two communities living in peace, while Cyprus problem is taken into account by law and political approach and deciding the share of the authority and power at the executive and legislative organs. Regarding this sensitive issue, the 1960 Constitution of the Republic of Cyprus and the Annan Plan has been examined in different headings. The work has mentioned about these different systems with a comparison approach in order to decide which system is more applicable to Cyprus.

Keywords: Government Systems, 1960 Constitution of the Republic of Cyprus, Annan Plan, Pluralism, Cyprus Problem (Issue).

ÖZ

Bu çalışma 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın ve Annan Planı'nın öngördüğü hükümet sistemlerini karşılaştırarak iki sistemin özelliklerini ortaya koyma ve Kıbrıs'ta kurulması muhtemel Birleşik Kıbrıs Devleti'nde hangisinin birbirine kıyasla iyi bir tercih olacağı sorusuna yanıt aramaktadır. Hükümet sisteminin tespit edilerek adlandırılabilmesi için ilk başta yürütme organının nereden kaynaklandığına ve yasamayla yürütme arasındaki ilişkinin nasıl şekillendiğine bakılması gerekmektedir. Buna bağlı olarak yapılacak tasnif, somut örneklerde belli noktalarda farklılık arz edebilecek olup, bu farklılıkların belli bir sistemden sapma olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Nitekim belirli bir siyasal sistemdeki gereklilikler, tercihler, tarihsel ve siyasal kültür, sosyolojik yapı ile geleneklere bağlı olarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde farklılıklar olması doğaldır. Dolayısıyla 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi nasıl düzenlendiği ve kaynaklarını nereden aldıklarını irdeleyip hükümet sistemini tespit ederken bu doğal sonucun akılda tutulması gerekmektedir. Aynı zorunluluk şüphesiz ki 2004 tarihli Annan Planı'nın, öngördüğü hükümet sisteminin tespitinde de geçerlidir.

Kıbrıs sorunu, hukuki ve siyasi açıdan, katmanlı iki toplumun bir arada barış içerisinde yaşayabilecekleri noktasını esas alarak, yürütme ve yasama organlarındaki yetki ve güç paylaşımının nasıl olması gerektiği ekseninde tartışılmaktadır. Bu sebeple çalışmada hükümet sistemlerini, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nı ve Annan Planı'nı farklı başlıklar altında incelenmektedir. Çalışmada 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası ve Annan Planı ile öngörülen hükümet sistemleri karşılaştırılmakta,

anayasalaçısından hangisinin tercih edilmesinin daha olumlu olacağı tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası, Annan Planı'nı, çoğulculuk, Kıbrıs sorunu

TEŞEKKÜR

Tez çalıőmam boyunca çalıőmamın planlanmasında, araőtırılmasında ve oluşumunda ilgi ve desteğini esirgemeyen, bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalıőmamı bilimsel temeller ışığında şekillendiren sayın hocam Yrd. Doç. Dr. Demet ÇELİK ULUSOY'a teőekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ABSTRACT.....	iii
ÖZ.....	iv
TEŞEKKÜR.....	vi
KISALTMALAR.....	x
1 GİRİŞ	1
2 ANAYASAL TERCİH OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ	4
2.1 Hükümet Sistemleri Ayrımı	4
2.1.1 Başkanlık Sistemi	6
2.1.1.1 Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları.....	21
2.1.1.2 Başkanlık Sisteminin Sakıncaları	23
2.1.2 Parlamenter Sistem.....	28
2.1.2.1 Parlamenter Sistemin Olumlu Yanları	30
2.1.2.2 Parlamenter Sistemin Sakıncaları.....	31
2.1.3 Yarı-başkanlık Sistemi	32
2.1.3.1 Yarı-başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları	38
2.1.3.2 Yarı-başkanlık Sisteminin Sakıncaları	38
2.1.4 Meclis Hükümeti Sistemi (Konvansiyonel Sistem)	39
2.1.4.1 Meclis Hükümeti Sisteminin Olumlu Yanları.....	43
2.1.4.2 Meclis Hükümeti Sisteminin Sakıncaları	43
2.2 Anayasal Tercihler Sonucu Ortaya Çıkan Sorunlar	44
2.2.1 İstikrar ve Etkinlik Sorunu	45
2.2.1.1 İstikrar Sorunu	45
2.2.1.2 Etkinlik Sorunu.....	50

2.2.2 Katmanlı Toplumlarda Siyasal Eşitliğin Sağlanması	53
2.2.3 Bölümün Değerlendirilmesi	55
3 1960 KIBRIS CUMHURİYETİ VE ANNAN PLANI'NDA HÜKÜMET SİSTEMİ	59
3.1 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti.....	59
3.1.1 1960 Kıbrıs Anayasasının Oluşum Süreci.....	60
3.1.2 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası ve Hükümet Sistemi.....	61
3.1.2.1 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Yürütme	68
3.1.2.1.1 Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı.....	72
3.1.2.1.2 Bakanlar Kurulu	83
3.1.2.2 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Yasama.....	93
3.1.2.2.1 Temsilciler Meclisi.....	94
3.1.2.2.2 Cemaat Meclisleri.....	96
3.1.3 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında Öngörülen Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi	98
3.1.4 Kıbrıs Sorunu Açısından 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasındaki Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi	102
3.2 1977, 1979 Doruk Antlaşmaları	106
3.3 Cuellar Belgesi	107
3.4 Annan Planı	110
3.4.1 Annan Planı'nda Öngörülen Hükümet Sistemi	110
3.4.1.1 Annan Planı'nda Yasama	114
3.4.1.2 Annan Planı'nda Yürütme.....	116
3.4.2 Kıbrıs Sorunu Açısından Annan Planı'ndaki Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi	119

4 SONUÇ	122
KAYNAKLAR	128

KISALTMALAR

A.B	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
A.Y	anayasa
B.M.	Birleşmiş Milletler
çev.	çeviren
der.	derleyen
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
md.	madde
s.	sayfa

Bölüm 1

GİRİŞ

Çalışmanın konusu uzun süreden beridir devam etmekte olan Kıbrıs sorunu ve bu soruna cevap arayışı olarak yapılmış olan 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın ve son olarak Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanmış olan 2004 tarihli Annan Planı'nın öngördüğü hükümet sistemlerinin incelenmesidir.

Bir ülkede uygulanacak olan hükümet sistemini belirlemek oldukça hassas davranılmasını gerektiren ciddi bir meseledir. Zira hükümet sisteminin belirlenmesinde birçok farklı unsurun göz önüne alınması gerekmektedir. Özellikle tarihsel, siyasal ve toplumsal yapıya hakim olan demokratik kültürel birikimi ve yatkınlığı fazlaca önem arz eder. Bilhassa, bu çalışmanın konusunu oluşturan Kıbrıs sorununda olduğu gibi, iki farklı kültüre, milliyete, dine ve dile sahip katmanlı toplumların bulunduğu toplumlarda hükümet sisteminin titizlikle belirlenmesi daha da önemlidir. Nitekim sair şeylerinyanı sıra Kıbrıs'taki iki toplum arasındaki farklılıkların bir sonucu olarak, geçmişte yaşanan şiddet olayları da, hükümet sisteminin belirlenmesinin ne derecede hayati bir mesele olduğunu göstermektedir. Bugün itibariyle Kıbrıs sorununun çözümü için iki toplum arasında yapılmakta olan kapsamlı müzakerelerde, özellikle toprak, garantiler ve yönetim/yetki paylaşımı gibi önemli birkaç başlıkta uzlaşmaya varılamadığı bilinmektedir. Bu çalışmada, olası bir çözüm halinde Kıbrıs'ta kurulması muhtemel yeni devletin varlığını sürdürebilmesi açısından, tercih edilecek hükümet sisteminin irdelenecektir. Bu yönde literatürdeki hükümet sistemlerinin genel olarak karşılaştırmalı olarak incelenmesi gerekmektedir.

Bu noktada, ayrıca belirtmekte yarar vardır ki; kurulacak olan veya hâlihazırda varlığını sürdüren bir devletin devamı birçok farklı unsura dayanmakla beraber, bu çalışma, farklı hükümet sistemlerinin getireceği yararlar ve zararlar noktasında genel bir inceleme sunma gayesi de içermektedir.

Bu nedenle çalışmanın ikinci bölümünde, hükümet sistemleri ele alınacaktır. Keza çalışmanın ilerleyen anayasal tercihe bağlı olarak ortaya çıkabilecek muhtemel sonuçlar bakımından, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası ve Annan Planı'nda öngörülen hükümet sistemleri ile bunların olumlu ve de olumsuz yanlarının incelenmesini de gerektirmektedir. 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti, kısa süreli de olsa iki toplumun birarada yaşadığı bir anayasal rejimi ifade ettiğinden incelenmeye değerdir. Ayrıca Annan Planı, uluslararası toplumun yanı sıra, her iki toplumun siyasal aktörlerince kabul görmüş ve halkoylamasına sunulmuştur. Plan ve halka sunduğu siyasal sistemin çerçevesi, en azından Kıbrıslı Türk toplumunun halkoylamasında "Evet" oyu ile desteklediği bir sistemi içermektedir. Bu nedenle Plan'da sunulan hükümet sistemi ve bu sistemin özelliklerinin ne olduğunun da irdelenmesi gereklidir.

Hükümet sistemlerine yöneltilen eleştirilerle ve hükümet sistemlerinin iyi işlemesi açısından gerekli unsurlar sayılırken özellikle iki unsur ifade edilir. İstikrar ve etkinlik unsurları veya eleştirileri bu kapsamda ele alınacak ve özellikle Kıbrıs örneğinde olduğu gibi katmanlı toplulukların bulunduğu devletlerde, siyasal eşitlik sorununa en iyi çözümün hangi hükümet sistemin ile sağlanabileceği bulunmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin analizi ve tercih edilmiş hükümet sisteminin beraberinde getirdiği sorunları belirleyip, bu yönde önceki bölümde ele alınan istikrar, etkinlik ve siyasal eşitlik kavramları çerçevesinde somut bir değerlendirme yapılacaktır. Bu bölümde, Annan

Planı'nda öngörülen hükümet sistemi incelenecektir. Bu Plan da öngörülen hükümet sisteminin iki toplumun ihtiyaçlarına ne kadar cevap verebileceği, bu bağlamda kurulacak olan bir devletin istikrarlı olup olamayacağı, etkinlik sorunu ve siyasal eşitlik sorununa da ayrıca değinilecektir.

Bu incelemeler ışığında sonuç kısmında, 1960 Kıbrıs Anayasası ve Annan Planı, hükümet sistemi tercihi açısından Kıbrıs sorununa daha uygun çözümün hangisi olduğu noktasından hareketle karşılaştırma yapılacaktır.

Bölüm 2

ANAYASAL TERCİH OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1 Hükümet Sistemleri Ayrımı

Çalışmanın bu bölümünde, demokratik hükümet sistemleri hakkında genel bir bilgi verilmesi ve bu hükümet sistemlerinin olumlu yanları ile sakıncaları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Hükümet sistemlerinin yapılan yaygın tasnifi, kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği biçiminde ikili bir çatı çerçevesinde ortaya konulur. Bu tasniflerde kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri; başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi biçiminde ortaya konulmaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler, aynı zamanda, sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı biçiminde iki grupta toplanmaktadır.¹ Bu ayırım, yasama ve yürütme organlarının, oluşum ve ilişkileri bakımından hangi derecede birbirlerinden ayrı oldukları ya da ters bir ifadeyle aralarındaki ilişkinin hangi derecede yakın olduğu sorunsalı üzerinden ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ise konvansiyonel ya da diğer bir ifadeyle meclis hükümet sistemi biçiminde belirtilir.²

¹ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Temmuz 2015, s.223., Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 21. Baskı, Beta Basım, İstanbul, Nisan 2016, s.495,

² Literatürde hükümet sistemlerinin birçok tasnifine rastlanabilir. Örneğin Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Temmuz 2015, Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 21. Baskı, Beta Basım, İstanbul, Nisan 2016, Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Mart 2002. Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (Çeviren: Prof. Dr. Ergun Özbudun), Ankara, Yetkin Basımevi, 1997 eserlerine bakılabilir.

Nitekim bir siyasal sistemde hükümet sisteminin belirlenmesi, yasama ve yürütmenin nasıl oluştukları ve birbirleriyle olan ilişkilerinin analiz edilmesini gerektirir. Böylesi bir analiz, anayasanın çerçevesini çizdiği hükümet sisteminde, özellikle yürütmenin başı olan devlet başkanının konumunu da incelemeyi gerektirmektedir. Bu yönde kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemler “Diktatörlük” veya “Mutlak Monarşi” olarak adlandırılmakta, yasama ve yürütme erklerinin yasamada birleştiği sistemler ise meclis hükümeti sistemi olarak adlandırılmaktadır.³

Çalışmada yukarıda belirtilen hükümet sistemi tasnifleri ele alınacak olup, özellikle bahsi geçen sistemlerin istikrarı, etkinliği ve en önemlisi katmanlı veya çok katmanlı⁴ toplumlardaki siyasal eşitliği sağlamak açısından ne ölçüde başarılı oldukları saptanmaya çalışılacaktır.

Hükümet sistemi, ülkedeki iktidarın örgütlenme biçimini gösterir.⁵ Hükümet sistemlerini belirlemede temel ölçüt, yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişkidir. Tüm demokratik hükümet sistemlerinde yargı organı bağımsız olduğundan, sistemlerin analizinde bir ölçüt olarak kullanılmamaktadır. Netice itibarı ile yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere, birbirlerinden ne ölçüde bağımsız veya birbirlerine ne ölçüde bağımlı olduklarına ve yürütmenin şekline bakarak o ülkedeki hükümet sisteminin ne olduğu belirlenir.

Bu kapsamda öncelikle kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri incelenecek olup, kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemler olarak belirtilen,

³ Zafer Gören, Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s. 144'den aktaran Ramazan Gülsün, İsviçre Hükümet Sistemi, International Journal of Legal Progress, Volume:2, Yıl 2016, No.2, s.131.

⁴ Çok katmanlılık (fragmented) kavramı için bkz. Tufan Erhürman, *Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği*, AUHFD, 61 (1), 2002, 107-147.

⁵ Mümtaz'er Türköne, Siyaset, 1. Basım, Lotus Yayınevi, İstanbul, Eylül 2003, s.160

“diktatörlük” veya “mutlak monarşi”, demokratik hükümet sistemlerinin birer örneği olmadıklarından çalışmanın dışında tutulacaktır.⁶

2.1.1 Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, çok basit bir tanımla, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Sert kuvvetler ayrılığından kasıt, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden mutlak bir şekilde ayrılmış iki organda olması ve bu iki organın kaynakları ve varlıklarının sürdürülmesi açısından birbirlerinden bağımsız olmalarıdır.⁷

Bir hükümet sistemini başkanlık biçiminde tanımlamak için, o sistemde bulunması gerekli birtakım temel unsurların varlığı araştırılmalıdır. Literatürde, bu unsurların neler olduğu hususunda farklı görüşler ortaya konulmuştur. Hükümet sistemlerini ayırt edebilmek için, hangi ölçütlerin benimseneceğini belirlemeden önce, bu farklı görüşlerin kısaca ele alınması ve bu yönde de başkanlık sisteminin kurucu ya da tanımlayıcı unsurlarının ortaya konulması faydalı olacaktır.

Hükümet sistemleri literatüründe başkanlık sisteminin birçok versiyonu üzerinde durulduğuna işaret etmek gerekir. Özellikle saf başkanlık sisteminden sapma unsurlarını barındıran bir hükümet sisteminin, gerçek bir başkanlık sistemi olarak ifade edilip edilmeyeceği tartışılmaktadır. Bu sistemden sapan örnekler olduğu halde, başkanlık sistemi versiyonlarındaki sapmaların derecesi de ayrı bir tartışma konusudur. İleride ele alınacağı üzere, saf başkanlık sisteminden sapmalar nedeniyle, bu tür örneklerin artık başkanlık sistemi olarak ifade edilemeyeceğine ilişkin görüşler oldukça ivme kazanmıştır. Üstelik bu görüşler, hükümet sistemi analizlerini günümüzde bir adım öteye taşımışlardır. Onlara göre sadece yasama yürütmenin oluşumu ve birbirleriyle olan etkileşimi değil, hükümet sisteminin aktörünün kim

⁶ Demokrasi, eski Yunanca'daki kelime anlamından yola çıkılarak "*halk tarafından yönetim*", "*halkın iktidarı*" (demoskratos) şeklinde tanımlanabilir. Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Başkanlık Sistemi, haz. Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.70.

⁷ Gözler, a.g.e., s.231.

olduğu ve bu aktör/lerin konumu da en az diğer unsurlar kadar önemlidir. Başkanlık hükümeti sisteminin önemli aktörü devlet başkanı olduğuna göre, sahip olduğu yetkilerin derecesi ve yoğunluğu sistemi başkanlık yapmaktan çıkaracak kadar önemli olabilir. Bu da saf başkanlık sistemlerinden sapmayı ortaya çıkarmakta ve hükümet sistemi hiper-başkanlık, süper başkanlık veya başkancı parlamenter sistem gibi farklı tasniflerle açıklanmaktadır.

Hükümet sistemlerinin, kontrol-denge mekanizmasıyla özdeşleşen gerçek kuvvetler ayrılığı yani başkanlık sistemlerinden ayrıldıkları ifade edilmektedir. Bunun nedeni ise demokratik kontrol ve dengenin zayıfladığı, başkanlık yetkilerinin aşırı güçlendirildiği, yasama ve yargıya da hâkim hale gelen başkanların bulunmasıdır. Literatürde ‘*başkancı*’, ‘*havaleci/delegasyoncu*’ veya başkanlık sistemlerinin daha fazla aşırılaşmış bir türü olarak ‘*hiper başkanlık*’ yahutta ‘*süper başkanlık*’ sistemleri olarak nitelendirilmektedir.⁸

Lijphart, başkanlık sistemini açıklarken bunu, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki üç kritik farka dayandırmaktadır. Ona göre başkanlık sisteminin tanımını bu şekilde ortaya konulabilir. Şöyle ki;

- 1- Yürütmenin başının anayasanın belirlediği bir görev süresi içinde seçilmesi ve istisnai haller dışında yasama organının güvensizlik oyu ile istifaya zorlanamaması yani yasamaya karşı sorumluluğunun olmaması;
- 2- Yürütmenin başının yani başkanın ya doğrudan doğruya ya da seçilmiş delegeler kanalı ile halk tarafından seçilmesi;
- 3- Başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisinin tek kişide toplanmasıdır.⁹

⁸ Şule Özsoy Boyunsuz, Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 3, Eylül 2016, ss.1-40, s.8.

⁹ Arend Lijphart, Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları, (çeviri Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), Salyangoz Yayınları, İstanbul, Mart 2006, s.119-120.

Lijphart'a göre başkanlık ve parlamenter sistemin saf örneklerinin yanı sıra bunlara ek olarak 6 melez yönetim biçimi daha bulunmaktadır.¹⁰ Yine Lijphart kendisinin yapmış olduğu tasnife göre demokrasileri sınıflandırırken, halk tarafından seçilen başkanın yanı sıra parlamentodan çıkan bir başbakanın bulunduğu sistemleri ciddi bir sorun olarak kabul ettiğini belirtmektedir. Yazara göre bu tip sistemlere genellikle "yarı-başkanlık" veya Shugart ve Carey'nin ifade ettiği gibi "başbakanlı başkanlık" sistemleri denilmektedir.¹¹

Lijphart, yarı-başkanlık sistemi içerisine dâhil edilebilecek bazı örneklerde halk tarafından seçilen başkanın zayıf bir konumu olduğundan bu sistemin parlamenter sistem gibi işlediğini belirtmektedir. Keza yarı başkanlık sisteminin tipik örneğini teşkil eden Fransa 5. Cumhuriyet'ini ise, başkanın parlamentodaki çoğunluğa bağlı olarak elde edeceği güce göre belli dönemlerde başkanlık sistemi, belli dönemlerde de parlamenter sistem olarak görmektedir.¹² Fransa'da devlet başkanı ve başbakanın birbirinden farklı siyasi gruplara ait oldukları dönemler, kohabitasyon (*cohabitation*) yani bir bakıma birlikte yaşama dönemleridir. Kohabitasyon, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğa göre oluşmuş hükümetin farklı siyasal görüşte olmalarını ifade eder.¹³ Sartori ise, başkanlık rejiminin üç temel kriteri olduğunu belirtmektedir.¹⁴ Ona göre başkanlık sisteminde, halk tarafından doğrudan doğruya veya benzer şekilde, belli bir zaman dilimi için seçilen bir devlet başkanı olmalı; hükümet ya da yürütme organı parlamento tarafından görevinden alınamamalı ve son olarak da yürütme organında devlet başkanı atadığı hükümetlere başkanlık etmeli veya onları yönlendirebilmelidir. Böylelikle

¹⁰ Lijphart, a.g.e., s.120.

¹¹ Lijphart, a.g.e.,s.123.

¹² Lijphart, a.g.e., s.123.

¹³ Onar, a.g.m., s.94.

¹⁴ Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", in *The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz and Arturo Velenzuela (eds.), The John Hopkins University Press, Balitimore and London 1994, s.106.

yürütmede otorite çizgisi yukarıdan aşağıya düz olarak inmektedir.¹⁵ Sartori'nin tanımına göre ancak bu üç şartın bir arada olması halinde saf bir başkanlık sisteminin varlığından söz edilebilir. Ayrıca Sartori, cumhurbaşkanının dolaylı olarak halk tarafından seçildiği durumlarda, halkın yaptığı seçimin ardından devreye giren aracının, sadece halkın seçimini onaylamakla sınırlı bir görevi olması gerektiğini belirtir. Yazara göre, ancak bu koşulun gerçekleşmesi halinde, birinci kriter sağlanmış olacak, aksi halde bu kriterin sağlanmadığı kabul edilecektir.¹⁶ Dolayısıyla Sartoriye göre, başkanın meşruiyetinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeye ya da buna benzer bir yöntemle dayanması, bu hükümet sistemi bakımından kurucu bir unsurdur.

Başkanlık sisteminde asıl olan başkanın meşruiyetini halkın iradesinden alabilmesidir. Bu yönde başkanın seçiminde, başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiyorsa, yasama meclisinin yetkisi basit bir onaylama işlemini aşmakta ve meclis seçim yaparken kendi tercihini kullanabilmekte ise, artık burada başkanlık sisteminden bahsedilmemektedir.¹⁷

Başkanlık sistemine ilişkin farklı unsurların, Shugart ve Carey tarafından ifade edildiği görülmektedir. Bu unsurlar;

- 1- Yürütmenin başı halk tarafından seçilmesi,
- 2- Yürütme ve yasamanın görev süreleri sabit olup birbirlerinin güvenine tabi olmamaları,
- 3- Hükümetin seçilmiş yürütmeden oluşması,
- 4- Başkanın anayasadan kaynaklanan kanun yapma/yasamaya ilişkin yetkilerinin (*law-making*) olmasıdır.

¹⁵ Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Mart 2002, s.20.

¹⁶ Sartori, a.g.e., 1997, s. 115-116.

¹⁷ Giovanni Sartori, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Ankara, Yetkin Basımevi, 1993, s.181-182.

Yazarlara göre bu son unsurun olmadığı durumlarda başkanın, yürürlüğe girmesinde hiçbir etkisinin olmadığı yasaları yürütmekten başka bir fonksiyonu olamayacaktır.¹⁸ Bu nedenle başkanların yasama/yasa yapma sürecine ilişkin bir takım yetkileri olması doğal kabul edilmektedir.

Yazıcı, yazarların ileri sürdüğü bu dördüncü unsurun, başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ilkesiyle nasıl bağdaştırılabileceği sorununu değerlendirmiştir. Ona göre ABD dâhil birçok başkanlık sisteminde, Anayasa'nın kongrenin kabul ettiği yasalar üzerinde başkana sunduğu güçleştirici veto yetkisi gibi anayasal mekanizmalarla, yürütmenin yasama sürecinde etkili olabilmesi sağlanmaktadır. Yine Latin Amerika başkanlık sistemi örneklerinde, anayasayla başkana kararnameyle yönetme yetkisi verildiğine dikkati çekmektedir. Yazar, bu örneklerde kuvvetler ayrılığının, ABD kurucularından Madison'ın da açıkladığı üzere, her iki organın kaynakları ve varlıklarını sürdürebilmeleri yönünden ayrı olmaları anlamına geldiğini belirterek bu duruma açıklık getirmektedir.¹⁹

ABD örneğinde, başkanın veto yetkisini kullandığı hallerde, ilgili yasanın kabul edilebilmesi, ABD Kongresi oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilmesine bağlıdır. Böylesi bir durumda ise başkanın, yasayı yayımlamaktan başka çaresi yoktur. Ancak bu çoğunluğun elde edilmesinin güç olduğu gerçeği karşısında ABD Kongresi başkanla uzlaşmak durumunda kalacak, aynı şekilde bütçeye ihtiyaç duyan başkanda, Kongreyle uzlaşmak durumunda kalacaktır.²⁰ Böylelikle ABD modeli başkanlık sisteminin temelini oluşturan fren ve denge (*checks and balances*) mekanizması kendini göstermektedir. Fren ve denge mekanizmasının, başkanlık sisteminin işlevi açısından son derece önemli bir

¹⁸ Yazıcı, a.g.e., s.26-27.

¹⁹ Yazıcı, a.g.e., s.27.

²⁰ Gözler, a.g.e., s. 236, Teziç, a.g.e., s. 535.

fonksiyona sahip olduğu kabul edilmesine rağmen²¹, yine de, başkanlık sistemine yöneltilen katılık gibi eleştirilerin giderilmesinde yeterli olmadığını belirtmek gerekir.²²

Juan Linz'in başkanlık sistemi tanımında ise iki unsur vardır. İlk unsur, yürütmenin başı olan başkanın da, yasama organı olan parlamentonun da halk tarafından seçilmesidir. Yazar bu unsur nedeniyle başkanlık sistemlerini, demokratik çift meşruiyet sistemleri olarak da tanımlamaktadır. İkinci unsur olarak da başkan ve parlamentonun belli bir süre için seçilmeleri ve bu iki organın devamının birbirlerinden bağımsız olması biçiminde kabul etmektedir.²³

Yazıcı, yukarıda belirtildiği üzere, literatürde başkanlık sistemini tanımlamak üzere geliştirilen unsurlardan hareketle sistemi şu unsurlarla tasnif etmektedir.²⁴

- 1- Yürütmenin başı olan başkanın, doğrudan veya doğrudan benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmesi;
- 2- Yasama ve yürütme organlarının görevlerine devam edebilmeleri açısından birbirlerine bağı olmamaları;
- 3- Yürütmenin iki başlı olmaması, yani yürütme organında otorite çizgisinin yukarıdan aşağıya düz olarak inmesidir. Bunun anlamı, tek kişiden oluşan yürütme organında, kabine üyelerinin başkanın yardımcıları olması ve onların atanması veya görevden alınması (azledilmeleri) tamamen başkanın inisiyatifinde olmasıdır.

Ancak bahsi geçen üçüncü unsura yönelik olarak Sartori yürütmenin tek yapılı olması hususunda şu görüşünü ifade etmektedir. Yazar, yasama organının bakanları

²¹ Hasan Tunç, Bülent Yavuz, Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, TBB Dergisi, Sayı 81, 2009, s.17.

²² Onar, a.g.m., s.96-97.

²³ Yazıcı, a.g.e., s.36.

²⁴ Yazıcı, a.g.e., s.37.

güvensizlik oyuyla denetleyebildiği ve hatta bu şekilde görevden alabildiği başkanlık sistemi örnekleri olabileceğini belirtmiştir. Ona göre bu mekanizmaların varlığı halinde dahi hükümet sistemi başkanlık sistemi olarak tasnif edilebilir. Zira yeni atanacak bakanlar yine başkan tarafından atanacaktır.²⁵ Dolayısıyla bakanların azledilmelerinden daha fazla göreve başkan tarafından getirilecek olmaları daha önemlidir. Ancak bu görüşe katılmayan Shugart ve Carey'e göre, yasama organının bakanlara güvensizlik oyu vermek suretiyle görevlerinden uzaklaştırılmaları yani bakanların azledilmesi yetkisinin yasama organında olması halinde o hükümet sistemi başkanlık sistemiyle bağdaştırılmaz²⁶.

Literatürde başkanlık sisteminin tanımlanmasında ortaya farklı unsurlar ve bunlara yönelik eleştiriler olduğu gibi, hükümet sistemlerinin klasik sınıflandırmaların ötesinde daha farklı örneklerinin bulunduğu da ileri sürülmektedir. Bu yönde Shugart, klasik dörtlü hükümet sistemi ayrımının yetersiz olduğu görüşünden hareketle hükümet sistemlerini 5'li tasnifle ortaya koymaktadır.

- 1- Saf başkanlık sistemi (*pure presidential system*),
- 2- Saf parlamenter sistem (*pure parliamentary system*)
- 3- Başbakanlı başkanlık sistemi (*premier-presidential system*),
- 4- Başkancı parlamenter sistem (*president parliamentary system*)
- 5- Başkanlı parlamenter sistem (*parliamentary with "president" system*)²⁷

²⁵ Sartori, a.g.e., 1997, s. 114.

²⁶ Matthew Soberg Shugart – John M. Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) s.112'den aktaran Nur Uluşahin, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.40.

²⁷ Shugart, Matthew S., "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, vol: 2, no: 1, 1993 s.30'dan aktaran Onar, a.g.m., s.76.

Shurgart ve Carey, Duverger'in yarı başkanlık sistemi (*semi presidential system*) olarak tanımladığı sistemi başbakanlı başkanlık sistemi (*premier-presidential system*) olarak adlandırmaktadırlar.²⁸

Bu yazarlara göre diğer bir hükümet sistemi, başkancı parlamenter sistemdir. Burada devlet başkanı bakanları seçip azledilebiliyor ve bakanlar parlamento tarafından düşürülebiliyorsa sistem başkancı-parlamenter sistemdir. Bu yönde başkancı–parlamenter sistemin dört unsuru olduğu ifade edilmektedir. Bunlar;

- 1- Başkan halk tarafından seçilecek;
- 2- Başkanın bakanları atama ve azletme yetkisi olacak;
- 3- Kabinenin parlamentonun güvenoyunu alması şart olacak;
- 4- Başkanın parlamentoyu feshetme veya kararname çıkarma yetkisi veya her iki yetkisi olacak.²⁹

Yeri gelmişken burada Uluşahin'in, iki başlı yürütme adını verdiği bu sistemlerin, başkanlık sisteminde olduğu gibi güçlü yürütmeden ödün veren ve gücün tek elde toplanması yerine bölündüğü sistemler olmaları nedeniyle hatalı yapılar olduğu görüşünü ifade etmek gerekir.³⁰

Gönenç yukarıda ifade edilen beşli hükümet sistemi tasnifinden yola çıkarak yürütmenin başı olan devlet başkanının göreve hangi biçimde geldiği (yürütmenin iki veya tek yapılı olup olmaması) ve devlet başkanının sahip olduğu anayasal yetkilerinden hareketle bu tasnifi benimsemektedir. Yazar bu kıstaslardan hareketle yapılacak

²⁸ Nur Uluşahin, Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanmasına” s. 229.

²⁹ Hasan Dursun, “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya’sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler”, TBB Dergisi, Sayı 67, 2006, s. 234.

³⁰ Uluşahin, a.g.m. s. 199.

hükümet sistemi tasnifinde, beş farklı hükümet sisteminin bulunduğunu belirtmiştir.

Bunlar;³¹

- 1- Parlamenter Sistem
- 2- Başkanlı Parlamenter Sistem
- 3- Yarı-Başkanlık Sistemi
- 4- Başkanlık Sistemi
- 5- Süper Başkanlık Sistemi

Gönenç, süper başkanlık sisteminin üç unsurun “başkanın halk tarafından seçilmesi; bu şekilde seçilen başkanın parlamentoyu feshedebilmesi; parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan hükümeti azledilmesi –bu koşulla yürütmenin iki yapılı olduğu anlaşılıyor-; devlet başkanının yasama, atama ve olağanüstü hal yetkilerinin, diğer tüm hükümet sistemlerinde olduğundan daha fazla olması” şeklinde belirtmektedir.³²

Bu ilkeler çerçevesinde, saf başkanlık rejimine ABD; saf parlamenter rejime ise İngiltere, Federal Almanya, İtalya; başbakanlı başkanlık sistemine yani bir diğer adı ile yarı-başkanlık sistemine de Fransa örnek gösterilmektedir. Bu aktarılan ayrımlar incelendiğinde başkancı parlamenter sistemde veya bir diğer adı ile süper başkanlık sisteminde, güçlü yetkileri olan cumhurbaşkanıhalk tarafından seçilmekte olup, başbakan ve bakanlar kurulunun da hem yasama hem de yürütmenin diğer kanadı olan başkana karşı sorumlu olmaları söz konusudur. Yani bu sistemde, başkan bakanlar kurulunu azledilebilmekte ve ayrıca bakanlar kurulu yasama organı tarafından da düşürülebilmektedir. Geçmişte Weimar Almanya'sı, günümüzde Rusya

³¹ Levent Gönenç, Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği, Güncel Hukuk, www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf.

³² Gönenç, a.g.m., s. 42.

Federasyonu bu sisteme örnek gösterilmektedir.³³ Özellikle ABD başkanlık rejiminden etkilenmiş olan bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan rejim için başkancı rejim tanımlaması kullanılmaktadır.³⁴

Başkanın halk tarafından seçildiği ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun bulunduğu, buna karşın başkanının yetkilerinin çok sınırlı olduğu azil ve fesih yetkisinin olmadığı sistemler ise başkanlı parlamenter sistem olarak adlandırılmakta olup Slovakya, Bulgaristan ve günümüzde Türkiye bu sisteme örnek olarak gösterilmektedir.³⁵

Yukarıda ayırıcı olarak ifade edilen devlet başkanının yetkilerine dikkati çekmek gerekir. Devlet başkanlarının parlamentoyu feshedebilmeleri veya yürütmenin iki yapılı olduğu durumlarda yürütmenin diğer kanadını azledilmeleri önemli ve ayırıcı yetkililerdir. Bu yetkilere sahip devlet başkanı şüphesiz hükümet sisteminde önemli bir konuma gelmektedir. Her hükümet sisteminin karakteristiği içerisinde devlet başkanlarının bu yetkileri belirli derecelerde bulunmaktadır.³⁶ ABD’de güçlü bir başkan olmasına rağmen, bu başkanın yasama organı üzerinde fesih yetkisi yoktur. Ancak başkan kendi bakanlarını/sekreterlerini atar ve azledebilir. Buna karşılık yarı-başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanları yasama organını feshedebilirken, yürütmenin diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulunu azletme yetkisi bulunmamaktadır.

Shugart ve Carey ile Gönenç’in ifade ettikleri hükümet sistemi tasnifleri, devlet başkanlarının bu önemli yetkilerine dayanmaktadır. Ancak devlet başkanlarının

³³ Gönenç, a.g.m., s. 42, Dursun, a.g.m., s.236, Onar, a.g.m., s.76.

³⁴ Teziç, a.g.e., s.529.

³⁵ Gönenç, a.g.m., s. 40-41., Hasan Buran, Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine, Süleyman Demirel Üniversitesi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2009, C.14, S.1, s. 84-85.

³⁶ Bu yönde yetkilerin derecelendirmesinin yapıldığı bir çalışma için bkz. Yetkin Çınar, Türkmen Göksel, “Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Tepav Raporu, Temmuz 2015, R201503, s.3-4.

sahip oldukları bu önemli yetkileri, onların “koşula veya şarta bağlı” yetkiler biçiminde benimsenmemesine bağlıdır. Dolayısıyla bir hükümet sisteminde devlet başkanının yasama organını feshetmesi, belirli koşullar ve şartların gerçekleşmesi halinde mümkünse, burada koşula bağlı bir yetkiden söz edilir. Yetkilerin devlet başkanının “kendi inisiyatifiyle” kullanabilmesi önemlidir. Shugart ve Carey ile Gönenç’in analizlerinde bu tür yetkiler ayırıcı değildir.³⁷ İleride ele alacağımız Kıbrıs Anayasası ile Annan Planı’nda önerilen hükümet sistemleri bu beşli tasnif ve bu tasniflerin unsurları üzerinden ele alınacaktır. Bu iki hükümet sistemine ilişkin değerlendirmeler olmakla birlikte Kıbrıs Cumhuriyeti ve Annan Planında devlet başkanlığı makamının oluşumu ve bu makamda bulunanların sahip olduğu yetkilere de bu ölçüde değinilecektir.

Yukarıda ifade edilen beşli tasnifte geçen başkanlı parlamenter sistem ya da başbakanlı başkanlık sistemi konusunda doktrinde farklı görüşler vardır. Sartori, özellikle “*başkanlı-parlamenter sistem*” ayrımını benimsemekte olup, ona göre yetkisi bulunmayan bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliyor olması bir sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkarmayacaktır. Elgie ise “yarı-başkanlık” sistemini, halk tarafından doğrudan seçilen bir cumhurbaşkanı ile siyaseten yasama organına karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlardan oluşan bir siyasal rejim olarak adlandırmaktadır.³⁸

Onar, doktrinindeki bu ikilem hakkında “ya Elgie gibi bu unsuru taşıyan tüm örnekleri yarı-başkanlık sistemi olarak kabul etmek veya Shugart’ın yaptığı gibi, yetkileri sınırlı olsa bile, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının bulunduğu sistemi, başkanlı parlamenter sistem biçiminde adlandırarak, parlamenter sistemden ayrımının daha uygun olacağını” belirtmektedir.

³⁷ Gönenç, a.g.m., s.39-40.

³⁸ Dursun, a.g.m .s.232-233, Uluşahin, a.g.m., s. 223.

Bir diğerk hükümet sistemi tasnifinin Fish tarafından yapıldığına değinen Onar, bu tasnifte; parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve süper-başkanlık sisteminin (*süper presidentialism*) bulunduğunu belirtmiştir. Bu tasnife göre, olağanüstü yetkilere sahip bir devlet başkanı karşısında, oldukça zayıf konumda bulunan bir yasama organının varlığı, o hükümet sistemini süper-başkanlık olarak tanımlamayı gerektirmektedir.³⁹ Fish, sistemi süper başkanlık olarak tanımlayabilmek için “belirli bir derecede de olsa devlet başkanının kararname çıkarma yetkisiyle yasama yetkisine sahip olabilmesi; hükümetin oluşumuna karar verebilmesi ve yasamanın denetimine karşı hükümeti koruyabilmesi koşullarının varlığının” gerekli olduğuna dikkati çekmektedir.⁴⁰ Onar bu yetkilerin yanı sıra, başkanın yasama organını feshedebilme yetkisinin de eklenebileceği belirtmektedir.⁴¹

Uluşahin, devlet başkanın yasama meclisini fesih yetkisini kuvvetler ayrılığından önemli bir sapma olarak kabul etmiştir. Ancak bu sapmayı, sadece sistem-içi bir sapma olarak görmektedir. Bu yetkinin varlığı halinde dahi sistemin başkanlık sistemi olmaktan çıkmayacağını kabul etmektedir. Belirtildiği üzere devlet başkanının yasamayı fesih yetkisine sahip olmasının ise sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkaracak ve kuvvetler ayrılığından ciddi bir sapma olduğu yönünde önemli görüşler bulunmaktadır. Ancak Sartori de devlet başkanın parlamentoyu fesih yetkisinin onu çok güçlendireceği bir unsur olarak kabul etmekte ancak bu sistemin diğerk kriterlerinin varlığı halinde yeniden sınıflandırılmasını gerektirecek bir unsur olarak görmemektedir.⁴² Dolayısıyla Sartori de devlet başkanının fesih yetkisinin sistemi başkanlık yapmaktan çıkarmayacağı ve bunu sadece sistem içi bir sapma olacağı yönündeki görüşü benimsemiştir.

³⁹ Onar, a.g.m., s.77.

⁴⁰ Onar, a.g.m., s.77-78, Dursun, a.g.m., s.235.

⁴¹ Onar, a.g.m., s.78.

⁴² Sartori, a.g.e., 1997, s.118.

Erhürman da “başkanın görevden alınması mümkün olmadığı sürece, başkana verilecek yasama organını fesih yetkisi, sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmayacak, olsa olsa başkanın sistem içindeki konumunu daha da güçlendirecek bir anormali olarak değerlendirilebilir” demektedir.⁴³ Bu yazarlara ek olarak Gözler de başkanın yasama organını feshedememesinin başkanlık sisteminin “sine qua non” yani olmazsa olmaz bir şartı olmadığını ve başkana fesih yetkisi tanınmış olması halinde bunun bir sapma olduğunu, sırf bu nedenle bir sistemin başkanlık sistemi olmaktan çıkarılamayacağını belirtmektedir.⁴⁴ Oysa az önce de belirtildiği gibi bazı yazarlar ise, başkanın parlamentoyu feshetme yetkisinin olduğu sistemler “başkanlık sistemi” değil, “başbakanlı başkanlık sistemi” (yarı başkanlık) veya “başkanlı parlamenter sistemler” (süper başkanlık) olarak tanımlamaktadır.⁴⁵ Yani bu görüştekilere göre yürütmenin, yasama organının güvensizlik oyuyla düşürülememesinin yanında, yasama organının da yürütme organı tarafından feshedilememesi, sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilebilmesi için önem arz etmektedir.

Başkanlık sisteminde başkanın bakanları atama ve azletme yetkisi hususunda da farklı değerlendirmelere rastlanmaktadır. Bu yönde başkanın kabine üyelerini serbestçe atamasının istisnaları vardır. Örneğin ABD’de anayasa yapılırken, başkanın kabineye atadıkları üzerinde eyaletlerin temsili sağlayan ikinci meclis yani Senato’nun öneri ve onay yetkisinin olması kabul edilmiş ve bu kuvvetler ayrılığına aykırı bir düzenleme olarak görülmemiştir.⁴⁶ Keza bu hususta seçimi yada atamayı yapan hala başkandır, bu hususta inisiyatif başkandadır. Nitekim 1987 Kore’si, Nijerya, Filipinler

⁴³ Tufan Erhürman, Çare Başkanlık Sistemi mi? KKTC’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Işık Kitabevi, Lefkoşa, Mayıs 2011, s. 46.

⁴⁴ Gözler, a.g.e, s.234.

⁴⁵ Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemi”, Tercüman, 17.01.2005.

⁴⁶ Matthew Soberg SHUGART – John M. CAREY, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992, s.106.

ve ABD istisnaları dışında başkanlık sistemlerinin büyük çoğunluğunda, başkanlar kabinelerini hiçbir organın katılımı olmaksızın seçmektedirler.⁴⁷

Bu ülkelerde, saf başkanlık rejiminde olan başkanlardan daha güçlü bir başkan bulunmaktadır. Bu başkanların siyasi hayatı kendi tekellerine alması ve zamanla büyüyen sorunların çözülememesi durumlarında ordunun müdahalesi sonucunu doğurmaktadır.⁴⁸ Bazı Latin Amerika ülkelerinde, başkanlık sisteminin başarısız olmasının gerisinde bu ülkelerde derin bölünmeler yaşanmış olması vardır. Başkanlık sistemi etnik ayrılıkların ve derin bölünmelerin yaşandığı toplumlarda iyi bir seçenek olarak görülmemektedir. Bunun nedeni başkanlık sisteminden sapan çok güçlü devlet başkanının bulunduğu mevcut örneklerde siyasal rejimin demokrasiden ciddi bir biçimde sapmasıdır.⁴⁹ Özellikle başkanlık sisteminin “kazanan her şeyi alır” doğası gereği, belli bir kesim etnik grup kendini temsil dışında, daha açık bir anlatımla dışlanmış hissedebilecektir. Bu ülkelerdeki sistemler için başkancı rejim deyimi kullanılmaktadır.⁵⁰ Böyle olmakla beraber genel olarak disiplinsiz partilere sahip olan Latin Amerika ülkelerinin parlamenter sisteme geçmelerinin pek de uygun olmayacağı ihtimali de ifade edilebilir. Keza parlamenter sistem ancak disiplinli partilerin mevcut olmasıyla iyi işleyebilen bir sistemdir.⁵¹ Ordunun müdahalesi ise bir ülkede demokrasi adına çok ciddi bir tehlike arz etmektedir. Bu ülkelerdeki, ordunun müdahalesi sorunu başkanlık rejiminin de bir sorunu olmakla beraber, bu tehlikenin, aynı zamanda parlamenter rejimler içinde söz konusu olduğu belirtilebilir. Bu duruma, gerek coğrafi gerekse tarihi açıdan Kıbrıs’a en yakın örnek 12 Eylül 1980’de Türkiye Cumhuriyeti’nde yaşanmış olan askeri müdahaleyi gösterebiliriz. Tüm bu söylenenler

⁴⁷ Uluşahin, a.g.e., s.51.

⁴⁸ Teziç, a.g.e., s.540.

⁴⁹ Latin Amerika’da hükümet sistemi ve siyasal rejim tartışmaları hakkında bkz. Ergun Özbudun, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analiz, Sayı: 1, Mayıs 2015, s. 2 vd. Mustafa Erdoğan, Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analiz, Sayı: 3, Aralık 2016, s. 9 vd.

⁵⁰ Teziç, a.g.e., 539.

⁵¹ Sartori, a.g.e., s.129-130.

ışığında bu noktada askeri darbelerin hükümet sistemlerinden değil de, toplumların siyasal kültür ve sosyo-ekonomik yapılarından kaynaklandığını belirtmek de yanlış olmayacaktır. Esas sorun ülkedeki rejimin istikrarının sağlanmasıdır.⁵²

Ancak başkanlık sistemlerinden sapan ülkelerde, en azından siyasal rejimin otoriter bir rejime evirildiği birçok örnek de görülmektedir. Teziç, Latin Amerika ülkelerinin anayasal deneyiminin sadece ABD modeli başkanlık sisteminden değil, diğer birçok açıdan da farklılaştığına işaret etmektedir. Demokrasi eksikliği, parti yapısı, sosyo-ekonomik krizler vs. sebeplerle, ABD modeli başkanlık rejiminin farklılaşarak, otoriter eğilimlerle belirginleşen başkanlı (hiper-başkanlık) sistemlere dönüştüğü belirtilmektedir. Yazara göre başkanlı sistemlerde başkanın anayasal yetkileri çoğalmakta ve gücü kişiselleşmektedir. Bu yönleriyle de ABD modelinden esaslı bir şekilde ayrılmaktadır ki bahsi geçen örneklerde, parlamenter sisteme has bazı özelliklerin anayasal sisteme monte edildiğine de dikkat çekilmektedir.⁵³

Başkanlık sisteminde yürütme ile yasamanın organik ve işlevsel açıdan birbirlerinden ayrılmış olmalarının yanında, devlet yönetiminde koordinasyonun sağlanabilmesi için “frenler ve dengeler” veya “denetlenme ve dengelenme” yapısı kurulmaktadır. Bu yapı bir nevi iki organın birbirlerinin işlevlerine katılmalarını ve birbirlerini bir ölçüde durdurabilmelerini sağlayan bir mekanizmadır.⁵⁴ Yani yürütme organı ile yasama organı arasında karşılıklı etkileşim araçları vardır. Başkan tarafından yapılan milletlerarası antlaşmaların onaylanması, başkanın meclisin kabul

⁵² Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, Amme Dergisi, Cilt:29, Sayı:3, Eylül 1996, s.73.

⁵³ Teziç’ten aktaran Adnan Küçük, Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Ocak 2016 / Cilt: 6, Sayı: 1, s. 27. Orijinal eser için bkz. Erdoğan TEZİÇ, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, Yeni Türkiye D., Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013,s. 367.

⁵⁴ Mustafa Erdoğan, Anayasa ve Özgürlük, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 280.

ettiği yasaları veto edebilmesi, meclisin yürütmenin ihtiyaç duyduğu bütçeyi onaylamayabilmesi iki organ arasındaki etkileşim araçlarından bazılarıdır.⁵⁵

Yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı halk tarafından seçiliyor olması nedeniyle başkanlık sisteminin daha demokratik olduğunu ileri süreler de vardır.⁵⁶ Kanımızca devlet başkanın doğrudan veya benzeri bir şekilde halk tarafından seçiliyor olması parlamenter sisteme oranla başkana daha fazla meşruiyet ve demokratiklik kazandırmaz. Devlet başkanının demokratik meşruiyetinin sadece halk tarafından seçilmeyle bağdaştırılması, siyasal rejimin demokratik olması açısından tek ve asli bir koşul değildir. Toplumdaki azınlıkların, yürütme organında temsiline olanak sağlayan parlamenter sistemdeki çoğul yürütme, başkanlık sistemindeki tek kişilik yürütmeye göre çok daha demokratiktir.⁵⁷ Ancak başkanlık sistemindeki tek kişilik yürütme kriterine uymayan bazı örnekler vardır. Bu örnekler tanımladığımız saf başkanlık sisteminden bir sapma olmakla beraber, sistemin geniş anlamda başkanlık sistemi kapsamında ele alınmasını engeller nitelikte değildir.⁵⁸

Kolejyal yürütme kavramı ve bu hükümet sistemine ait örneklerin üzerinde ikinci bölümde durulması, çalışmanın bütünlüğü açısından daha uygun olacağından şimdilik bu tespitle yetiniyoruz.

2.1.1.1 Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları

Başkanlık sisteminde yürütme organı tek yapılıdır, devlet başkanı belli bir süre için seçilmekte ve yürütmenin güvensizlik oyuyla görevinden alınması söz konusu değildir. Bu nedenle genel kabule göre bu sistemde hükümet krizleri doğmamakta ve buna bağlı olarak da istikrarlı bir yönetim söz konusu olmaktadır.⁵⁹ Ancak bu durumun da eleştirisi yok değildir. Yasama ve yürütme arasında çatışma olması veya

⁵⁵ Gözler, a.g.e, s. 235.

⁵⁶ Türköne, a.g.e., s.165.

⁵⁷ Uluşahin, a.g.e., s.160.

⁵⁸ Uluşahin, a.g.e., s.165.

⁵⁹ Gözler, a.g.e., s. 239.

devlet başkanın halkın desteğini kaybetmesi durumunda, sistem bu sorunu çözebilecek yollar içermediğinden demokratik rejim zarar görebilecektir.⁶⁰

Başkanlık sisteminin olumlu yanlarından biri de daha etkin yani güçlü bir yönetim anlayışını ortaya koyduğu düşüncesidir. Bu düşüncüyü ön plana çıkaranlar, tek kişilik yürütme, organının doğrudan veya benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmesi sonucu devlet başkanına verdiği güç, meşruluk ve sabit görev süresini gerekçe olarak göstermektedirler.⁶¹ Ancak parlamenter sistemle kıyasladığımızda yürütme ve yasama arasındaki kuvvetlerin sert ayrılığı sebebiyle bu hususun da olumsuz yanı olabileceği belirtilebilir. Yasama organı üzerinde, yasaların çıkarılması hususunda etkili olmayan devlet başkanının, seçimlerde vadettiği politikalarını gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu yasaları çıkartamayacağından etkin bir yönetim sergileyemeyecektir.⁶² Örneğin ABD Anayasasına göre, Kongre'nin milletlerarası antlaşmaları, federal düzeydeki önemli görevlilerin (mesela bakanlar, Yüksek Mahkeme üyeleri, büyükelçiler) atanmaları hususunda onaylama yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla bu hususların Kongrenin onayına bağlı olması sebebiyle, başkanla aynı ideolojik görüşte olmayan Kongre çoğunluğunun olduğu durumlarda, başkanın iç ve dış siyasetini yürütebilmesi oldukça zor olabilecektir (ABD Anayasası madde 2 bölüm 2). Ancak en azından ABD örneğinde böylesi durumlarla çok sık karşılaşmadığı, bunun sebebinin de Amerikan siyasi partilerin ideolojik birlik ve parti disiplininden yoksun olmaları biçiminde açıklanır.⁶³ Yine Amerikan sisteminin bu hususta etkili olan diğer bir özelliğide lobicilik faaliyetlerinin yaygın olmasıdır.

⁶⁰ Erhürman, a.g.e., s. 51-52.

⁶¹ Gözler, a.g.e, s. 239.

⁶² Erhürman, a.g.e., s 53-54.

⁶³ Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi tartışmaları", içinde, Başkanlık Sistemi, Haz. Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.108.

Lobicilik özellikle “başkanla kongrenin uzlaşmasını teşvik eden, bu iki organın kilitlenmesini önleyen önemli” bir faktördür.⁶⁴

Başkanlık sisteminin asli unsurlarından biri yürütme organının da yasama organı gibi doğrudan veya doğrudan benzeri yöntemle halk tarafından seçilmesidir. Sistem bu unsuru nedeniyle diğer hükümet sistemlerine oranla daha demokratik kabul edilmektedir. Bu demokratiklik düşüncesine gerekçe olarak, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, halkın işler kötü gittiğinde kimden hesap soracağını bilmesi nedeniyle hesap sorulabilirlik özelliği taşıması ve seçmenin oy kullanırken kimin hükümet edeceğini biliyor olması gösterilmektedir.⁶⁵ Ancak salt yürütme organının seçilme şekli nedeniyle bu sistemin daha demokratik kabul edilmesi yüzeysel bir yaklaşım olabilir. Bunun gerekçeleri çalışmanın diğer bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınacağından bu aşamada sadece bu karşıt görüşü vurgulamak yeterli olacaktır.

2.1.1.2 Başkanlık Sisteminin Sakıncaları

Başkanlık sisteminin sakıncası ya da olumsuz eleştirilerinden en önemlisi, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, hem yasama ve yürütme genel oyla seçilmekte, hem de bu iki güç birbirinden bağımsızdır. Bu nedenle devlet başkanın meşruluğu doğrudan halka dayanmaktadır. Ancak halk tarafından seçilen parlamentoların varlığı da düşünüldüğünde bu durum “çift meşruluk” sorununu yaratmaktadır. Bu olgu karşısında başkanlık sisteminin iyi işleyebilmesi, yasama ile yürütme organının siyasal görüşleri bakımından birbirleriyle uyum içerisinde olmalarına da bağlıdır.⁶⁶ Çifte meşruiyet sorunu ya da eleştirisi, bu iki organın farklı siyasal görüşte oldukları durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu iki güç

⁶⁴ Serap Yazıcı, Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, içinde, Başkanlık Sistemi, Haz. Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s.134.

⁶⁵ Gözler, a.g.e, s. 239.

⁶⁶ Mehmet Turhan, Anayasal Devlet, 3. Baskı, Ankara, Naturel Yayınları, Eylül 2004, s.116.

arasındaki bir uyuşmazlık, krizin, askeri darbe gibi demokratik olmayan yollarla çözümlenmesine yani rejim krizine yol açabilir.⁶⁷ Nitekim bu iki organın sahip oldukları meşruluk, iki organ arasında uyuşmazlık çıkması halinde kimin karar vereceği sorununu yaratmış ve bu da bazı Latin Amerika ülkelerinde ordunun müdahalesiyle çözülmüştür.⁶⁸ Ancak Özbudun, başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika'daki başkanlık sistemi deneyimlerinin zaman zaman kişisel diktatörlüklere dönüşmesinin veya askeri darbelerle kesintiye uğramasının sadece hükümet sistemi sebebiyle olmadığını, ancak bunun da bir etken olduğunu belirtmektedir.⁶⁹ Turhan ise aynı konuda, anayasada belirlenen hükümet sisteminin, seçim sistemine ve buna bağlı olarak ortaya çıkacak parti yapısına göre ortaya çıkabilecek sorunlar açısından görece önemsiz olduğunu söylemektedir.⁷⁰

Başkanlık sistemindeki bir diğer sorun ise kazananın her şeyi almasıdır. Sistemin bu özelliği demokratik yarış toplam sıfır oyunu haline getirmekte ve toplumda kutuplaşmaya sebep olmaktadır.⁷¹ Belli bir süre için seçilen ve çok istisnai bazı durumlar dışında görevinden alınamayan başkan yürütmeyi ele geçirmekte ve kaybedenler bir dahaki seçime kadar kendilerini yürütmeye temsil edememektedirler. Bu demokratik olmayan ülkelerde yarışın gerisinde kalanların sisteme demokratik olmayan yöntemlerle müdahale etmelerine neden olabilir. Sabit görev süresinin oluşu bu seçimlerin toplam-sıfır niteliğinin yarattığı tehlikeyi daha da artırmakta ve başkanlık seçimlerindeki gerilim ve kutuplaşmayı da artırmaktadır.⁷²

⁶⁷ Gözler, a.g.e, s. 239-240.

⁶⁸ Juan J. Linz, "Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal Ve Sosyal Sonuçları", BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, çev: Ergun Özbudun-Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s.119.

⁶⁹ Özbudun, a.g.m., s.109.

⁷⁰ Turhan, a.g.e., s.123-126

⁷¹ Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", çev: Ergun Özbudun, Demokrasinin Küresel Yükselişi, der: Larry ve Plattner, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.147.

⁷² Linz, (1995), a.g.m., s.148, Gözler, a.g.e, s. 240.

Başkanlık sistemine yönelik bir diğer eleştiri sistemin katı olmasıdır. Yukarıda da değindiğimiz gibi başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçilmekte, sıra dışı ve istisnai bir yol olan “*impeachment*” (suçlandırma) dışında görevinden uzaklaştırılmamaktadır.⁷³ “*Impeachment*” başkanlık sisteminde başkanın sadece anayasada öngörülen vatan hainliği, rüşvet gibi suç teşkil eden bir faaliyetinden dolayı görevden alınması olup, ABD’de bu suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine, başkanı yargılama yetkisi ise Senatoya aittir.⁷⁴ Başkanın sabit görev süresi sistemi katılaştırmakta, siyasi krizlerin rejim krizine dönüşmesine sebep olabilmektedir. Zira bu koşullar altında, devlet başkanını anayasal yöntemlerle görevinden uzaklaştıramayan muhalefet, hukuk dışı yollara başvurabilmekte ve sonuçta daha önce belirttiğimiz gibi hükümet darbesine sebep olabilmektedir.⁷⁵ Bu nedenle başkanlık rejiminde organlar arasındaki çatışmalar sadece demokratik olmayan yollarla ve darbelerle çözülebildiğinden sistem kesintiye uğramaya daha eğilimlidir.⁷⁶ Yine bu sabit görev süresinin bir sonucu olarak halk tarafından meşruluğunu tamamen yitirmiş veya birçok hatalar yapmış bir başkanı görev süresi bitene kadar görevinden uzaklaştırmak da mümkün değildir.

Başkanlık sistemlerinin bazılarında devlet başkanının yeniden seçilmesi mümkün değildir, bazılarında ise aynı kişinin bir dönemlik aradan sonra seçilmesine izin verilmiştir; bu nedenle süresi dolunca yetenekli ve halkın desteği arkasında olan başkan yeniden seçilememektedir. Şüphesiz bu durumlarda da başkanlık sisteminin katılık eleştirisini ifade etmek yanlış olmayacaktır.⁷⁷

Parlamente sistemde meşruluğunu tamamen yitirmiş bir başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi olanağı bulunmaktadır. Bu yönüyle başkanlık

⁷³ Uluşahin, a.g.e., s.38.

⁷⁴ Gözler, a.g.e, s.235.

⁷⁵ Tufan Erhürman, Başkanlık Sistemi, Adım, Cilt:1, Sayı:1, Mart-Nisan 1996, s. 6.

⁷⁶ Uluşahin, a.g.e., s. 84.

⁷⁷ Uluşahin, a.g.e., s. 96.

sistemine kıyasla parlamenter sistemdeki bu esneklik, onun demokrasi açısından daha üstün olarak kabul edilmesini sağlamaktadır.

Ayrıca başkanlık sistemi iktidarı bireyde toplayarak, iktidarın kişiselleşmesine daha fazla olanak sağlamaktadır.⁷⁸ Tek yapılı yürütme özelliği olan başkanlık sisteminde tüm yürütme iktidarı tek başına devlet başkanında toplanmaktadır. Bu, özellikle siyasal rejimin otoriter yönetim anlayışıyla özdeşleştiği toplumlarda, devlet başkanın sahip olduğu yetkiler de göz önüne alınırsa, sistemin diktatörlüğe dönüşmesi ihtimaline imkân vermekte ve demokrasiyi tehlikeye düşürebilmektedir. Bu nedenle de demokrasinin yerleşmediği, siyasal kültürün kodlarıyla demokrasinin yoğrulmadığı örneklerde başkanlık sistemi büyük bir tehlike arz etmektedir. Bunun nedeni böylesi demokratik siyasal kültür geleneği yerleşmemiş ülkelerde güçlü yetkilerle donatılmış devlet başkanın, bir süre sonra diktatöre dönüşebilmesinin muhtemel olmasıdır. En azından bu durumlarda devlet başkanın önemli yetkilerini çoğulculuk adına kullanmayacağı muhtemeldir. Nitekim yürütmede yer alan devlet başkanının performansının, “etkili hükümet etmeye yönelik bir anayasal düzen ve uzlaşmacı bir siyasi kültür hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin değerlendirilmesi gereken ilk hususlar” olması gerektiği doktrinde üzerinde uzlaşmış hususlardan biridir.⁷⁹

Başkanlık sisteminin bir diğer olumsuz yanı, yürütme ve yasama arasında ortaya çıkabilecek gerilimleri azaltacak veya yatıştırarak bir gücün bulunmamasıdır. Daha sonra değinecek olmamız nedeniyle, burada sadece parlamenter sistemin bu yönden daha ılımlı bir ortam sağladığını belirtmekle yetinebiliriz.

⁷⁸ Gözler, a.g.e., s. 240.

⁷⁹ Saadet Yüksel, Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler, İUHFM, Cilt 73, S. 2, 2015, s. 136. Shugart ve Carey, a.g.e., s. 18-27.

Yukarıda başkanlık sistemine yöneltilen olumsuz eleştiriler veya bu sistemin belli başlı sakıncalarına değinilmiştir ancak bu hususlarda aksi görüşte olan yazarlar da bulunmaktadır.

Öncelikle başkanlık sisteminin kazananın herşeyi aldığı, kaybedenin ise herşeyi kaybettiği bir sistem olduğu eleştirisine dönük olarak, siyasal yarışın, sadece yürütmenin elde edilmesi için yapılmadığı, bu nedenle de sistemin siyasi mücadeleyi “ya hep ya hiç” oyununa dönüştürmediği ileri sürülmektedir. Bu görüşü savunanlara göre aksine parlamenter sistemde yürütme yasamanın içinden çıkmakta, yasama organında çoğunluğu ele edenler yürütmeyi de elde edeceklerdir. Bu nedenle aslında siyasal mücadele parlamenter sistemde “ya hep ya hiç” oyununa dönüşmeye daha eğilimlidir.⁸⁰ Ancak bu görüşe katılmak mümkün değildir. Çünkü parlamenter sistemlerde koalisyon hükümetlerinin kurulması büyük bir olasılık olduğundan, farklı görüşlerin yürütme organında da temsil edilebilmesi kuvvetli bir ihtimaldir. Oysa başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden oluştuğu için diğer görüşler bir diğer seçim dönemine kadar yürütme organında temsil edilememektedirler.

Genel olarak başkanlık sisteminin, yürütmenin yapısı nedeniyle çoğunlukçu bir toplumsal yapı oluşturduğu kabul edilirken, parlamenter sistemin, çoğulcu bir toplumsal yapı oluşturduğu kabul edilir. Çünkü parlamenter sistemde azınlıklarla oluşacak koalisyonların yürütmede kendilerini temsil etme imkânı doğabilmekte ancak başkanlık sisteminde çoğunluğun seçtiği başkan yürütme görevini üstlenmekte ve diğer azınlıklar başkanın seçildiği süre zarfında yürütmede temsil edilememektedir.

Tüm bu sakıncaların sonucu olarak, başkanlık sisteminin demokratik geleneği olmayan otoriter yönetimlerde tehlike arz etmektedir. Sartori monarşilerden cumhuriyete geçmiş olan Avrupa ülkelerinde başkanlık sisteminin bulunmayışını

⁸⁰ Erdoğan, a.g.e., s. 284.

tarihsel bir olgu olarak kabul etmekte ve monarşilerde irsi bir devlet başkanının olduğunu ve bu nedenle bu ülkelerde seçilmiş başkanlara yer olmadığını söylemektedir.⁸¹ Ancak bu konuda eklenmesi gereken bir nokta, başkanlık sisteminin başarısız örnekleri olan Latin Amerika ülkelerindeki sorunların tek kaynağının başkanlık rejimi olmadığıdır. Çünkü bu daha önce de değinmiş olduğumuz gibi bu ülkelerdeki parti sistemleri dikkate alındığında parlamenter rejimin de daha iyi sonuçlar doğuracağı çok kuşkuludur. Dolayısıyla hükümet sisteminin istikrarlı ve etkili olmasında sosyolojik yapının yanında siyasi parti yapıları, seçim sistemleri ve siyasal kültürün de önemi vardır.

Başkanlık sistemini savunanlar, parlamenter sistemin olumlu özellikleri yanında hükümet istikrarsızlığı yarattığını söyleyerek başkanlık sistemini daha iyi bir seçenek olarak göstermektedirler. Ancak değinmiş olduğumuz gibi başkanlık sistemindeki sistemin tıkanması sakıncası, hükümet krizinden çok daha büyük bir tehlike teşkil etmekte olup yürütmenin sabit görev süresi nedeniyle başkanlık sisteminin istikrarlı hükümetler yaratması onu daha iyi bir seçenek durumuna getirmemektedir.

2.1.2 Parlamenter Sistem

Parlamenter sistemde yürütme ve yasama organları birbirlerinden ayrı olmakla beraber bu iki organ arasında işbirliği ve etkileşim söz konusu olduğundan bu sistem “yumuşak kuvvetler ayrılığı”na dayanan bir hükümet sistemi olarak tanımlanır.⁸² Özellikle günümüzdeki siyasi partiler gerçeği göz önüne alınırsa bu iki organın birbirleriyle bütünleştiklerini söyleyebiliriz.

Parlamenter sistemde yürütme ve yasama organları arasında etkileşim ve karşılıklı bağımlılık söz konusudur. Yürütme hem göreve başlayabilmek için yasama

⁸¹ Sartori, a.g.e., 1997, s. 116.

⁸² Erdoğan, a.g.e., s. 264, Teziç, a.g.e., s. 495, Gözler, a.g.e., s. 242.

organının güvenoyuna ihtiyaç duymakta, hemde görevine devam ederken yasama organının güvensizlik oyuyla düşürülebilmektedir. Buna karşılık olarak da, yasama belli şartlar altında yürütme tarafından feshedilebilmektedir. Bu saydığımız nedenlerden dolayı parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı bağımlılık vardır.

Parlamenter sistemde yürütme iki kanatlı olup, bir kanadı devlet başkanıdır⁸³ ve siyasi sorumluluğu yoktur. Büyük ölçüde rolü sembolik olan devlet başkanı, ülkedeki siyasal rejime bağlı olarak ya seçimle ya da veraset yoluyla bu göreve gelir.⁸⁴ Parlamenter sistemlerde devletin şekli Cumhuriyet ise devlet başkanlarını parlamento seçmektedir. Kural olarak yetkisiz olan devlet başkanın, görevine parlamento tarafından son verilememektedir. Buna karşılık, bu devlet başkanının da kendi inisiyatifıyla parlamentoyu feshetme yetkisi yoktur. Ancak belli koşulların gerçekleşmesi halinde parlamentoyu feshedebilir. Parlamenter sistemde devlet başkanının, başbakanı ve bakanları kendi inisiyatifıyla azletme yetkisinde yoktur.

Yürütmenin başı ise ikinci kanadı oluşturan başbakan ve bakanlar kuruludur. Çünkü icra-î yetkileri kullanan başbakan ve bakanlar kuruludur. Başbakan aynı zamanda parlamentonunda üyesidir, ancak bakanların parlamentodan çıkma zorunluluğu yoktur. Yürütmenin sorumlu tarafını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulunun işlemleri cumhurbaşkanınca imzalanır ancak söz konusu bu işlemler nedeniyle devlet başkanının herhangi bir sorumluluğu yoktur. Devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olmasının nedeni, yetkisiz olmasıdır. Kamu hukukunda yetki ve otoritenin sorumlulukla birlikte olmasına bağlı olarak, siyasi sorumluluğu olmayan devlet başkanının yetkilerini kural olarak tek başına değilde, başbakan ve ilgili

⁸³ Devlet başkanı cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı sıfatını alır. Parlamenter monarşilerde ise devlet başkanı monarktır.

⁸⁴ Türköne, a.g.e., s. 160.

bakanların ortak imzalarıyla kullanması çok doğal bir sonuçtur.⁸⁵ Daha önce bahsettiğimiz yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi iki şekilde karşımıza çıkabilir. İlk olarak bu yetki başbakanın talebi ve imzası gerekmeksizin devlet başkanı tarafından kullanılan bir yetki olabilir. İkinci bir seçenek ise başbakanın istemi karşısında devlet başkanının bu talebi geri çevirme hakkının olmadığı hükümet tarafından kullanılan bir fesihtir.⁸⁶

Parlamente sistemde bakanların siyasi sorumlulukları, parlamentonun güvenini yitirmeleri halinde görevlerinin son bulması sonucunu doğurur. Bu sistemde bakanların kolektif ve bireysel olmak üzere iki çeşit siyasi sorumlulukları söz konusudur.⁸⁷

2.1.2.1 Parlamente Sistemin Olumlu Yanları

Yürütmenin iki başlı olması bu sistemin olumlu bir yanındır, çünkü tarafsız devlet başkanı bazı zamanlarda krizlerin atlatılmasında rol oynar.⁸⁸

Başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden, başkandan oluşurken parlamente sistemde yürütme bir kurul olarak düzenlenmiştir. Bu özelliği bizce parlamente sistemin demokrasi açısından üstünlüğünü gösterir. Çünkü yürütmenin tek bir başkan tarafından temsili ve bu başkanın yasama tarafından görevinden alınamaması özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde otoriter rejime dönüşüme sebep olabilmekte ve azınlıkların yürütme organında temsil edilememesi sonucunu doğurmaktadır.

Özellikle birçok etnik grubun bulunduğu toplumlarda, birçok grubun iktidarı paylaşmasına imkân vermesi açısından parlamente sistem başkanlık sistemine kıyasla prensipler açısından daha üstündür.⁸⁹ Bu sistemde seçimi kazanan parti hükümette kalabilmek ve devam edebilmek için parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç

⁸⁵ Erdoğan, a.g.e., s. 266.

⁸⁶ Teziç, a.g.e., s. 519-520.

⁸⁷ Erdoğan, a.g.e., s. 272.

⁸⁸ Turhan, a.g.e., s. 119.

⁸⁹ Juan, (1995), a.g.m., s. 140.

duyduğundan seçimi kazanan parti her şeyi kazanmış olmaz ve diğer partilerde dışlanmamış olur ve dolayısıyla sistem kutuplaşmalara yol açmaz.⁹⁰

Bu sisteminin az önce belirttiğimiz olumlu özelliği sistemin çatışmaları yumuşatması, siyasi partilerin oydaşmacı bir tutum içerisinde ortaklaşa karar almalarını teşvik etmesidir.⁹¹

Bir diğer önemli olumlu özelliği, parlamenter sistemdeki güvensizlik oyu ve meclisi fesih gibi mekanizmaların karşılıklı tehdit araçları olarak kullanılarak yasama ve yürütme arasında uzlaşmayı teşvik etmesidir. Bu nedenle parlamenter sistemde rejimin tıkanması ihtimali çok daha düşüktür.

2.1.2.2 Parlamenter Sistemin Sakıncaları

Parlamenter sistemler işleyebilmek için disiplinli partilere gereksinim duyarlar. Çünkü disiplinsiz olan siyasi partiler nedeniyle hükümetlerin ömrü kısa olabilmekte, bu da hükümet krizleri yaratmaktadır.⁹² Aynı şekilde oydaşmacı⁹³ demokrasinin gerçekleşmesini sağlayan koalisyon hükümetlerinin de başarılı ve sürekli olup olamayacakları ayrı bir sorundur. Parlamentoda büyük bir çoğunluğa sahip olan bir hükümetin, parlamentoda çoğunluğa sahip olmayan hükümete kıyasla hem istikrarlı hem de etkin olabilmesi daha kolaydır.

Parlamenter sistemde yürütme organı, başkanlık sistemindeki yürütme organının sahip olduğu niteliklere ve güce sahip değildir. Parlamenter sistemde tek kişilik bir yürütme organı söz konusu olmadığı gibi, bir de birden fazla partinin oluşturduğu koalisyon hükümetleri yer almaktadır. Birçok kişinin bir araya gelerek

⁹⁰ Gözler, a.g.e., s. 248.

⁹¹ Miguel Herrero de Minon, “Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler”, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş Ve Anayasa Yapımı, çev: Ergun Özbudun-Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 40.

⁹² Sartori, a.g.e. s. 127.

⁹³ Lijphart, Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları adlı eserinde s. 118’de “Çoğunlukçu model yürütmenin üstünlüğüne dayanan bir model olmasına karşın, oydaşmacı modelin karakteristik özelliği daha dengeli bir yasama-yürütme ilişkisidir” demektedir.

karar alması tek kişinin karar alıp uygulamasından çok daha uzun süre gerektirdiğinden parlamenter sistemde başkanlık sistemine kıyasen daha zayıf bir hükümet vardır.

2.1.3 Yarı-başkanlık Sistemi

Bu sistemde parlamenter sistemde olduğu gibi parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu bir hükümet vardır, ancak parlamenter sistemden farklı olarak, yarı-başkanlık sisteminde önemli anayasal yetkileri olan ve doğrudan halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı bulunmaktadır.⁹⁴ Dolayısıyla kısaca, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bir kısım özelliklerini taşıyan bir hükümet sistemi olduğu belirtilebilir. Gözler, yarı-başkanlık sistemini, “cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistem olarak tanımlamaktadır.”⁹⁵

Sartori’ye göre ise beş tanımlayıcı unsurun bir arada olması halinde, yarı-başkanlık sisteminden bahsedilebilir. Bu unsurlar;

- 1- Başkan doğrudan veya dolaylı olarak belli bir süre için halk tarafından seçilecek,
- 2- Başkan yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşması,
- 3- Başkan parlamentodan bağımsız olacak,
- 4- Başbakan ve kabinesi başkandan bağımsız olmakla beraber parlamentoya bağımlı olacak
- 5- Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı yürütme organı içerisinde farklı dengelere ve değişken üstünlüklere cevaz vermekle beraber her birinin özerklik potansiyeli de devam edecek.⁹⁶

⁹⁴ Turhan, a.g.e., s. 118.

⁹⁵ Gözler, a.g.e., s. 241.

⁹⁶ Sartori, a.g.e, 1997, s. 173-174.

Duverger'in tasnifinde ise, yarı-başkanlık sisteminin üç tanımlayıcı unsuru vardır. Şöyle ki;

- 1- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek
- 2- Klasik Parlamenter sistemdekine kıyasla Cumhurbaşkanının yetkileri daha fazla olacak
- 3- Cumhurbaşkanının yanında Parlamento tarafından düşürülmedikçe yürütme görev ve yetkisini sürdüren bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunacak⁹⁷

Duverger, bahsi geçen üç unsurun olması halinde, bir siyasi rejimin yarı başkanlık olarak kabul edileceğini söylemekte ve çalışmasında yedi ülkeden üçünde, Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da başkanın uygulamada sözde yetki sahibi olduğunu, Özellikle İzlanda'da parlamenter sistem gibi işlediğini söylemektedir. Ancak anayasadaki yetkileri açısından İzlanda örneğinden çok daha az yetki verilen Fransa örneğinde uygulamada Cumhurbaşkanının çok daha fazla yetki kullandığını belirtmektedir.⁹⁸

Teziç de, iki tür yarı başkanlık sisteminden söz edilebileceğini belirterek, İrlanda, İzlanda ve Avusturya'da anayasal düzenlemelere rağmen devlet başkanlarının parlamentonun denetiminde ülkelerinin politikalarına yön verdiklerini söyleyerek bu ülkelerdeki rejimi parlamentonun üstünlüğüne dayanan yarı-başkanlık rejimi olarak tasnif etmektedir.⁹⁹ Yazar, Fransa 5. Cumhuriyeti'nde, 1962 yılında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından ve genel oyla seçildiğini, siyasi açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının, anayasadaki yetkileri sayesinde aktif

⁹⁷ Erhürman, a.g.e, s. 24-25, Yazıcı, a.g.e. s. 93.

⁹⁸ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal of Political Research, 8/2, June 1980, s. 165-187.

⁹⁹ Teziç, a.g.e., s. 542.

politikaya müdahale edebildiğini belirterek buradaki sistemin başkanın üstünlüğüne dayanan yarı başkanlık rejimi olduğunu söylemektedir.¹⁰⁰

Buna karşılık Özbudun, yarı-başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsurlarını şu şekilde belirtmektedir;

- 1- Halk tarafından doğrudan doğruya seçilen bir cumhurbaşkanı olması,
- 2- Bu cumhurbaşkanının, tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerinin olması,
- 3- Parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun olması.¹⁰¹

Bir hükümet sisteminin yarı- başkanlık sistemi olduğuna karar verebilmek için aranacak en önemli koşul, Cumhurbaşkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir denebilir.¹⁰² Bu sistemle ilgili yazarların tanımlarında da görülmekte olduğu üzere, aynı parlamenter sistemde olduğu gibi bu sistemde de iki kanatlı bir yürütme organı vardır. Ancak burada, parlamenter sistemin aksine, gerçek anlamda bir “ikili otorite” yapısı vardır. Çünkü burada yürütme yetkisi hükümet ile cumhurbaşkanı arasında paylaşılmaktadır.¹⁰³ Oysa parlamenter sistemde başkanın yetkileri sembolik yetkililerdir. Diğer yandan yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilmesine rağmen başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı burada geçerli değildir. Çünkü yürütmenin ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar parlamentonun güvenine tabidirler.

Yazarların bu sistemin tanımlayıcı unsurlarına ilişkin belirtmiş oldukları kriterler incelendiğinde atıf yapılan yazarlardan bir tek Sartori'nin başkanın yetkilerinin klasik parlamenter sistemdeki başkana göre fazla olmasının bir koşul

¹⁰⁰ Teziç, a.g.e., s. 543-544.

¹⁰¹ Ergun Özbudun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, 1. Baskı, Bilgi Yayınları, Ankara, Şubat 1993, s.139.

¹⁰² Erhürman, a.g.e., s. 26'dan Ergün Özbudun, “Başbakanı Halk Seçse”, Milliyet, 31 Ocak 1996.

¹⁰³ Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ocak 2003, s. 222.

olarak sayılmadığını görmekteyiz.¹⁰⁴ Ancak burada önemli olanın sistemin işleyişinin ne şekilde olduğu ve hükümet sistemini belirlerken hem yapısal hem de işlevsel olarak yürütme ve yasamanın yetkilerine ve aralarındaki ilişkinin ne şekilde olduğuna bakmak daha doğru bir yaklaşım kabul edilebilir. Daha açık bir ifade ile Cumhurbaşkanının yetkilerinin klasik parlamenter sistemdeki başkana göre fazla olmasının bir koşul olarak kabul edilmesi gerektiğini söylemek doğru bir yaklaşım olarak görülebilir. Buna ek olarak, Erhürman anayasanın Cumhurbaşkanına ne kadar yetki verdiğinin değil, uygulamada ne kadar yetki kullanıldığının önemli olduğunu vurgulamak gerekir demek suretiyle fiili durumun önemli olduğunu altını çizmektedir. Yine Yazıcı, “bir sistemin parlamenter mi yoksa yarı-başkanlık sistemi mi olduğunu tespit edebilmek için, devlet başkanının anayasal yetkilerinin genişliği ile bu yetkilerinin uygulama da ne ölçüde kullanılabildiğinin araştırılması gerekir” demektedir.¹⁰⁵ Keza bu görüşün bir yansıması olarak Erhürman, Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olmamasına rağmen teamül olarak Kıbrıs Sorununa ilişkin olarak yürütme organına düşen müzakereleri yapma ve bu hususta uluslararası kuruluşlarla devleti temsilen görüşme yapma yetkisinin KKTC’deki hükümet sisteminin yarı-başkanlık olarak kabul edilmesine çok etkili olduğunu vurgulamaktadır.¹⁰⁶

Yarı-başkanlık sisteminin en tipik örneği Fransa’dır. 1958 Anayasası’nın yürürlüğe girmesi ile başlayan Fransa’nın 5. Cumhuriyeti’nde, Cumhurbaşkanının gerek anayasadan gerekse uygulamadan kaynaklanan geniş yetkileri vardır. Örneğin Fransa’nın 5. Cumhuriyeti’nde Cumhurbaşkanının aynı yıl içinde bir kez kullanılmak üzere hiçbir şart aranmaksızın Ulusal Meclisi fesih yetkisi vardır. (Fransa Anayasası md. 12)¹⁰⁷

¹⁰⁴ Erhürman, a.g.e., s. 28.

¹⁰⁵ Yazıcı, a.g.e., s. 92.

¹⁰⁶ Erhürman, a.g.e., s. 35-36.

¹⁰⁷ Yazıcı, a.g.e., s. 94-95.

Shugart ve Carey, yarı-başkanlık deyiminin yanılıcı olduğunu ileri sürmektedirler. Onlara göre, daha önce de belirtildiği üzere halk tarafından seçilen ve önemli yetkilere sahip olan devlet başkanının ve onunla beraber yürütme erkini kullanan ve meclis güvenine tabi bir başbakan ve kabinesinin olduğu sistemler, “başbakanlı-başkanlık” sistemidir. Halk tarafından seçilen ve devlet başkanının kabinedeki bakanları atamaya ve azletmeye yetkili olduğu, kabine üyelerinin parlamentonun güvenine tabi olduğu ve devlet başkanının parlamentoyu fesih ve/veya yasama yetkisine sahip olduğu sistemler ise “başkancı-parlamenter” sistemlerdir.¹⁰⁸

Erhürman’a göre KKTC’deki hükümet sistemi de yarı başkanlık sisteminin özelliklerini göstermektedir. Keza KKTC’de halen yürürlükte olan sistemde halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ve yasama organına karşı sorumluluğu olan bir hükümet vardır. Halk tarafından seçilen bu cumhurbaşkanı, Anayasanın 88. maddesinin 2. fıkrasına göre altmış günlük süre içerisinde Anayasanın 106. maddesinin (2). fıkrası kurallarına uygun olarak Meclis çoğunluğuna dayanan bir bakanlar kurulunun atanmasına olanak bulunmaması halinde meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.¹⁰⁹ Yine Anayasanın 88. maddesinin 3. fıkrasında belirli koşullara bağlı olarak cumhurbaşkanının meclisi feshedebileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede açıkça ifade edildiği üzere KKTC Anayasası’nda cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi şarta ve koşula bağlanmış bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁰⁸ Yazıcı, a.g.e., s.100-103., Uluşahin, a.g.m., s. 229.

¹⁰⁹ Madde 88; “Cumhuriyet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesi, “(1) Cumhuriyet Meclisi, kendi seçiminin yenilenmesine, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verebilir. Çekimser ve geçersiz oylar sadece toplantı yetersayısına dahil olur; karar yetersayısı bakımından dikkate alınmaz. (2) Cumhurbaşkanı, bu Anayasanın 106. maddesinin (2). fıkrası kurallarına uygun olarak, altmış günlük süre içinde cumhuriyet Meclisi çoğunluğuna dayalı bir Bakanlar Kurulunun atanmasına olanak bulunmaması halinde, Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. (3) Bu Anayasanın 109. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulunun bir yıllık süre içinde, güven oyu alamama veya güvensizlik oylaması sonucu üç kez düşmüş veya düşürülmüş olması halinde, Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. (4) Cumhurbaşkanı, yukarıdaki (2). ve (3). fıkraya kuralları uyarınca Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermeden önce, gerekli gördüğü takdirde, halkoylamasına başvurabilir. (5) Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesini veya halkoylamasına başvurulmasını kararlaştırırken, Cumhuriyet Meclisi Başkanı, Bakanlar Kurulu ve Cumhuriyet Meclisinde grubu bulunan siyasi parti başkanlarının görüşlerini alır”.

Shugart ve Carey ise yarı başkanlık tanımlaması yerine başbakanlı-başkanlık deyimini kullanarak ve bu sistemlerde devlet başkanın tanınan yetkileri şarta ve koşula bağlı olmayan yetkiler olarak ele almaktadırlar.¹¹⁰ Ayrıca KKTC Cumhurbaşkanı, Anayasadan kaynaklanmayan ancak teamülen gelişen önemli yetkileri de söz konusudur.¹¹¹

Yarı-başkanlık sistemi bir kuvvetler ayrılığı sistemi olmakla beraber, bu sistemde yer alan cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi kuvvetler ayrılığından bir sapma teşkil etmektedir.¹¹²

Lijphart'a göre yarı-başkanlık sistemi melez bir sistem olmayıp, zaman zaman başkanlık sistemi, zaman zaman ise parlamenter sistem olarak işleyen bir sistemdir.¹¹³ Halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile parlamentodaki çoğunluğa göre oluşmuş hükümetin farklı siyasal görüşte olmaları halinde cumhurbaşkanı birçok yetkisini farklı görüşteki hükümet, yani başbakan ve bakanlar ile paylaşacağı için böyle dönemlerde 5. Fransız Cumhuriyetinde bu dönemler birlikte yaşama yani kohabitasyon dönemleridir.¹¹⁴

Yazıcı, yarı-başkanlık rejiminden çok, siyasal şartlara bağlı olarak başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında gidip gelen bir sistemden söz edilmesinin daha doğru olacağını söylemektedir.¹¹⁵ Başkanla parlamentonun çoğunluğunun aynı dünya görüşüne sahip partilerden olmaları halinde sistemin başkanlık sistemi, farklı dünya görüşüne sahip partilerden olmaları halinde ise sistemin parlamenter sistem olarak işleyeceğini savunmuşlardır.¹¹⁶

¹¹⁰ Yazıcı, a.g.e., s.100-102.

¹¹¹ Erhürman, a.g.e., s. 36.

¹¹² Yazıcı, a.g.e., s. 2.

¹¹³ Lijphart, a.g.e., s. 123.

¹¹⁴ Teziç, a.g.e., s. 545.

¹¹⁵ Yazıcı, a.g.e., s. 93.

¹¹⁶ Özbudun, a.g.e., s.138-139.

Uluşahin ise genel olarak yarı başkanlık sisteminin yeni bir sistem olarak kabul edilmediğini de belirtmektedir.¹¹⁷

2.1.3.1 Yarı-başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları

Parlamenter sistemde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde “tarafsız” bir cumhurbaşkanı kriz dönemlerinin atlatabilmesi için çok yararlı olabilir.

Yarı-başkanlık sisteminde tek kişiden oluşmayan yürütme organının var olması azınlıklara da temsil şansı verdiği için yarı başkanlık sistemini parlamenter sistem gibi başkanlık sisteminden daha demokratik kılmaktadır denebilir.

Ayrıca bu sistemde, başkanlık sisteminde karşılaşılan bir sorun olan çifte meşruiyet ve katılık sorunları, biraz önce değinilen nedenlerle hafiflemiştir. Yani yürütmenin ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanların parlamentonun güvenine tabi olması ve özellikle yine cumhurbaşkanının koşullu veya koşulsuz olarak parlamentoyu fesih yetkisinin olması gibi siyasi mekanizmalar sayesinde daha hafiflemiş bir şekilde karşımıza çıkar ve sistemin demokratik rejim krizine düşmesini engeller.¹¹⁸

2.1.3.2 Yarı-başkanlık Sisteminin Sakıncaları

Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin bir kanadını teşkil eden devlet başkanı açısından başkanlık sisteminin de sorunu olan katılık sorunu vardır. Bu sistemlerde parlamento ve hükümet meşruiyetini kaybeden bir başkanı görevinden alabilecek yetkilere sahip değildir, bu nedenle burada katılık sorunu vardır.¹¹⁹ Ancak katılık sorunu yürütme organının ikinci kanadını teşkil eden başbakan ve bakanlar kurulu için geçerli değildir; çünkü onların parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları vardır.

¹¹⁷Uluşahin, a.g.m., s. 200.

¹¹⁸ Yazıcı, a.g.e., s.110-111.

¹¹⁹ Yazıcı, a.g.e., s.108.

Bu sistemde başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanı ve başbakan ve bakanlar kurulunun sonuç itibariyle halk tarafından seçiliyor olması bir çift meşruiyet sorunu yaratabilir. Ancak az önce sistemin yararlarında belirtildiği üzere bu sistemde yürütme organının iki kanadı arasında çıkabilecek bu sorun sistemi tıkamayıp sadece hükümet istikrarsızlığına yol açmaktadır. Çünkü devlet başkanı meclisi fesih yetkisini kullanarak bu sorunu, rejim sorunu haline dönüşmeden halledebilmektedir.¹²⁰ Tabii ki bu yetkinin anayasal sınıra tabi olmadan kullanılması hükümet istikrarsızlıklarının rejim istikrarsızlıklarına dönüşebilmesine neden olabilir.¹²¹

2.1.3 Meclis Hükümeti Sistemi (Konvansiyonel Sistem)

Şimdiye kadar incelemiş olduğumuz üç sistem kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlerdir. Meclis hükümeti sistemi ise kuvvetler birliğine dayanan bir sistem olup kuvvetlerin yasama organında birleşmesi söz konusudur. Bu sistemin teorik kaynağı, J.J. Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi" adlı eserinde bahsettiği millet iradesinin ve egemenliğinin bölünmezliği ilkesindedir. Rousseau genel iradenin yanılmaz olduğu düşüncesinde olup, Rousseau'nun egemenlik anlayışında egemenlik sınırsız, tek, bölünmez ve devredilemezdir.¹²² Ulus egemenliğinin çıktığı alan yasamadır ve yürütme bağımsız bir kuvvet olmayıp sadece yasama iktidarının bir aracıdır.¹²³ Buna bağlı olarak meclis hükümeti sisteminde yasama organının üstünlüğü söz konusudur ve sistem halk tarafından seçilen parlamentonun üstünde kimsenin olamayacağı görüşünden kaynaklanmaktadır. Yürütme organı görünümündeki icra komitesi yasamaya bağımlıdır ve yasama istediği an bu yürütme organı görünümündeki

¹²⁰ Yazıcı, a.g.e., s.111.

¹²¹ Yazıcı, a.g.e., s.111.

¹²² Teziç, a.g.e., s. 490; Şükrü Karatepe, Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Yeni Türkiye, 51/2013, s. 224.

¹²³ Mehmet Turhan, Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XLVI, No:1-2, Ocak-Haziran 1991, s. 455.

komitenin görevine son verebilir.¹²⁴ Yani ayrı bir yürütme söz konusu değildir, bu nedenle meclis hükümeti sisteminde bağımsız bir organ olarak yürütmeden bahsedemeyiz. Bahsetmiş olduğumuz gibi yürütme görünümü bu komite yasama organının bir icra komitesi niteliğinde olup yalnızca yasamanın karar ve direktiflerini uygular ve meclis bu komiteye istediği kişileri atayıp istediklerini azleder.¹²⁵ Meclis hükümeti sisteminin bir diğer özelliği kendi kendini feshedebilmesi yani öz fesih hakkı olmasıdır.¹²⁶

Teziç bu sistemin başlıca özelliklerini şu şekilde belirtmektedir;¹²⁷

- 1- Büyük bir güç elde edilememesi için yürütme görevi kural olarak bir kişiye değil bir heyete verilir. Bu nedenle saf meclis hükümeti sisteminde devlet başkanlığı yoktur.¹²⁸
- 2- Yürütme görünümündeki icra komitesi, dayanışma içerisinde olan türdeş bir komite değildir. Çünkü üyeleri tek tek meclis tarafından belirlenir.
- 3- Yukarıda da değinmiş olduğumuz gibi yürütme organı görünümündeki icra komitesi üyeleri meclis tarafından azledilebilmekte, ancak meclis yürütme organı görünümündeki icra komitesi tarafından feshedilememektedir.
- 4- Yürütme organı görünümündeki icra komitesi tarafından alınan kararlar, meclis tarafından değiştirilebilmekte veya iptal edilebilmektedir.

Gözler, meclis hükümeti sisteminin yasama organının başlıca özelliklerini şu şekilde belirtmektedir;¹²⁹

¹²⁴ Turhan, a.g.e., s. 111.

¹²⁵ Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ocak 2003, s. 220.

¹²⁶ Turhan, a.g.m s. 458.

¹²⁷ Teziç, a.g.e., s. 500.

¹²⁸ Turhan, Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı), s. 456.

¹²⁹ Gözler, a.g.e., s. 226.

- 1- Tek meclislidir;
- 2- Meclis kendi kendini toplantıya çağırır;
- 3- Kendi kendini feshedebilir ama yürütme meclisi feshedemez;
- 4- Meclis sürekli çalışır.

Gözler, meclis hükümeti sisteminin yürütmeye ilişkin başlıca özellikleri de şu şekilde sıralamıştır;¹³⁰

- 1- Yürütmenin meclisten ayrı bir varlığı ve teşebbüs kuvveti yoktur;
- 2- Devlet başkanı yoktur;
- 3- Başbakanlık makamı yoktur;
- 4- Kollektif sorumluluk yoktur;
- 5- Üyeler meclis tarafından tek tek seçilirler ve görevden de alınabilirler;
- 6- Heyet üyeleri meclise karşı bireysel sorumludurlar;
- 7- Meclis üyelere emir ve talimat verebilir;
- 8- Heyetin kararları meclisin denetimine tabi olup kararlar meclis tarafından iptal edilebileceği gibi değiştirilebilir de;
- 9- Heyetin meclise karşı kullanabileceği hiçbir mekanizma yoktur.

Buran, meclis hükümeti sistemini, yetkilerini bizzat kendisi kullanan ve yetkileri sınıflandırılmış meclis hükümeti sistemi olarak ikiye ayırmaktadır. Yazar yetkilerini bizzat kendisi kullanan meclis hükümeti sisteminde parlamentonun yürütme ile ilgili yetkilerinin çok geniş olduğunu, yürütme üzerinde geniş yaptırım yetkileri bulunduğunu ancak yürütmenin parlamento üzerinde herhangi bir yaptırım yetkisinin bulunmadığını belirtmektedir. Yine yetkileri sınıflandırılmış meclis

¹³⁰ Gözler, a.g.e., s. 227.

hükümeti sisteminde ise parlamentonun bazı yürütme yetkilerinin yürütme organına, bazı yargı yetkilerini de yargı organına devrettiğini belirtmiştir.¹³¹

Meclis hükümeti sisteminde yürütme erkini ifa eden komitenin başkanı hükümet başkanı veya başbakan sıfatını taşımamaktadır.¹³²

Türkiye’de 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda da saf meclis hükümeti sistemi kabul edilmişti. Halen yürürlükte olan 1874 tarihli İsviçre Anayasası’nda meclis hükümeti sistemi öngörülmüş, günümüzde bu sistemin tek örneği olarak varlığını sürdürmektedir.¹³³ Ancak İsviçre örneği klasik meclis hükümeti sisteminden birçok yönü ile ayrılmaktadır.¹³⁴

Demokratik ülkeler arasında bu sistemin tek uygulandığı ülke olan İsviçre’de iki meclisten oluşan Federal Meclis, yürütme görevini yerine getiren Federal Konseyi dört yıl için mutlak çoğunlukla seçer.¹³⁵ Yine bu meclis tarafından konseyden biri bir yıllığına başkanlığa, biri de başkan yardımcılığına seçilir. Bu modelde yetki ve görev açısından başkanın diğer bakanlardan bir farkı yoktur.¹³⁶ Az önce meclis hükümeti sisteminin özelliklerinde belirtmiş olduğumuz üzere, Federal Meclis yürütme organına direktif verebilir ve onun aldığı kararları reddedebilir veya değiştirebilir. İsviçre’deki sistemde Federal Konsey, Federal Meclis’in aldığı kararları uygulamak zorundadır.¹³⁷ Ancak İsviçre’deki meclis hükümeti modelinde bu iki organ arasındaki ilişkilerde güvenoyu isteği, gensoru ve siyasi sorumluluk gibi mekanizmalar yoktur. Federal Meclis, Federal Konsey üyelerini görev süreleri dolmadan görevlerinden alamamaktadır, bu da İsviçre’deki sistemin klasik anlamda meclis hükümeti modeli

¹³¹ Buran, a.g.m., s. 80-81.

¹³² Gülsün, a.g.m., s. 134.

¹³³ Erdoğan, a.g.e., (Ocak 2003), s. 220, Teziç, a.g.e., s. 501-502.

¹³⁴ Gülsün, a.g.m., s.131.

¹³⁵ Gülsün, a.g.m., s. 145.

¹³⁶ Teziç, a.g.e., s. 502., Gülsün, a.g.m., s. 145.

¹³⁷ Teziç, a.g.e., s. 502.

kabul edilememesine neden olmaktadır.¹³⁸ Ancak yine de İsviçre'deki bu sistemde de Federal Meclis, Federal Konseye emir verebildiği, aldığı kararları değiştirebildiği veya reddedebildiği için İsviçre sisteminde yürütme tamamen yasamaya tabidir.¹³⁹ Yine bazı çalışmalarda İsviçre'deki sistemin karma bir hükümet sistemi olduğu da söylenmektedir.¹⁴⁰

2.1.4.1 Meclis Hükümeti Sisteminin Olumlu Yanları

Klasik meclis hükümeti sisteminde yürütme organı görünümündeki icra komitesi meclis tarafından seçildiğinden ve istendiği zaman yine meclis tarafından görevden alınabildiğinden hükümet krizi söz konusu olmaz ve sistem tıkanmaz. Nitekim Teziç, aynı üyelerin tekrar tekrar bu göreve getirilmeleri nedeniyle İsviçre'de uygulamada Federal Konsey'in istikrarlı bir organ olduğunu söylemektedir.¹⁴¹

Kararların heyet halinde alınması sebebiyle heyet üyelerinin kişisel politikalar uygulaması ve sivrilmesi söz konusu olmayacaktır.¹⁴²

2.1.4.2 Meclis Hükümeti Sisteminin Sakıncaları

Gözler, meclis hükümeti sisteminde yasamanın yürütmeye üstünlüğünün teoride kalabildiğini ve zaman içerisinde yürütmedeki kişilerin güçlenip meclis karşısında fiili üstünlük kurabileceklerini belirtmiştir.

Parlamente sisteme yakın olarak görülen bu sistemde yürütme organının görünümündeki icra komitesinin meclis tarafından seçilmesi ve istendiği zaman görevden alınması hükümet krizlerini engellemekle beraber yürütme ve yasama arasındaki denge mekanizmasını ortadan kaldırmakta ve yasama organını

¹³⁸ Tufan Erhürman, "Oydaşmacı Demokrasi Modeli Çerçevesinde Annan Planı'nda Hükümet Sistemi", Doğu Akdeniz Üniversitesi Basımevi, Ocak 2003, s. 8, Gözler, a.g.e., s.229., Teziç, a.g.e., 503., Gülsün, a.g.m, s. 150.

¹³⁹ Teziç, a.g.e., s. 502.

¹⁴⁰ Bülent Yücel, Parlamento Hükümet Sistemlerinin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 43-44'den, Rıza Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri, Dora Yayınevi, Bursa, 2009, s. 233'den aktaran, Gülsün, a.g.m., s.138.

¹⁴¹ Teziç, a.g.e., s. 503.

¹⁴² Teziç, a.g.e., s. 503.

çoğunluktaki grubun diktatörlüğüne dönüştürebilmektedir. Nitekim Gözler, meclisteki bir grubun iktidarı ele geçirerek sistemin uygulamada diktatörlüğe dönüşebileceğini ifade etmektedir. Bu duruma örnek olarak 1792-1795 yılların arasında Fransa'da uygulanan meclis hükümeti sistemini vermektedir.¹⁴³

Buran da, meclis hükümeti sisteminin demokrasinin gerçekleşebilmesi için ortaya atılan bir sistem olduğunu ancak buna hizmet etmeyen meclis hükümeti rejimleri olduğunu söylemekte ve Marksist/Leninst sistemlerdeki işleyişi buna örnek olarak vermektedir.¹⁴⁴

2.2 Anayasal Tercihler Sonucu Ortaya Çıkan Sorunlar

Bu başlık altında anayasal bir tercih olan hükümet sistemi seçeneği sonucunda ne gibi sorunların çıkabileceği ele alınacaktır. İlk olarak hükümet sistemlerinde çok tartışılan kavramlardan istikrar kavramı ve yürütmenin etkinliği ele alınacaktır. Bu noktada çok katmanlı toplumların tanımlanması da Kıbrıs bakımından önemlidir. Çok katmanlı toplum, bir ülkede yaşayan toplumun din, dil, bölgesel, kültürel, ırksal, etnik ya da ideolojik yönden ayrılmış olmasının ifade eder. Bu ayrılış, aynı zamanda siyasal ve sosyal örgütleri de birbirinden ayırmaktadır.¹⁴⁵ Kıbrıs sorununun iki tarafı da din, dil ve etnik açıdan farklı olup bu çalışmada çalışmanın amacına yönelik olarak farklı etnik yapı, farklı din ve dillere sahipyani bir diğer ifade ile katmanlı toplumların oluşturduğu devletlerde, toplumlar arasındaki siyasal eşitliğin sağlanabilmesi için hangi hükümet sisteminin daha iyi bir seçenek olacağı bulunmaya çalışılacaktır.

¹⁴³ Gözler, a.g.e., 228-229.

¹⁴⁴ Buran, a.g.m., s.76-77.

¹⁴⁵ Erhürman, Çok Katmanlı Topumlarda İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği, AÜHFD, 61 (1) 2012 110-11.

2.2.1 İstikrar ve Etkinlik Sorunu

Çalışmadaki amaç 1960 Kıbrıs Anayasası'ndaki ve Annan Planı'ndaki hükümet sistemlerini incelemek ve bu sistemlerden hangisinin, farklı etnik yapı, farklı din ve dillere sahip iki toplumdaki oluşacak bir devlet için daha elverişli olduğunu belirlemek olduğundan, bu bölümde istikrar kavramı üzerinde durmanın çok önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Hükümet sistemlerini iyi veya kötü olarak nitelendirmenin, salt bu sistemlerin hükümet istikrarını sağlayıp sağlayamadığına göre yapılmasının çok gerçekçi bir sonuca ulaştıramayacağı kanaatindeyim. Bir ülkede hükümetin istikrarlı olması, mutlaka o ülkede gelişmiş bir demokrasinin olduğunu, yönetimin etkili olduğunu ve bireyler bakımından eşitliğin söz konusu olduğunu göstermez. Elbette ki hükümet istikrarının sayılan değerlerin gerçekleşmesi açısından önem arz ettiği reddedilemez, fakat en az onun kadar önemli olan bir diğer olgu demokratik rejimin istikrarıdır ve hükümetin ömrünün kısa olması rejimin istikrarını, demokratik sistemi olumsuz etkileyebilir.¹⁴⁶ Aynı şekilde bir hükümetin istikrarlı olarak görev süresi boyunca yürütme görevini yerine getirmesi de demokratik rejimin istikrarlı olduğunu göstermemektedir. Bu çalışmada esas önemli olan hükümet istikrarından öte demokratik sistemin istikrarı, demokratik rejimin istikrarı olacaktır.

Bu nedenle, demokrasinin istikrarını ve yönetimin etkinliğini olumlu olarak etkiledikleri için bir değer olarak hükümet sistemlerinin istikrarları üzerinde durmak gerekmektedir.

2.2.1.1 İstikrar Sorunu

Bir sistemin istikrarlı olması ve etkili olması ülkeler için önemli niteliklerdir. Genel görüşe göre, başkanlık sistemleri daha istikrarlı hükümetler yaratmakta ve buna

¹⁴⁶ Uluşahin, a.g.e., s. 78.

bağlı olarak başkanlık sistemi uygulanan ülkeler daha etkin bir yönetime sahip olmaktadır. Parlamento bu sistemde, başkanı düşüremediğinden başkan görev süresinin sonuna kadar görevdedir ve bundan dolayı başkanlık sistemlerinde hükümet krizleri yaşanmaz.¹⁴⁷ Daha da ileri gidecek olursak, başkanlık sistemlerinin yürütme istikrarını sağlamak amacıyla düşünülmüş olduğu ve bu amacı da yerine getirdikleri söylenmektedir.¹⁴⁸ Başkan'ın seçimle gelip, seçimle gitmesi istikrar olarak görülebilir, ancak bu siyasal rejimin her zaman demokratik çoğulculuğa hizmet edebileceği anlamına gelmez. Zira esas önemli olan hükümet istikrarının değil demokratik rejimin istikrarlı olmasıdır.

Parlamente sistemde yürütme ve yasama organları birbirlerine bağımlıdır. Yasama organı güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilmektedir. Oysa daha önce de belirtildiği gibi başkanlık sisteminde yürütme organı yani başkan belli bir süre için seçilmekte ve yasama organının güvensizlik oyuyla düşürülemez.¹⁴⁹ Bu özelliği nedeniyle başkanlık sisteminin daha istikrarlı hükümetler yaratmaktadır. Parlamente sistem ise kendi özellikleri nedeniyle istikrarsız hükümetler yaratmaya daha elverişlidir. Parlamente sistemin bu konuda içermekte olduğu yatkinlik, istikrarlı hükümetler yaratma ihtimali olmadığını kesinlikle göstermemektedir. Asgari çoğunluklu kabinelerin kural olduğu ülkelerde kabinelerin daha uzun ömürlü, geniş çoğunluklu kabinelere sahip olan ülkelerde ise kabinelerin diğerine kıyasla daha kısa ömürlü olduğu gözlenmiştir.¹⁵⁰ Nitekim parlamente sistemde hükümet “güvenoyu” ile düşürülebilmekte ve koalisyonların dağılması nedeniyle de sonuçta yürütmenin el değiştirmesi söz konusu olabilmektedir. Bu da, parlamente sistemlerin hükümet

¹⁴⁷ Türköne, a.g.e., s.163.

¹⁴⁸ G. Bingham, Powell, J.R. Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet, (çev. Mehmet Turhan), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1990), s.85

¹⁴⁹ Lijphart, a.g.e, s. 119

¹⁵⁰ Lijphart, a.g.e., s. 74.

krizlerinin doğmasında tek faktör olmadığını göstermektedir denebilir. Eğer disiplinli ve tutarlı partiler mevcut ise parlamenter sistem daha iyi işleyecektir.¹⁵¹

Daha önce belirtildiği gibi gerek parlamenter sistem, gerekse başkanlık rejimi istikrarı sağlamak açısından belli sakıncaları bünyelerinde barındırmaktadırlar, çünkü rejimin istikrarlı olması, hükümetin istikrarlı olmasından bağımsızdır.

Parlamenter sistemde meşruiyetini kaybetmiş bir yürütmenin yasama organı tarafından düşürülebilmesi hükümet istikrarsızlıkları yaratabilmekle beraber meşruiyet krizinin rejim krizine dönüşmesini önleyebilecektir.¹⁵² Başkanlık sisteminde ise meşruluğunu tamamen kaybetmiş bir başkanın her şeye rağmen görevde kalması çok daha ciddi istikrarsızlıklar yaratabilmektedir. Başkana karşı olanlar onu anayasal yollarla görevden alamadıkları için başka yollara başvurabilirler ve bunun sonucunda demokratik rejimin istikrarı tehlikeye girer. Yani başkanlık sistemi için ifade edilen istikrar yürütmenin görev süresiyle ilgili olup, demokratik rejimin istikrarı açısından bir güvence teşkil etmemektedir. Buna karşın parlamenter sistemde hükümet istikrarsızlıkları, güvensizlik oyu veya meclisin feshi gibi mekanizmalar aracılığıyla giderilmekte böylelikle demokratik rejim korunabilmektedir.¹⁵³ Hükümet istikrarı adına, tamamen meşruluğunu yitirmiş ve toplumun menfaatlerine aykırı davranan bir hükümetin görevine devam etmesi, demokratik düzen ile bağdaştırılamaz. Bu nedenle aslında demokratik rejimin istikrarı açısından daha fazla bir fayda sağlamayan başkanlık rejimini istikrar açısından parlamenter sisteme göre daha iyi bir seçenek olarak kabul edemeyiz.¹⁵⁴ Başkanlık sisteminin sakıncalarını incelerken tespit edildiği üzere, başkanlık sistemleri organlar arasında çıkacak uyuşmazlıkları çözmek için

¹⁵¹ Uluşahin, a.g.e., s.83.

¹⁵² Uluşahin, a.g.e., s.45.

¹⁵³ Türköne, a.g.e., s.164.

¹⁵⁴ Uluşahin, a.g.e., s.83.

anayasal mekanizmalara sahip olamamaları nedeniyle demokratik rejimin kesintiye uğramasına daha eğilimlidirler.

Yarı-başkanlık rejimlerinde, cumhurbaşkanı ile hükümetin aynı eğilim içerisinde olmaları rejimi başkanlık rejimine yaklaştırmakta ve hükümetin istikrarlı olması açısından faydalı olmaktadır. Aksi durumda hükümetle cumhurbaşkanı farklı eğilim içerisinde iseler bu yürütmeye tıkanıklığa yol açmaktadır. Fransa'nın beşinci Cumhuriyeti örneğinde olduğu şekilde Cumhurbaşkanının aynı yıl içinde bir kez kullanılmak üzere hiçbir şart aranmaksızın Ulusal Meclisi fesih yetkisi ile söz konusu tıkanıklık yeni oluşacak bir hükümetle çözülebileme şansı elde etmektedir. Ancak bazı yazarlara göre süper başkanlık¹⁵⁵, bazılarının göre ise yarı-başkanlık hükümeti sisteminin uygulandığı Weimar Cumhuriyetinde, devlet başkanının kendisine tanınan meclisi fesih yetkisini sık sık kullanması hükümet krizlerine yol açmıştır.¹⁵⁶

Yarı başkanlık hükümeti sisteminde, parlamenter rejimde olduğu gibi parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu bir hükümet yer aldığı için parlamento ile hükümet arasında uyuşmazlık çıkması durumunda hükümet düşürülebilmekte ve sonuçta hükümet istikrarsızlıkları ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenlerle yarı-başkanlık sisteminin her zaman istikrarlı hükümetler yarattığını söyleyemeyiz.

Meclis hükümeti sistemi ise hükümet istikrarı açısından belki de en avantajlı sistemdir. Bu sistemde zaten ayrı bir yürütme organı olmadığından, meclis tarafından belirlenen bir heyet yürütme görevini meclisin direktifleri doğrultusunda yerine getirdiğinden yasama ve yürütme görevini yerine getiren icra komitesi arasında herhangi bir uyuşmazlık sorunu ortaya çıkmamakta ve buna bağlı olarak meclis hükümeti sistemi hükümet istikrarsızlıkları yaratmamaktadır. Belirtildiği gibi İsviçre

¹⁵⁵ Weimar Cumhuriyetinin yarı-başkanlık olarak tasnif edilmeyeceğine ve onun bir başkancı-parlamenter veya süper başkanlık sistemi olduğuna ilişkin bir çalışma için bkz. Matthew Soberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, *French Politics*, 2005, 3, (323–351), s. 340.

¹⁵⁶ Yazıcı, a.g.e., s.105.

modelindeki meclis hükümeti modelinde güvenoyu mekanizması olmadığından Federal Meclis, yürütme organı olan Federal Konsey üyelerini görev süreleri dolmadan görevlerinden alamamaktadır. Durum böyle olmakla beraber, İsviçre'deki bu sistemde de Federal Meclis'in Federal Konseye emir verebilmesi, aldığı kararları değiştirebilmesi veya reddedebilmesi sebebiyle sistem içinde istikrarsızlık doğması ihtimali engellenmiştir.¹⁵⁷

Sonuç olarak aslında, başkanlık rejimi ile esas olarak amaçlanan hükümet istikrarının sağlanması değil, kuvvetler arasındaki “denetleme ve dengeleme” mekanizmalarıyla özgürlüklerin, ılımlılığın sağlandığı bir ortam içerisinde demokratik rejimin sürekliliğinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla salt düşürülme veya düşme baskısı altında olmayan hükümetlerin varlığı onu parlamenter rejimden daha başarılı yapmayacaktır.¹⁵⁸ Nitekim daha önce de değinildiği üzere hükümetin istikrarlı olması tek başına bir değer taşımamaktadır. Ancak yine de kıyaslandığı zaman hükümet istikrarı açısından başkanlık sistemi ile meclis hükümeti sisteminin, parlamenter sisteme ve yarı-başkanlık sistemine göre daha başarılı olduklarını söyleyebiliriz. Yazıcı, bu konuda hükümet istikrarının yalnızca süreyi ifade ettiğini, iki seçim dönemi arasında kısa ömürlü ve çok sayıda hükümeti kurulmasının istikrarsızlık yaratarak demokrasinin gelişimini olumsuz etkilediğini ve hatta parlamenter sistemin uygulandığı bazı örneklerde hükümet istikrarsızlıklarının rejim istikrarsızlığına sebebiyet verdiğini söylemektedir.¹⁵⁹ Yazar, buna örnek olarak da Türkiye’de 12 Eylül 1980’de yapılan askeri darbeyi göstermekte ve bu darbenin

¹⁵⁷ İsviçre Anayasası'nın 171. maddesinde düzenlenen Federal Konseyin Görevleri başlıklı şu hüküm örnek verilebilir. “*Federal Meclis Federal Konseye görevler verebilir. Ayrıntılar ve özellikle de Federal Meclisin Federal Konsey yetkisine giren konulara nasıl müdahale edebileceği kanunla düzenlenir*”.

¹⁵⁸ Uluşahin, a.g.e., s.99.

¹⁵⁹ Yazıcı, a.g.e., s.42.

etkenlerinden birinin Ekim 1973 seçimlerinden darbeye kadar süren hükümet istikrarsızlıkları olduğunu belirtmektedir.¹⁶⁰

2.2.1.2 Etkinlik Sorunu

20. yüzyılın bir gereği olarak, yürütme organı daha faal, daha etkin bir hale getirilirken, buna tepki olarak fertlerin hak ve özgürlüklerinin tehlikeye gireceği gündeme getirilmiştir.¹⁶¹ İşte bu önemli tehlike karşısında, başkanlık sistemine kıyasla kuvvetler arasındaki denge ve eşitlik özelliğine sahip olan parlamenter sistemin daha iyi bir seçenek olduğu söylenebilir. Çünkü bu sistemde yasama organı olan meclis, sahip olduğu denetim mekanizması sayesinde hükümeti düşürebilmekte ve aynı şekilde yürütme organı da, parlamentoyu feshederek yasama organı üzerinde denetim uygulayabilmektedir. Elbette ki burada parlamentonun çoğunluğuna sahip bir hükümet ve özellikle de disiplinli partilerin söz konusu olduğu bir durumda bu denetim mekanizmalarının çok da iyi işleyebileceğini söylemek mümkün değildir.

Başkanlık sisteminin önemli bir avantajı, parlamentoya karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu olmadığı için daha fazla inisiyatifini kullanarak etkin bir yönetim sağlayabilmesidir. Etkin bir yönetim sayesinde acil yapılması gereken birçok şey daha çabuk yapılabilir. Birden fazla kişinin birlikte iş yapmaları durumunda ortaya görüş ayrılıkları çıkabilir bu nedenle bir tek kişiden oluşan bir yürütmenin karar alma ve uygulama süreci çok daha kolay ve kısadır. Başkanın doğrudan veya doğrudan-benzeri bir şekilde halk tarafından seçiliyor oluşu, onu parlamenter sistemdeki başbakana göre daha meşru kılmaktadır ve bunun yürütmenin etkinliğini artırdığı söylenmektedir.¹⁶² Sartori başkanlık sisteminin güçlü ve etkin hükümetlere yol açmaları varsayımının doğru olmadığını, Amerikan sisteminin anayasası sayesinde değil, ona rağmen işleyen bir sistem olduğunu, bu sistemin işleyebilmesi için ideolojik

¹⁶⁰ Yazıcı a.g.e., s. 42-43.

¹⁶¹ Burhan Kuzu, Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti, Amme Dergisi, Cilt:29, Sayı:3, Eylül 1996, s.61.

¹⁶² Uluşahin, a.g.e., s.106.

ilkesizliğe, zayıf ve disiplinsiz partilere ihtiyaç duyduğunu söylemektedir. Hatta “Amerika’daki partilerin seçim partilerinden başka bir şey olmadıklarının yaygın bir şekilde kabul edildiğini” söyleyerek bu anlamda parlamentonun durumunu da işaret etmektedir.¹⁶³ Dolayısıyla etkin yürütmenin, başkanlık sisteminin mutlak yaratacağı bir avantaj olduğunu söylemek de mutlak bir doğru değildir.

Ayrıca başkanlık sistemindeki “çift meşruluk sorunu” ve tarafların birbirlerini görevden uzaklaştıramamaları nedeniyle bazı zamanlarda sistem tıkanmakta ve etkinlik zarar görmektedir. ABD örneğinde başkanla kongre üyeleri farklı partilerden ise kongre başkanın politikasını yürürlüğe sokması için gerekenleri yapmayabilir, hatta aynı durum başkanla kongredeki çoğunluğun aynı partiden olması halinde de ortaya çıkabilir.¹⁶⁴ Böyle bir durumda da başkanlık sisteminin avantajı olarak kabul edilen yürütmenin etkinliği geçersiz olacak, çünkü ihtiyaç duyduğu yasaları kongrenin çıkarmaması durumunda başkan programını uygulayamayacaktır. Keza bu sorunu aşabilmek için Latin Amerika ülkelerinde yine anayasa ile başkana kararname ile yönetme yetkisi verilmiştir. Yasama sürecinin etkilemek için ABD örneğindeki Başkanın veto yetkisi bulunmakta olup ancak bu yetkinin başkanın ihtiyaç duyduğu yasaların kongreden çıkmaması sorunu aşmaya yeterli olmadığı dile getirilmektedir.¹⁶⁵ Yine başkanlık sisteminde avantaj olarak sayılan etkin yürütme niteliği önemli bir tehlikeyi de beraberinde getirmektedir. Şöyle ki, başkanlık sisteminde daha fazla inisiyatif kullanabilen başkan sahip olduğu yetkileri toplum çıkarlarına aykırı olarak kullanabilir. Kanımızca öyle bir durumda başkanın görevine son verecek mekanizmalar olmadığından başkan görev süresi bitene dek yürütme erkini elinde bulundurmaya devam edecektir.

¹⁶³ Sartori, a.g.e., 1997, s. 119-122.

¹⁶⁴ Uluşahin, a.g.e., s.110-111.

¹⁶⁵ Teziç, a.g.e.,534-535.

Parlamente sistemde yürütmenin yasamaya kar olan siyasi sorumluluğu etkinliğini azaltabilmekte ancak buna ek olarak yasama organında çoğunluğa sahip olan bir hükümetin yasama organından ihtiyaç duyduğu yasaları kolayca ıkartabilmesi de onun etkinliğini artırmaktadır. Yani parlamente sistemde hükümetin etkin olup olmaması yasama organında çoğunluğu elinde tutup tutmamasına göre değişmektedir.

Meclis hükümeti sisteminde ayrı bir yürütme organından bahsedemeyeceğimizden dolayı hükümetin etkinliğinden söz edilememektedir. Yürütme görevini yerine getiren heyet sadece meclisin istekleri doğrultusunda hareket etmekte ve kendi programını uygulayamamaktadır. Yasamadan bağımsız olarak, siyasi sorumluluk taşımadan bir yürütme organının faaliyetlerini yerine getirmesi hükümetin etkinliğinin esaslı bir unsur olduğundan bu sistemde yürütme tek başına etkin değildir, çünkü yasama ile uyuşmazlık çıkması durumunda heyet yeleri veya herhangi bir yesi yasama tarafından hemen görevinden alınabilmekte ve yerine başkası getirilebilmektedir. Ancak daha öncede belirtildiği gibi İsviçre modelinde klasik meclis hkmetinden farklı olarak Federal Meclis, Federal Konsey üyelerini görev süreleri dolmadan görevlerinden alamamaktadır. Hal böyle olmasına rağmen İsviçre modelinde de Federal Meclis, yürütme organı olan Federal Konseye emir verebildiği, aldığı kararları değitirebildiği veya reddedebildiği için bu modelde de tek başına yürütmenin etkinliğinden söz edilemez. Ancak Gözler teorideki duruma rağmen uygulamada zaman içerisinde yürütmedeki kişilerin güçlenip meclis karşısında fiili üstünlük kurabileceklerini söylemektedir.¹⁶⁶ Buna rağmen anayasal yetkiler bakımından yasamadan bağımsız etkin bir yönetimden bahsedilemeyeceği ortadadır.

¹⁶⁶ Gözler, a.g.e., s.228.

2.2.2 Katmanlı Toplumlarda Siyasal Eşitliğin Sağlanması

Çalışmanın amacı dil, din, mezhep ve etnik köken farkıyla bölünmüş, türdeşlikten yoksun, yani katmanlı bir toplum olan Kıbrıslı Türk ve Rum halkının, bir arada yaşamasını öngören hükümet sistemlerini incelemektir. Bu yönde 1960 Kıbrıs Anayasası ve Annan Planı'nın değerlendirilmesi, hangi hükümet sisteminin, iki tarafın siyasal eşitliğini sağlamak için daha uygun olacağını belirlememiz önem taşımaktadır. Zira siyasal eşitlik meselesi özellikle sayısal olarak azınlıkta olan Kıbrıslı Türkler için hayati öneme sahip sorunlardan biridir.

Eşitliğin gerçekleşmesi, demokrasinin istikrarıyla doğrudan bağlantılı ve onun vazgeçilmez bir gereğidir. Eşitlik kavramının taşıdığı bu önemden dolayı, çalışmanın da amacına hizmet etmek niyetiyle özellikle türdeş nitelikte olmayan toplumlarda, eşitliğin nasıl gerçekleştirilebileceği bu bölümde ele alınacaktır. Çok katmanlı toplumlarda, farklı toplumlar arasındaki siyasal eşitlik sağlanmaksızın çoğulcu demokrasinin yerleşmesi düşünülemez.

Bu açıdan bakıldığında başkanlık sisteminde yürütme tek bir kişiden oluştuğu için, etnik gruplardan biri yürütmede temsil edilme olanağı bulunamayacaktır. Başkan yardımcısı olarak diğer etnik gruptan bir kişi seçilse dahi (kolejyal yürütme) başkan yardımcısı, başkanın gölgesinde kalabilecek ve yine ikinci etnik grup yürütme organında yeterince temsil edilememiş olacaktır. Üçüncü bir seçenek olarak da, çok katmanlı bir toplumda başkanlık sistemi benimsenecekse, dönüşümlü başkanlık bir öneri olarak düşünülebilir. Ancak bu durumda da belli dönemlerde etnik gruplardan biri yürütmede temsil edilemeyecek, bu anlamda sistemin dışında kalmış olacaktır.

Özellikle çok katmanlı toplumlar bakımından bir topluluğun devlet başkanı vasıtasıyla yürütme organında temsil edilememesi veya yeterince temsil edilmemesi halinde, bu etnik grubun başka arayışlar içerisine girmesi hatta mevcut düzene karşı

ayaklanması muhtemeldir. Kıbrıs'ta da farklı kökenden gelen iki toplum bulunduğundan, siyasal rejimin devamının vazgeçilmez bir unsuru olan iki toplumun siyasal eşitlik ihtiyacı açısından başkanlık sistemi böyle bir zafiyet içermektedir.

Bu hususa devlet biçimleri açısından bakıldığında, üniter devlet biçiminde siyasal eşitlik sorunu genellikle bir siyasi partinin dışarıda kalması ve seçmenin temsil edilememesi olduğu belirtilebilir. Katmanlı toplumlardan oluşan federal sistemlerde ise eşitlik sorunu, toplumların eşitliği söz konusu olduğundan çok daha ciddi bir sorundur. Bu sorunların çözümü hükümet sistemi parlamentonun yapısı, seçim sistemi ve parti yapısının çoğulcu toplum yapısına göre birlikte düzenlenmesini gerektirir. Bu noktada Kıbrıs'ta kurulması muhtemel Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti için BM Güvenlik Konseyi kararlarınca¹⁶⁷ iki toplumlu-eşit- federal bir yapı öngörüldüğünü belirtmek gerekmektedir.

Parlamente sistemlerinde oluşan hükümet, iki toplumunda temsil edilmesini daha fazla mümkün kılacaktır. Başbakanın eşitler arasında birinci olduğu da göz önünde alındığında, başbakan hangi toplumdan olursa olsun, hükümette yer alan bakanların her iki toplumdan seçilmelerini sağlayacak seçim sistemi ve siyasi parti yapısıyla iki toplumunda yürütmede temsili sağlanabilir.

Dolayısıyla sayısal çoğunlukta olan etnik grup açısından yürütmenin daha etkin olduğu, başkanlık sistemi tercih edebilirken, azınlıkta olan diğer etnik grup kendilerinin de yürütmede temsil olanağı bulacakları parlamente sistemi başkanlık sistemine tercih etmeleri muhtemeldir. Buradaki esas mesele, etkin bir yönetim ile işlerin daha yavaş görülmesi pahasına farklı etnik gruplara temsil olanağı vermek arasında bir seçim yapmaktır. Eğer bu iki tercih arasında etkinliğe önem verilecek olursa, azınlıkta olan etnik grup sonsuza kadar muhalefette kalacaktır. Böylesi bir

¹⁶⁷ 12 Mart 1990 tarihli ve 649(1990) sayılı karar, 11 Ekim 1991 tarihli ve 716(1991) sayılı ve 26 Ağustos 1992 tarihli ve 774 (1992) sayılı kararlar.

durumda çoğulculuk adına demokratik sonuçlar doğurmayacağı gibi ileride hem siyasal rejimin istikrarı ve hem de çoğulculuk açısından büyük bir tehlike teşkil edecektir.

Kanımızca Kıbrıs'ta kurulacak olan iki toplumlu bir devlette, iki toplumun siyasal eşitliğinin kurulacak olan yapının devamı için ön şartlardan biridir. Bu nedenle etkin bir yönetim anlayışı yerine, yürütmenin etkinliğinden ziyade, işlerin daha yavaş yapılacağı ama iki toplum için de yürütme de siyasal anlamda eşitlik sağlayacak bir yapının savunulması gerekmektedir. Aksi takdirde kurulacak yeni devletin uzun ömürlü olamayacağı ve daha da önemlisi gelecek için trajik sonuçlar yaratması mümkündür. En azından 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde yaşanan tecrübeler az çok bu tehlike hususunu tahayyül etmemize de neden olmaktadır. Bu ifadeler yürütme organında siyasal eşitlik bakımından ele alınarak yapılmaktadır. Yasama organında siyasal eşitlikten bahsedebilmek için, en azından federal sistemlerde zorunlu olan iki meclisin varlığı unsurunu ifade etmek gerekir. İki meclisli federal sistemlerde birinci meclis genel oya dayanan seçimlerle belirlendiğinden, federe yönetimlerin temsiliyetini sağlayan senato tipi ikinci meclislerin oluşması burada daha önem arz etmektedir. Siyasal eşitlik bakımından çok katmanlı federal bir sistemde, ikinci meclislerde federe yönetimler bakımından her toplumdaki eşit sayıda senatörün bulunması ve bu ikinci meclisin birinci meclise eşit veya eşite yakın yetkileri olmasını gerektirir.

2.2.3 Bölümün Değerlendirilmesi

Hükümet sistemlerini incelerken birinin kesinlikle daha iyi, diğer sistemin olumsuz olduğunu belirtmek doğru bir yaklaşım olmaz. Örneğin ABD'de gayet iyi bir şekilde yürümekte olan başkanlık sistemi, bazı Latin Amerika ülkelerinde toplumun bölünmüş yapısı karşısında, başkanlık sisteminin amacı olan “denetleme ve

dengeleme” sistemini yaratamamış, tıkanıklıklara ve ordu darbelerine yol açmıştır. Nitekim düzeni sağlamak gerekçesiyle Guatemala, Salvador ve Nikaragua gibi ülkelerde yönetimler askeri darbelerle el değiştirmiş, Peru’da on iki yıl, Bolivya’da ise beş yıl askeri diktatörlük yönetimi ele geçirmiştir. Yine Arjantin’de 1976-1983, Brezilya’da 1965-1985 ve Şili’de 1973-1985 yılları arasında asker rejim iktidarı görülmüştür.¹⁶⁸

Şüphesiz tersi biçimde parlamenter sistemin geçerli olduğu ülkelerde de kilitlenmeler ve askeri darbeler olabilmektedir.¹⁶⁹ Bu somut gerçekler karşısında sadece bir örneğe bakarak belli bir hükümet sistemi hakkında kesin bir yargıya varmak yanılığa düşürebilir. Doktrinde genel olarak kabul edilen görüşe göre başkanlık sistemleri tek kişilik yürütme yapısı sebebiyle “çoğunlukçu”, parlamenter sistemler ise “çoğulcu” yapıya sahiptirler. Bu sebeple de katmanlı toplumlarda çoğulcu yapıya sahip olan parlamenter sistem daha iyi bir seçenek olabilir. Bunun yanı sıra hükümet sistemlerine ilişkin genel analizleri ifade ettiğimiz birinci bölümde devlet başkanlarının yetkilerinin önemini vurgulamıştık. Devlet başkanının hükümet sistemleri arasında en fazla yetkilere sahip olduğu sistemler sırasıyla, yarı-başkanlık, başkanlık ve süper başkanlık sistemleridir. Dolayısıyla bu tür yetkilerin fazla olduğu hükümet sistemleri bakımından toplumun demokrasi kültürü, siyasal kültürü ve çoğunluk karşıtlığı bir bakıma çoğulculuk yapısı önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında başkanlık sistemi ve varyasyonlarında devlet başkanlarının yetkileri ve diktatörlüğe dönüşme eleştirileri darbelerle siyasal rejimin kesintiye uğramasında, parlamenter sisteme oranla daha fazla olasılıklı görünmektedir. Ancak bu sonuç salt hükümet sistemi tercihiyle değil siyasal kültür ve güçlü başkanın yetkilerini

¹⁶⁸ Teziç, a.g.e, s.540.

¹⁶⁹ Örneğin Türkiye’deki gerçekleşen 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 darbeleri.

frenleyecek veya dengeleyecek mekanizmaların olup olmadığı, varsa bu mekanizmaların etkin kullanılıp kullanılmadığıyla da alakalıdır.

Bu hususlar bakımından hükümet sistemlerinin hangisinin daha olumlu veya daha olumsuz olacağını ortaya koymak salt anayasal hükümet sistemi tercihlerinden ortaya çıkabilecek bir sonuç değildir. Bunun birçok faktörün birlikte ele alınmasını gerektiren bir mesele olduğu açıktır. Bu nedenlerle belli bir siyasal rejim hatta belli bir ülke üzerinde, o toplumun siyasal kültürü, toplum yapısı ve diğer özellikleri de bilinerek, hangi hükümet sisteminin daha olumlu veya olumsuz olabileceğini belirtmek daha gerçekçi bir sonuca götürebilir. Ne var ki, sadece anayasal çerçeve üzerinden belirli bir hükümet sistemin olumlu veya olumsuz olduğu şeklinde kesin bir saptama yapılmaması, hükümet sistemlerinin olumlu yönleri ile sakıncalarını genel olarak ortaya koymamıza engel teşkil etmez. Yine bu noktada da hükümet sistemlerinin olumlu veya olumsuz olarak çalışmasının o ülkedeki siyasi partilerin yapısına, siyasal kutuplaşmaların derecesine ve derinliği ile seçim sistemine bağlı olduğunun tekrar altını çizmek gerekir.

Bu bölümde klasik hükümet sistemleri ayrımı başlıkları üzerinden tasnif yapılmış olmakla beraber çağdaş hükümet sistemleri tasnifinin başkanın yetkileri üzerinden yapılmakta olduğu belirtilmiştir. Uluşahin de bu konuda kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler açısından başkanlık ve parlamenter sistemlerin tüm hükümet sistemlerini tasnif etmede kaldığı yetersizliğin, Duverger'in belli dönemlerde ortaya koyduğu farklı kriterler ile belirlediği yarı başkanlık sistemiyle de çözülemediğini belirtmektedir.¹⁷⁰ Keza çağdaş hükümet sistemleri ayrımı da bu sebeple bu başlıklar altında incelenmiş olup tezin ilerleyen bölümlerinde 1960 Kıbrıs Anayasası ve Annan Planı'nın öngördüğü hükümet sistemleri incelenirken başkanın

¹⁷⁰ Uluşahin, Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 52, s. 203-216.

yetkileri bu çağdaş tasnif üzerinden irdelenerek sistemler ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bölüm 3

1960 KIBRIS CUMHURİYETİ VE ANNAN PLANI'NDA HÜKÜMET SİSTEMİ

3.1 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası, Türk ve Rum toplumlarının Kıbrıs'ta bir arada yaşaması için İngiltere, Türkiye ve Yunanistan arasındaki görüşmeler sonucunda ve adada yaşayan iki toplumunda katılımıyla kabul edilen bir metindir. Bu anayasa kurucu meclis tarafından hazırlanmış bir metin olmayıp daha çok uluslararası bir belge görünümündedir.

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasının temel hükümleri, çok taraflı "Kuruluş, İttifak ve Garanti" adındaki üç uluslararası antlaşmayla belirlendikten sonra, bunlar çerçevesinde iki toplumun temsilcilerinin oluşturdukları komisyonlarda tartışılarak meydana çıkmıştır.¹⁷¹ Ancak 1960 Anayasasıyla kurulan iki toplumlu devlet, 1963 tarihinde Kıbrıs'taki iki toplum arasında başlayan çatışmalarla uzun ömürlü olamamıştır. Bu anayasa, Kıbrıs'ın güneyinde halen yürürlükte olmakla beraber, adanın kuzeyinde tüm unsurlarıyla ayrı bir devlet ve siyasi rejim kurulmuştur. Ne var ki kuzeydeki hukuki düzen dünya tarafından kabul görmemekte ve bu bölgenin Türkiye'nin işgali altında olduğu görüşü uluslararası alanda genel olarak kabul edilmektedir. Bilindiği üzere uluslararası camiada KKTC'nin devlet olarak tanınaması çağrısı, BM Güvenlik Konseyi'nin 541-1983 sayılı kararı (*Resolution*

¹⁷¹ Kudret Özersay, Kıbrıs Sorunu: Hukuksal Bir İnceleme, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Ankara, 2002, s.44

541-1983) neticesinde ortaya çıkmıştır. Bir tarafta dünyaca kabul edilen Kıbrıs Cumhuriyeti, diğer tarafta da dünyadan izole edilmiş durumda olan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti bugüne değin devam eden Kıbrıs sorununun iki tarafını oluşturmaktadırlar.

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle 1960 Anayasası'nın oluşum süreci ele alınacak, daha sonra 1960 Anayasası ile öngörülen hükümet sistemi ortaya konarak, Kıbrıs'taki iki toplum açısından olumlu ve olumsuz yanları bulunmaya çalışılacaktır.

3.1.1 1960 Kıbrıs Anayasasının Oluşum Süreci

1878 yılında Kıbrıs'ın yönetimi geçici olarak Osmanlılardan İngilizlere devredilmiş, daha sonra ise Lozan Barış Antlaşmasının 20. maddesi ile adanın egemenliği 1914'ten itibaren İngiltere'ye geçmiştir. Rum toplumu tarafında savunulan "*Enosis*" ve Türk toplumu tarafından savunulan "*Taksime*" karşı adanın bağımsız olması fikri doğmuş¹⁷² ve bunun üzerine 1959-60 yıllarında adanın bağımsızlığını kazanıp iki toplumlu bir devlet olarak doğmasını sağlayacak antlaşmalar yapılmıştır. İlk antlaşma Türk ve Yunan başbakanları arasında imzalanan 1959 tarihli Zürih Antlaşması olup, bu antlaşma kurulacak olan Kıbrıs Cumhuriyeti'nin yapısını düzenleyen bir antlaşma ile Kıbrıs, Türkiye ve Yunanistan arasındaki bir ittifak antlaşmasını kapsamaktaydı. Daha sonra Zürih Antlaşması İngiltere, Kıbrıs Türk ve Rum toplumlarına sunulurken, tüm tarafların rızasını içeren Londra Antlaşması imzalanmıştır.¹⁷³ Bu iki antlaşma esas alınarak hazırlanan Kıbrıs Anayasası, Garanti ve İttifak Antlaşmaları 15-16 Ağustos 1960 tarihinde imzalanan Lefkoşa Antlaşmaları ile yürürlük kazanarak, Kıbrıs bağımsız bir Cumhuriyet haline geldi. Yani Lefkoşa Antlaşmaları ile Garanti ve İttifak Antlaşmalarını da içeren

¹⁷² Sabahattin İsmail, 150 Soruda Kıbrıs Sorunu, 1. Baskı, Kastast Yayinevi, Ağustos 1998, s.52.

¹⁷³ Hüseyin Pazarıcı, Uluslararası Hukuk Dersleri, II. Kitap, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s.108-109.

Londra Konferansı belgelerine son şekilleri verilmiştir.¹⁷⁴ Bu şekilde kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti Kıbrıs'taki Türk ve Rum halkının ortak egemenliğinde ve yönetiminde oluşturuldu. Anlatılanlardan görüldüğü üzere 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası bir kurucu meclis tarafından hazırlanan bir metin olmayıp uluslararası antlaşmalarla oluşturulmuş bir metindir. Bu anlamda meşruiyeti meclisten ve de dolayısıyla iki toplumdaki kaynaklanmamaktadır.

3.1.2 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası ve Hükümet Sistemi

Bir siyasal sistemde hükümet sisteminin analizi için anayasada yasama ve yürütme organlarının nasıl oluştuğu ve ilişkilerinin nasıl düzenlendiğinin tespit edilmesi gerekir. Her demokratik rejimde parlamentolar halk tarafından seçilme olduğundan hükümet sisteminin belirlenmesinde yürütme organının nasıl belirlendiği, devlet başkanının kim/hangi organ olduğu ve devletin başkanına karşı sorumluluğu olduğu hususlarını tespit etmek gerekir. Şüphesiz demokratik siyasal sistemlerde de yargı organının düzenlenişi ise hükümet sistemiyle ilgili değildir. Keza demokratik hükümet sistemlerinde yargının bağımsız ve tarafsız olduğu önceki bölümde belirtilmişti. Yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile ilişkilerini belirleyerek o siyasal sistemde benimsenen hükümet sisteminin, başkanlık, parlamenter, Fransız tipi olarak bilinen yarı-başkanlık sistemi mi veya konvansiyonel (meclis hükümeti) sistemi mi olduğuna karar verilir. Dolayısıyla hükümet sisteminin tespit edilmesi anayasanın düzenlemelerinden hareketle belirleneceği gibi anayasaların hangi hükümet sisteminin uygulandığını açıkça belirtilmesine gerek yoktur.

Ancak 1960 Anayasası'nın 1. maddesinde "*Kıbrıs Devleti, bu Anayasa gereğince, Cumhurbaşkanı Kıbrıs Elen Cemaati tarafından seçilen bir Elen ve*

¹⁷⁴ Özersay, a.g.e., s.42.

Cumhur Başkan Muavini Kıbrıs Türk Cemaati tarafından seçilen bir Türk olan, başkanlık rejimine sahip bağımsız ve egemen bir Cumhuriyettir” hükmü yer almaktadır. Hükümde, Kıbrıs Cumhuriyeti’ndeki, hükümet sisteminin başkanlık sistemi olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. Hatırlanacağı üzere ikinci bölümde çağdaş hükümet sistemleri tasnifinin, yasama ve yürütme organının ilişkileri yanı sıra başkanın yetkileri üzerinden yapıldığı belirtilmişti. Her ne kadar Anayasa’nın bu düzenlemesinden Kıbrıs Cumhuriyeti’nde başkanlık sistemi öngörüldüğü çıkarsaması yapılabilirse de, burada öngörülen hükümet sistemi analizinin devlet başkanı veya devlet başkanı yardımcısına tanınan yetkiler üzerinden de incelenmesi, hükümet sistemlerinin çağdaş analizleri bakımından da test edilmesi önemlidir. Dolayısıyla Anayasayla belirtilen hükümet sistemi, hükümet sistemlerinin çağdaş tasniflerine ilişkin unsurlardan hareketle değerlendirilecektir.

Bu tespit yapılırken başlangıç noktası, Anayasanın 1. maddesinde başkanlık sistemi ifadesi yer aldığından, başkanlık sisteminden yola çıkılacaktır. Bu yönde 1960 Kıbrıs Anayasasının hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığı ve başkanlık sisteminden sapan noktaları ele alınacaktır. Nitekim Kıbrıs Cumhuriyetinde hükümet sistemine ilişkin çalışmalarda, sistemin belirli yönleri nedeniyle saf başkanlık sisteminden sapan bir hükümet sistemi olduğu ifade edilmektedir. Bu noktadan hareketle hükümet sisteminin tespitinde, daha önce de değinildiği gibi hükümet sistemlerinin çağdaş beşli tasnifleri üzerinden değerlendirme yapılacaktır. Bu çağdaş hükümet sistemi analizlerinde yürütmenin oluşumu ile yürütmenin başı olan devlet başkanının yetkileri önem arz etmektedir.

Uygun, 1960 Kıbrıs Anayasasıyla federe birimlerin yersel değil, topluluk esasına göre örgütlendiğini ve bu şekilde oluşturulan federal sistemin “korporatif

federalizm” şeklinde tanımlandığını ifade etmektedir.¹⁷⁵ Yazar, literatürde, yersellik ilkesinin federal devletin ayırt edici bir özelliği olarak ifade edilen birçok yazarın etnik, dinsel veya dilsel toplulukların belli bir bölgede çoğunluk oluşturacak şekilde bulunmadıkları hallerde federal sistemden beklenen yararın sağlanamayacağı iddiasına katılmamaktadır.¹⁷⁶ Yersellik veya coğrafi federal sistem örneklerinin sürdürülebilir olduğunu iddia eden bu fikirler, iktidar federal devlet ile belirli bir coğrafya üzerinde yetki kullanan federe yönetimler arasında paylaşılmakta olduğunu, bu nedenle yersellik özelliği göstermeyen federe birimlerin olmayacağı görüşünü dile getirmişlerdir. İktidarın bölünmesi suretiyle topluluklara bazı yetkilerin tanınması hali, yersellik ilkesini federal devletin ayırt edici özelliği olarak gören yazarlar, federalizm değil korporatizm olarak nitelendirilmektedir.¹⁷⁷ Carl R. Friedrich ve Arend Lijphart da yersel olmayan federalizm örneklerinin korporatif federalizm olduğunu belirtmektedirler. Gözler bunun pratikteki ilk uygulamasının 1925’te Estonya’da görüldüğünü, 1960 Kıbrıs Anayasası’nda korporatif federalizmin bir örneğini teşkil ettiğini belirtmiştir.

Doktrinde korporatif federalizmin, Avusturya-Macaristan İmparatorluğundaki milliyetler sorununun çözülmesi amacıyla geliştirildiği ancak korporatif federalizmin, Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rumlar arasındaki sorunları çözmediğine dikkati çekilmektedir. Bu tür federalizmin başarılı bir örneğinin de bulunmadığı belirtilir. Buna sebep olarak korporatif federalizmde yersellik özelliği olmayan bu federalizmde etnik grupların birbirleriyle karışık bir şekilde yaşaması ve etnik sorunların bu federalizm ile çözülmesinin güç olması gösterilmektedir.¹⁷⁸ Ancak yukarıda verilen değerlendirmeler nispeten korporatizm anlayışının daha eski versiyonları üzerinde

¹⁷⁵ Oktay Uygun, Federal Devlet, 1. Basım, Çınar Yayınları, İstanbul, Ekim 1996, s.265.

¹⁷⁶ Uygun, a.g.e s.263-264.

¹⁷⁷ Uygun, a.g.e., s.264.

¹⁷⁸ Gözler,a.g.e., s.213-214.

geliştirilen fikirlere ilişkindir. Günümüzde Belçika veya Bosna federal sistemlerinde görüldüğü gibi, federal sistemin sadece yersel örneklerinin bulunmadığı fonksiyonel federal sistem örnekleri de bulunmaktadır. Bu örneklerde federal sistemin farklılık unsurları, yani federe yönetimleri birbirinden ayıran husus, onların salt yersel/coğrafi sınırları değil dil, din veya ırk gibi farklılık unsurlarıdır. Dolayısıyla farklılık unsurlarının yersel örnekleri dışında günümüzde, her ne kadar ABD, Almanya veya Avusturya da olduğu kadar eski federal sistemler olmasa da, federal sistemlerin sosyolojik farklılık unsuru üzerinden örgütlenen başarılı örnekler bulunmaktadır.

Bu nedenle, günümüzde federal sistemlerin sosyolojik yaklaşımla ele alınmasının önemi git gide ivme kazanmıştır.¹⁷⁹ Federal sistemlerdeki farklılık unsurlarının, kurucu unsurlarının sınır çizgileri takip edecek biçimde dağılımlarının her zaman gerekli olmadığına da dikkat çekilmektedir. Burada gerekli olanın, kurucu birimlerin bireysel kimliklerinin tanınmasının talep edilmesi ve çeşitliliklerin gruptaki diğer üyelerle kendilerini ayırmak için yeterince güçlü, kolektif bir farklılığa sahip olması yönündeki istek biçiminde açıklanmaktadır. Bu görüşlere göre federal ilke veya sistem farklılıkların bölge ya da kurucu birim sınırlarını aştığı bölgesel yapılanmada da geçerli olabilir. Nitekim İsviçre örneğinde olduğu gibi bu durum federal ilkenin olumlu bir örneğidir.¹⁸⁰ Farklılık unsurlarının yoğunluğu ve talebi arttıkça, toplumdaki federal unsurların yoğunluğu artar ve bu unsurların yoğunluğu ve talebi arttıkça da federal sistem lehine dönüşüm sağlanabilir.¹⁸¹ Dolayısıyla Kıbrıs Cumhuriyetindeki korporatif federalizm o döneme değin başarılı örneği bulunmayan bir tür fonksiyonel federalizm örneği olarak kabul edilse de günümüzde fonksiyonel

¹⁷⁹ Federal sistemlerin sosyolojik boyutlarıyla tanımlanmasına ilişkin olarak bkz. Demet Çelik Ulusoy, Federal Toplumunu Anlamak: Federal Sistemlerin Sosyolojik Yaklaşımı, AÜHFD, Cilt 64 (3), 2015, s. 595-636.

¹⁸⁰ Bu görüşler için bkz. Dikshit, Ramesh Dutta, "The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability", The Macmillan Company of India Limited, New Delhi, First published 1975, s. 18, aktaran Demet Çelik Ulusoy a.g.e, s. 603.

¹⁸¹ Dikshit'ten aktaran Demet Çelik Ulusoy, a.g.e, s. 609.

federalizmin Belçika, Bosna Hersek gibi örneklerinin bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bu örnekler özellikle kurulması muhtemel Birleşik Kıbrıs Cumhuriyetine model oluşturması açısından önemlidir.

Bu tür fonksiyonel federal sistemlerinden biri olan Belçika'da, muhalefet etkisinin yüksek ancak kabine dayanıklılığının diğer parlamenter demokrasilere oranla daha kısa ömürlü (ortalama 48 ay) hükümetlerin bulunduğu bir parlamenter hükümet sistemi bulunmaktadır.¹⁸² Belçika'da "bakanlar kurulunun, iki büyük topluluğu temsil etmek üzere Felemenkçe ve Fransızca konuşan eşit sayıda bakandan oluşturulması, 1970'ten itibaren anayasal bir zorunluluk haline getirilmiştir".¹⁸³ Yine 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında olduğu gibi uluslararası anlaşmalar sonucunda ortaya çıkan Bosna Hersek federal sistemi de bu anlamda önemli bir örnektir. Etnik farklılıklara dayanan fonksiyonel federalizmin bir örneği olarak Bosna Hersek'te, bu farklılıkların temsiliyetini sağlamak amacıyla üç etnik kökenden gelen (Boşnaklar, Hırvatlar ve Sırlar) devlet başkanlığı makamı öngörülmüştür. Bu noktada Bosna Hersek yasama organı, yürütme organının kurumsal özerkliği ve kurumsal kapasitesi üzerinde (uluslararası anlaşmaların, atamaların onaylanması gibi) dengeli bir güce sahiptir. Ancak yasama organı, yürütme organında bulunan başkanlık üyelerini görevden alamamaktadır. Yasama organı güvensizlik oyuyla, devlet başkanı tarafından atanan Başbakanı (Bakanlar Kurulu Başkanı) görevden alabilir. Devlet başkanı tarafından atanan başbakan ve bakanlar için meclisin onayı gerekmektedir. Ayrıca yasama organı kendisi de belirli bakanlıklara atama yapılması önerisinde bulunabilir. Bu sistemde bakanlar aynı zamanda yasama organında yer almadıkları

¹⁸² Yazarlar Belçika'da seçim sistemi (listeli) ve parti yapısının seçmen tercihlerini yansıtmaları bakımından önemine de değinmektedirler. Ayrıca Belçika hükümetlerinin yasa yapım sürecinde oldukça etkili olduklarına da değinilmektedir. Shugart ve Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, s.47, 79 ve 169.

¹⁸³ Oktay Uygun, Bosna-Hersek: İç Savaşın Konsensüs Demokrasisine, İHFM C. L V I - S 1-4 (1998), s. 150.

gibi parlamentoya karşı, gensoru mekanizmasıyla, siyasal sorumlulukları bulunmaktadır. Devlet başkanının kararname ve yasalar üzerinde veto yetkisi bulunmamaktadır. Bosna Hersek'in üç başkanı da doğrudan doğru halk tarafından seçilerek belirlenirler. Kolejyal yürütme özelliği bulunan bu yapının 1960 Kıbrıs Cumhuriyetiyle bu açıdan benzemekte, ancak, Kıbrıs Cumhuriyeti başkanlık yapısında (cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı) bir hiyerarşi söz konusudur. Bosna Hersek'te üç etnik kökenden gelen kişilerin de devlet başkanı olması söz konusudur. Bu başkanlar yasama organının ikinci meclisini oluşturan Halk Meclisini (*House of Peoples*) feshetme yetkisine haizdirler.¹⁸⁴ Bosna Hersek kabinesinde, en az 1/3 oranında Sırp Cumhuriyeti bölgesinden atanmış bakanın bulunması söz konusudur.¹⁸⁵ Uygun, başkanlık konseyinde bulunan 3'lü devlet başkanı belirlenme yöntemi ve sahip oldukları yetkiler düşünüldüğünde burada saf parlamenter sistemden söz edilemeyeceğini belirtmektedir. Yazar mevcut yapıda yürütme yetkisinin başkanlık ile bakanlar kurulu arasında paylaşılması ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olması nedeniyle başkanlık sisteminden de söz edilemeyeceğini ifade etmiştir. Burada Bosna Hersek hükümet sisteminin, “yalnızca Anayasa metni göz önüne alınarak yapılan” değerlendirmesinde, Fransız modeli yarı başkanlık hükümeti sistemine sahip olduğu belirtilmiştir.¹⁸⁶

Yukarıdaki günümüz fonksiyonel federalizm örneklerinin ortak özelliği dil, din veya ırk gibi farklılık unsurlarının sistemin temeli olmasıdır. Aynı yönde dil, din ve ırk farklılıkları bulunan katmanlı bir toplum olarak Kıbrıs Cumhuriyetinde farklılık unsurlarının yeterince siyasal sistemin temeli olmadığı belirtilebilir. Bu yönde

¹⁸⁴ İlgili hususlar Bosna Hersek Anayasasında düzenlenmiştir. Anayasa'nın ilgili maddeleri,4., 5. ve 6. Maddeleri olup bu hususta bilgi için bkz. M. Steven Fish ve Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures A Global Survey* Cambridge University Press, 2009, New York, s.86-88.

¹⁸⁵ “Her bakanlık için Başbakan tarafından atanan bakan yardımcıları sözkonusudur. Bu kişiler, bakanların mensubu oldukları topluluktan atanamazlar”. Uygun, *Bosna-Hersek: İç Savaştan Konsensüs Demokrasisine*, s. 150.

¹⁸⁶ Uygun, *Bosna-Hersek: İç Savaştan Konsensüs Demokrasisine*, s. 152-153.

farklılık unsurları 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesine göre, "*Elen Cemaati, Elen aslından ve ana dili Elence olan veya Yunan kültür ananelerini paylaşan veya Elen-Ortodoks Kilisesine mensup bulunan bütün Cumhuriyet vatandaşlarını içine alır*". Maddenin devamında, "*Türk Cemaati, Türk aslından ve ana dili Türkçe olan veya Türk kültür ananelerini paylaşan veya Müslüman olan bütün Cumhuriyet vatandaşlarını içine alır*" demek suretiyle ilk iki fıkrası sırasıyla Rum ve Türk toplumlarını soy, dil, kültür ve din unsurlarıyla tanımlamıştır. 3. fıkrasında ise bireylerin Rum veya Türk toplumuna katılmaları konusu düzenlenmiştir.¹⁸⁷ Bu düzenlemeler 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nin hukuken iki toplumluluk temeli üzerine oturtulmuş bir devlet olduğunu göstermektedir.¹⁸⁸

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın gözümüze çarpan ilk özelliği, oldukça ayrıntılı bir anayasa olmasıdır. 199 maddeden oluşan bu Anayasaya ek olarak, Anayasa'nın hazırlanması ve Cumhuriyetin kurulmasına kaynaklık eden iki uluslararası antlaşma ve iki ayrı protokol bulunmaktadır.¹⁸⁹ Anayasanın uzun olmasının arkasında iki ayrı toplumu bir çatı altında birleştirme endişesi yatmaktadır.¹⁹⁰ Bu hassas dengeyi koruma isteğinin sonucu olarak ortaya çıkan 1960

¹⁸⁷ 1960 Anayasası 2. maddesinin (3). fıkrası şu şekildedir. "*Bu maddenin (1)'inci ve (2)'nci fıkraları hükümleri şumulüne girmeyen Cumhuriyet vatandaşları, bu Anayasanın yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde, ferd olarak Elen veya Türk Cemaatine katılmak hususunda ihtiyarlarını kullanırlar, fakat bunlar bir dini gruba mensup iseler bu takdirde, dini grup olarak ihtiyarlarını kullanırlar ve bunun üzerine seçtikleri Cemaatin üyesi sayılırlar: Ancak, böyle bir dini gruba mensup olan herhangi bir Cumhuriyet vatandaşı, grubunun ihtiyarı ile bağlı kalmamayı tercih edebilir ve mezkur ihtiyarın kullanılmasından itibaren bir ay içinde Cumhuriyetin ilgili memuruna ve Elen ve Türk Cemaat Meclisleri Reislerine göndereceği yazılı ve imzalı bir beyanla mezkûr grubun mensup sayılacağı Cemaattan başka Cemaata mensup olmayı ihtiyar edebilir: Ancak yine, mezkûr bir din ve grubun izhar ettiği ihtiyar, üyeleri adedinin gerekli sayıdan az olması sebebiyle kabul edilmediği takdirde, böyle bir grubun herhangi bir üyesi bu ihtiyarın red edildiği tarihten itibaren bir ay içinde, yukarıda mezkûr tarzda, mensup olmak istediği Cemaata katılmayı ferdan ihtiyar edebilir. Bu fıkra maksatları bakımından bir 'dini grup', aynı dine inanan ve aynı mezhebe mensup veya bu dinin yetkisine tabi olan Kıbrıs'tamutader mukim şahıslardan, sayısı bu Anayasa yürürlüğe girdiği tarihte bini aşan ve bu tarihte en az beş yüzü Cumhuriyet vatandaşı olan bir grubu ifade eder*".

¹⁸⁸ Özersay, a.g.e., s.51.

¹⁸⁹ Birinci ek, beş maddelik "*Garanti Antlaşması*", ikinci ek, 6 maddelik "*İttifak Antlaşması*" ve 4'er maddelik iki protokol var.

¹⁹⁰ Murat Sarıca, Erdoğan Teziç, Özer Eskiuyurt, Kıbrıs Sorunu, Fakülteler Matbası, İstanbul, 1975, s.17.

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası,¹⁹¹ aynı zamanda sert bir anayasadır çünkü değiştirilmesi çok güç koşullara bağlanmıştır.¹⁹² Şöyle ki, 182. maddenin 3. fıkrasına göre, 1. fıkra da hiçbir şekilde değiştirilemeyeceği belirtilen maddeler dışında kalan maddelerin değiştirilebilmesi için Türk ve Rum toplumlarına mensup kişilerin, her iki toplumun Cemaat Meclislerinin ayrı ayrı üçte iki çoğunluğun oyları gereklidir.¹⁹³

Daha önce belirtildiği gibi, Anayasa'nın 1. maddesi Kıbrıs Devleti'nin başkanlık rejimine sahip, bağımsız ve egemen bir cumhuriyet olduğunu belirtmiş olmasına rağmen, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'ndaki başkanlık rejimi, saf başkanlık rejiminden farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkları ortaya koyabilmek için 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'ndaki yürütme organının incelenmesi ile yürütme ve yasama organı arasındaki ilişkilerin ele alınması gerekmektedir.

3.1.2.1 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Yürütme

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasa'nın 46. maddesinin 1. fıkrasına göre yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısına ait olup, yürütme yetkisinin yerine getirmek üzere yedi Rum ve üç Türk'ten oluşacak bakanlar kurulu öngörülmektedir. Yani 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası ile yürütmenin başı olarak devlet başkanlığı makamında hem devlet başkanı hem de devlet başkan yardımcısı konumlandırılmıştır. Oysa saf başkanlık sisteminde temel unsurlarından biri yürütmenin tek yapılı olmasıdır. Burada Bosna Hersek örneğindeki benzer kolejyal yürütme yapılanması söz konusudur. 1960 Kıbrıs Cumhuriyetindeki hükümet sistemine ilişkin değerlendirmelerde, kuvvetler ayrılığının fren ve denge

¹⁹¹ Özersay, a.g.e., s.50.

¹⁹² Sarıca, Teziç, Eskiuyurt, a.g.e., s.18.

¹⁹³ Md. 182. "1. Bu Anayasanın, 11 Şubat, 1959 tarihli Zürih Anlaşmasından ithal edilmiş bulunan ve Ek III'ünde gösterilen maddeleri veya maddelerin kısımları, bu Anayasanın Temel Maddeleri olup hiçbir suretle gerek değiştirme, gerek ilave veya gerekse kaldırma suretile tadil edilemezler. 2. Bu maddenin 1'inci fıkrası mahfuz kalmak şartıyla, bu maddenin 3'üncü fıkrasında gösterildiği üzere bu Anayasanın herhangi bir hükmü, gerek değiştirme, gerek ilave veya gerekse kaldırma suretile tadil edilebilir. 3. Böyle bir tadil, Elen Cemaatına mensup Temsilcilerin sayısı toplamının asgarî üçte ikisini ve Türk Cemaatına mensup Temsilcilerin sayısı toplamının asgarî üçte ikisini ihtiva eden bir ekseriyet rey'i ile kabul edilecek bir kanun ile yapılır".

mekanizmasını da içeren, halk tarafından seçilen kolejyal yürütmenin bulunduğu bir başkanlık sistemi olduğu yönündedir. Burada yürütmenin tek yapılı veya kolejyal yürütme organı olmasının bir farklılık doğurmayacağı ifade edilmektedir.¹⁹⁴

Kolejyal yürütme yapısında, hesap verilebilirlik ve tanınabilirlik noktasında eksikler bulunmaktadır. Devlet başkanı ve yardımcısı oldukça etkili bir konumdadırlar. Her ikisinin de neredeyse birbirine eşit yetkileri bulunmasına karşı her ikisi de sadece kendilerini seçen seçmenlere karşı sorumludurlar. Kıbrıslı Rum devlet başkanının Kıbrıslı Rumlar tarafından seçilmesi, aynı şekilde Kıbrıslı Türk devlet başkanı yardımcısının Kıbrıslı Türkler tarafından seçilmesi en azından Kıbrıs örneği bakımından kendi aralarında sanal bir izolasyon yaratılmasına neden olmuştur. Her ne kadar bu seçim yöntemi oydaşmayı teşvik etmek seçmenlerin etnik kimliğinin korunması için uygun görülebilirse de bir bütün olarak ulusun herhangi bir politika tercihini ifade etmesini zorlaştırmıştır. Bunun yerine yasama organının belirlenmesinde olduğu gibi tüm ulusun yürütme organını seçmesi parçalanmanın engellenmesi için düşünülebilir bir tercih olabilirdi fikirleri de ileri sürülmüştür.¹⁹⁵

Hatırlanacağı üzere başkanlık sisteminde yürütme yukarıdan aşağıya doğru şekillenmekteydi. Ancak 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 1. maddesine göre "*cumhurbaşkanı, Kıbrıs Elen Cemaati tarafından seçilen bir Elen ve cumhurbaşkan muavini ise Kıbrıs Türk Cemaati tarafından seçilen bir Türk*" olacaktır. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi yürütme organı iki kişiden, ancak her ikisi arasında bir hiyerarşi farkı ortaya konularak oluşturulmuştur. Hiyerarşiden kasıt Kıbrıslı Rum'un her zaman devlet başkanı olacağı, Kıbrıslı Türk'ün ise her zaman devlet başkanı olacağı ifadesinden kaynaklanmaktadır.

¹⁹⁴ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 20.

¹⁹⁵ Shugart ve Carey, a.g.e. s.102.

Bununla birlikte devlet başkanı ile başkan yardımcısı arasındaki adeta hiyerarşi farkının yetkiler hususunda da ortaya çıktığı görülebilir. Anayasanın 37. maddesinin c bendine göre uluslararası anlaşmaların müzakere edilmesi ve onaylanması konusundaki yetkiler sadece devlet başkanına verilmiştir.¹⁹⁶ Kolejyal yürütme organının birden çok kişiden veya kuruldan oluştuğu sistemlerde söz konusudur.¹⁹⁷ Meclis hükümeti sisteminde de yürütme hukuki durumu birbirine eşit birden çok kişiden mütevellit bir kuruldan oluşmakta olmakla beraber kolejyal yürütmeden farklıdır. Kolejyal yürütmede, yürütme organı yasama organından kaynaklanmadığı gibi, yasamaya bağlı olmadan çalışan bir organdır.¹⁹⁸ Ancak günümüzde Bosna Hersek örneğinde olduğu gibi yasama ve yürütme arasındaki etkileşim araçları farklı hükümet sistemlerini andıracak biçimde oluşturulabilir. Kıbrıs Anayasasında kolejyal yürütme ile başkanlık sisteminin tek kişilik yürütme unsurundan ödün verilerek yerine devlet başkanı ve yardımcısı konumlandırılmıştır. Kıbrıs Anayasasında ayrıca bakanlar kurulu da öngörülmüş ve bu şekilde daha önceki bölümde tanımlanmış olan saf başkanlık sisteminden sapma söz konusu olmuştur. Ne var ki bu sapma hükümet sisteminin, geniş anlamda başkanlık sistemi olmasını engeller nitelikte değildir. Keza 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 39. maddesinin 1. fıkrasına¹⁹⁹ göre cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkan yardımcısı halk tarafından seçildiğinden yürütme yasamadan kaynaklanmamakta ve ona karşı sorumlu

¹⁹⁶ Anayasanın 37. maddesinin (c) bendi; “milletlerarası andlaşma, sözleşme ve diğer anlaşmaları müzakere etmek için veya bu Anayasa hükümlerine uygun ve tabi olarak müzakere edilmiş bulunan bu gibi andlaşma, sözleşme veya anlaşmaları imzalamak için 54'üncü madde gereğince tayin olunmuş temsilcilerin selahiyetnamelerini; bu Anayasada gösterildiği tarzda tasdik edilmiş milletlerarası andlaşma, sözleşme veya anlaşmaların tasdiknamelerinin gönderilmesine dair mektubu, imza eder”.

¹⁹⁷ Yasin Aydoğdu, “Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı. 4, 2014, s. 93.

¹⁹⁸ Uluşahin, a.g.e., s.165.

¹⁹⁹ Md. 39 “1. *Cumhur Başkanı ve Cumhurbaşkan Muavininin seçimi tek dereceli, genel ve gizli reyyle olacak ve ara seçim hariç, aynı günde fakat ayrı ayrı cereyan edecektir: Ancak, her iki halde de, seçim için yalnız bir aday mevcutsa bu aday seçilmiş olarak ilan edilir. 2. Muteber olarak verilen reylerin yüzde ellisinden fazlasını alan aday seçilir. Adaylardan hiçbiri gerekli ekseriyeti sağlayamadığı takdirde, seçim, müteakip haftanın aynı gününde, muteber olarak verilen reylerin en çoğunu alan iki aday arasında tekrarlanır ve tekrarlanan böyle bir seçimde muteber olarak verilen reylerin en çoğunu alan aday seçilmiş sayılır”.*

olmamaktadır.²⁰⁰ Burada devlet başkanlarının halk tarafından seçilmesi durumlarında sadece başkanlık hükümeti sisteminden değil yarı başkanlık, başkanlı parlamenter ve süper başkanlık hükümet sistemlerinde de bulunduğunu belirtmekte fayda vardır. Ancak Kıbrıs Cumhuriyetinde yürütme organının kolejyal yapısı ile sahip olduğu yetkilere ve bakanlar kurulunun kime karşı sorumlu olduğunu tespit etmek gerekmektedir.

Başkanlık sistemi ile Kıbrıs Cumhuriyetindeki sistemde devlet başkanına vekalet etme görevi bakımından da farklılık bulunmaktadır. ABD başkanlık rejiminde Başkanın makamında boşalma olması durumunda başkanın yardımcısı başkanın yerini alarak ona vekâlet eder.²⁰¹ Kıbrıs Anayasasının topluluk esasına göre oluşturulmuş olması nedeniyle de Anayasa'nın 36. maddesinin 2. fıkrası ve 44. maddesinin 2. fıkrasına göre, Kıbrıslı Rum Cumhurbaşkanı'na vekâlet etme Rum olan Temsilciler Meclisinin Başkanına, Kıbrıslı Türk Cumhurbaşkanı Yardımcısına vekalet etme görevi ise Türk olan Temsilciler Meclisi Başkan Vekiline aittir. Oysa Kıbrıs Anayasasına devlet başkanlığı ve yardımcısının belirlenme şekli bakımından yöneltilen eleştirilerden biri şüphesiz ki cumhurbaşkanının sadece Kıbrıslı Rum toplumundan seçilecek biri olmasıdır. Bu nedenle Kıbrıslı Türkler hiçbir zaman Kıbrıs Cumhuriyeti cumhurbaşkanlığı makamına seçilemeyecektir. Bunun tersi olarak da Kıbrıslı Rumlar hiçbir zaman cumhurbaşkanı yardımcısı olmayacaklardır. Buna ek olarak da, ne Kıbrıslı Türkler cumhurbaşkanının seçiminde oy kullanabilecek ne de Kıbrıslı Rumlar cumhurbaşkanı yardımcısının seçiminde oy kullanabileceklerdir. Böyle bir düzenleme psikolojik olarak toplumdaki bölünmeyi sonsuza dek devam ettirecek ve besleyecek niteliktedir. Çünkü geçici bir süreliğine olsa dahi Türk

²⁰⁰ Uluşahin, a.g.e., s.165.

²⁰¹ Sarıca, Teziç, Eskiurt, a.g.e., s.23.

toplumuna mensup bir kişinin cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesi anayasa tarafından engellenmiş durumdadır.

Başkanlık sisteminde bakanların başkandan ayrı bağımsız bir gücü yoktur.²⁰² Saf başkanlık sisteminde devlet başkanı bakanları ya da sekreterlerini atar ve azledilebilir. Bu sekreterler de önemli yetkilere sahip olmayı başkanın yardımcılarını niteliğindedirler. Oysa 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında biraz sonra bakanlar kurulu ele alınırken sebepleri belirtileceği gibi bakanlar başkanlık sistemindekinden çok daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Dolayısıyla saf başkanlık sisteminin olumlu yanlarından biri olarak gösterilen tek kişilik yürütme organı ile etkin yönetim sağlandığı iddiasının, 1960 Kıbrıs Cumhuriyetindeki hükümet sistemi için geçerli olmadığı sonucuna ulaşabiliriz.

3.1.2.1.1 Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı

Bilindiği üzere yürütmenin başı olan başkanların nasıl belirlendiği ve yürütmenin başı olan başkanların kime karşı sorumlu oldukları hükümet sistemlerinin analizinde önemli sorulardan ikisidir. Bu çerçevede 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası incelendiğinde az önce de belirtildiği gibi, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 39. Maddesine göre cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı tek dereceli, genel ve gizli oyla aynı günde fakat ayrı ayrı Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rum toplumlarınca yapılacak oylamayla seçileceğinin düzenlenmiştir. Ancak seçime yalnız bir adayın katılması durumunda bu aday seçilmiş sayılacaktır.²⁰³ İlk turda geçerli oyların yarısından fazlasını alan aday seçilmiş olur ancak kimse geçerli oyların yarısından fazlasını alamaz ise en çok oy alan iki aday arasında seçim tekrarlanır ve en çok oy alan aday seçimi kazanır. 43. maddeye göre cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı beş yıllık bir süre için seçilir. İkinci bölümde belirtildiği üzere devlet

²⁰² Sartori, a.g.e., 1997, s.114.

²⁰³ Böyle bir düzenleme demokrasi fikri ile uyumsuzdur, çünkü toplum tarafından seçilmemiş birinin cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı olmasına imkan sağlamaktadır.

başkanının doğrudan ve/veya doğrudan benzeri bir şekilde halk tarafından sabit bir süre için seçilmesi Başkanlık sisteminin asli unsurlarındandır. Ancak seçime yalnız bir adayın katılması durumunda bu adayın seçilmiş sayılacağına yönelik düzenleme karşısında, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği sebebiyle Başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerine oranla daha demokratik olduğu yönündeki iddialar geçerliliğini kaybetmektedir.

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 44. maddesine göre, cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısının görevi, ancak "ölümü veya yazılı istifası veya ağır ihanet veya haysiyetine hanel veren veya ahlaka aykırı bir suçtan hüküm giymesi veya görevi fiilen görmeye engel kalıcı bedensel veya akli yetersizlik veya gaybubeti" hallerinde son bulabilir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere beş yıllık süre için seçilmiş olan Cumhurbaşkanının ve Cumhurbaşkanı yardımcısının görevleri çok istisnai durumlarda son bulmaktadır.²⁰⁴ Nitekim Anayasa'nın 45. maddesinde de Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanı yardımcısının görevleri süresince herhangi cezaî takibata tabî olmadıkları belirtilmektedir. Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanı yardımcısı Temsilciler Meclisinin üye tam sayısının dörtte üçünün vereceği bir kararla sadece ağır hıyanetten muhakeme edilebileceği düzenlenmektedir. Bu durumda yüce divan sıfatıyla yargılama yapma yetkisi Yüksek Mahkeme'ye aittir. İkinci bölümde başkanlık sistemine ilişkin olarak yapılan eleştiri bu noktada da karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki; 1960 Kıbrıs Cumhuriyetinde Başkanın ve yardımcısının sahip olduğu bu sabit görev süresi sistemi katılaştırmakta, siyasi krizlerin rejim krizine dönüşmesine sebep olabilmektedir. Keza sabit görev süresi olan başkan ve/veya

²⁰⁴ Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 44. maddesindeki koşulların varlığı konusunda münhasıran karar verme yetkisi Yüksek AnayasaMahkemesi'nin görevidir. Anayasa'nın 147. maddesinde düzenlenen bu hususa göre; "Cumhuriyet Baş Savcısı ve Baş Savcı Yardımcısı tarafından, yukarıda geçen 44'üncü maddenin 3'üncü fıkrasına uygun olarak, Cumhurbaşkanının veya Cumhurbaşkan Muavininin, 44'üncü maddenin 1'inci fıkrasının (d) bendinde gösterildiği üzere, görevini fiilen görmesine engel olacak kadar daimî veya geçici aczinin veya, geçici olanlardan gayri, gaybubetinin mevcudiyeti meselesi ile ilgili olarak yapacakları bir talep hakkında kesin karar verme hususunda Yüksek Anayasa Mahkemesi'nin münhasır kaza yetkisindedir".

yardımcısını anayasal yöntemlerle görevinden uzaklaştıramayan muhalefetin, hukuk dışı yollara başvurabilme ihtimali bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının yürütme yetkisine sahip oldukları anayasanın 46. maddesinde açıkça dile getirilmiştir. Anayasanın 47. maddesinde cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının müştereken kullanacakları yetkiler sayılmış daha sonraki maddelerde ise ayrıma gidilmiş ve 48. ve 49. maddelerde cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının ayrı ayrı kullanabilecekleri yetkileri sayılmıştır. Örneğin 48. maddenin (a) bendine göre Kıbrıslı Rum bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi cumhurbaşkanının yetkisinde iken, 49. maddenin (a) bendine göre Türk bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi cumhurbaşkanı yardımcısının yetkisindedir. Yine bu şekilde topluluk esasına göre bir düzenleme yapılmış olmaktadır.

Açıkça görülmekte olduğu üzere, topluluk esasına bağlı olarak belirlenen cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının, bakanlar kurulunun varlığı ve devamı üzerinde atama ve görevden alma yetkileri bulunmaktadır. Bu düzenleme başkanlık sistemindeki başkanın sekreterlerini atama ve görevden alma yetkisiyle örtüşmekle beraber bakanların atanması ve en önemlisi görevlerine son verilmesi yetkileri süper başkanlık sistemindeki güçlü başkanın yetkilerine de benzemektedir.

Bunun dışında Kıbrıs Anayasasının 48. maddesinin (j) fıkrası ve 104. maddesine göre cumhurbaşkanının Elen Cemaat Meclisinin Cemaat kanunlarını ve kararlarını, yine Anayasanın 49. maddesinin (j) fıkrası ve 104. maddesine göre cumhurbaşkanı yardımcısının Türk Cemaat Meclisinin kanunlarını ve kararlarını yayınlama yetkisi vardır. Buna paralel olarak cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının kendi cemaat meclislerince çıkarılan kanun ve kararları Yüksek Anayasa Mahkemesine yollama yetkileri vardır. (Kıbrıs Anayasası md. 48(k), md.

49(k), md.142). Burada çağdaş hükümet sistemleri bakımından önemli husus devlet başkanlarının yasama sürecinde (*law making*) üstlendiği yetkileri olmasıdır. Çağdaş hükümet sistemlerinde devlet başkanının yasama yetkileri hakkında bunların veto yetkisi veya kısmi veto yetkisi, referandum yetkisi, bütçe üzerindeki yetkileri, kararname yetkisi ve yasa önerisinde bulunabilme yetkisi biçiminde ayrıldığı görülmektedir.²⁰⁵

Yasaların ve kararların yayımlanması devlet başkanı ve yardımcısının yetkisinde olması bir yana meclis işlemlerinin yani yasalar ve kararlar hakkında hem ön denetim hem de sonradan denetim mekanizmalarıyla Yüksek Anayasa Mahkemesine başvurmaları önemli bir yetkidir. Hatırlanacağı üzere çağdaş hükümet sistemlerinin analizinde Shugart ve Carey'in başkanlık sistemine ilişkin unsurları belirtmiştik. Bu noktada, devlet başkanının anayasal olarak yasa yapma sürecine ilişkin önemli yetkisinin bulunmasını bir unsur olarak belirtmektedirler.²⁰⁶

Anayasanın 50. maddesinde cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının, yasama organı olan Temsilciler Meclisi'nin milli savunma, dışişleri ve güvenlikle ilgili konulara ilişkin çıkaracağı bir kanun veya kararının tümüne veya belirli bir kısmına ilişkin ayrı ayrı kesin veto yetkileri bulunduğu düzenlenmiştir. Bu kesin veto yetkisi başkan ve yardımcısının yasamaya ilişkin yetkisidir. Keza kesin veto yetkisi karşısında Temsilciler Meclisinin yapabileceği bir şey yoktur. Bu sebeple bahse konu bu yetkinin süper başkanlık sistemindeki devlet başkanın yasamaya ilişkin yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılır. Ancak günün koşullarında bu kesin veto yetkisinin devlet başkanı ve yardımcısına verilmesi pek anlaşılabilir gelmese de bu konudaki yetkinin konu bakımından sınırlandırılmış olduğunu belirtmek gerekir. Anayasa'nın 50. maddesi hangi hallerde kesin veto yetkisinden söz

²⁰⁵ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 148.

²⁰⁶ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 19.

edilebileceğini belirtmiştir. Bu konulara bakıldığında hem iki toplumlu devlet yapısına aykırı kanun ve kararlar, hem de devlet başkanlarının atama, olağanüstü hal ve güvenliğe ilişkin yetkilerine ilişkin kanun ve kararlar alanında kesin veto yetkisinden söz edilebilir.²⁰⁷

Bu unsura ilişkin olarak, yasama sürecine ilişkin yetkilerin, devlet başkanlarının güçlerinin oluşumu ve devamı ile ilgili olmadığı, başkanların yasama sürecine ilişkin veto yetkisi gibi önemli yetkileri bulunmazsa yürütmenin başı olan devlet başkanından öteye gidemeyecekleri belirtilmektedir. Böylesi devlet başkanları da çıkarılmasında hiçbir şekilde etkilerinin olmadığı kanunları uygulamaktan başka bir işlev üstelenmezler. Devlet başkanlarının bu tür yetkilerinin olması başkanın seçilmesinde halkın gözünde popüler olmasını sağlayabilecek bir unsurdur. Başkan bu yolla kamu politikalarını hayata geçirme fırsatına sahip olabilecektir.²⁰⁸ Nitekim Kıbrıs Anayasası'nın 51. maddesinin 1. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı ve

²⁰⁷ Devlet başkanı ve yardımcısının ayrı ayrı veya müştereken kesin veto yetkisi şu konularda söz konusudur;

“a)..... Yunanistan kırıllığının ve Türkiye Cumhuriyetinin ikisinin birden katıldığı milletlerarası teşekküller ve ittifak anlaşmalarına Cumhuriyetin katılması müstesna olmak üzere, dışişleri; Bu bend maksatları bakımından "dışişleri" aşağıdaki konuları içine alır:- (i) devletlerin tanınması, digger memleketlerle diplomatic ve konsolosluk münasebetlerinin tesisi ve bu münasebetlerin kesilmesi. Diplomatik temsilcilere agreman ve konsolosluk temsilcilerine exequatur verilmesi. Dışişleri hizmetinde bulunan diplomatic temsilcilerin ve konsolosluk temsilcilerinin yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri. Dışişleri hizmetinde bulunan hususî temsilcilerin yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri. Dışişleri hizmetinde olmayan şahısların yabancı memleketlerde diplomatic temsilci veya konsolosluk temsilcisi olarak herhangi bir göreve tayin ve gönderilmeleri ve Dışişleri hizmetinde olmıyan şahısların hususî temsilci olarak yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri; (ii)milletlerarası andlaşma, sözleşme ve anlaşmaların akti; (iii) harp ilanı ve sulh akti; (iv)Cumhuriyet vatandaşlarının ve menfaatlarının yabancı memleketlerde korunması; (v) yabancıların Cumhuriyette ikamet, statü ve menfaatları; (vi) Cumhuriyet vatandaşlarının yabancı tabiiyetini iktisapları ve yabancı bir hükümetin görevini Kabul etmeleri veya hizmetine girmeleri; (b)aşağıdaki savunma konuları : (i) silahlı kuvvetlerin terkibi ve vüsatiile bu kuvvetlere ayrılacak tahsisat; (ii)kadrolara tayinler ve bunlardaki terfiler; (iii) harp malzemesinin ve her nevi patlayıcı maddelerin ithali; (iv)müttefik memleketlere üsler verilmesi ve digger kolaylıkların tanınması; (c)aşağıdaki emniyet konuları : (i) kadrolara tayinler ve bunlardaki terfiler; (ii)kuvvetlerin dağıtımı ve yerleştirilmesi; (iii) fevkalade tedbirler ve sıkıyönetim; (iv) polis kanunları. Yukarıda (c) bendi gereğince veto hakkının, polis ve jandarmanın normal çalışmasını ilgilendirenlerin dışındaki bütün istisnaî tedbir ve kararları kavradığı belirtilir. Yukarıdaki veto hakkı bir kanun veya kararın bütününe veya herhangi bir kısmına karşı kullanılabilir ve sonuncu halde kısmen veto edilmiş kanun veya karar, veto edilmemiş kısmının bu Anayasanın ilgili hükümleri gereğince ilan edilmek üzere sunulup sunulmayacağı hakkında bir karar verilmesi için Temsilciler Meclisine iade edilir. Bu madde gereğince veto hakkı, Temsilciler Meclisi kanunlarının veya kararlarının ilanı için 52'inci maddede konulan sure içinde kullanılır”.

²⁰⁸ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 20.

Cumhurbaşkanı yardımcısı, “Temsilciler Meclisinin herhangi bir kanun veya kararını tümünden veya sadece bir kısmını ayrı ayrı veya müşterek olarak Meclise iade edebilirler”.

Kıbrıs Anayasasında yukarıda ifade edilen kanunlar dışında devlet başkanı ve yardımcısının veto yetkisinin bütçeye ilişkin konularda da bulunduğu görülmektedir. 51. maddenin 2. fıkrasına göre “Bütçenin Temsilciler Meclisi tarafından kabul olunması üzerine, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini, Bütçeyi, kendi kanaati veya kanaatlerince ayırt edici olması sebebine dayanarak Temsilciler Meclisine iade etmek hakkına veya haklarına ayrı ayrı veya müştereken, sahiptirler”. Ancak 4. fıkraya göre “Temsilciler Meclisi kararında ısrar ettiği takdirde, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı, hale göre, kanun veya karar veya bütçeyi, bu anayasa hükümleri mahfuz kalmak şartıyla, Temsilciler Meclisinin kanun veya kararlarının ilanı için tespit olunan süre içinde Cumhuriyet Resmî Gazetesinde yayınlamak suretiyle ilan ederler” denilmektedir. Dolayısıyla başkan ve başkan yardımcısının kanunlar ve kararlar üzerindeki kesin veto yetkisi bütçe bakımından biraz daha yumuşatılmıştır. Buradaki veto geciktirici nitelikli olup, başkanlık sisteminin örneğini oluşturan ABD’deki vetoya benzer nitelikte olmakla beraber yasamaya ilişkin bir yetki olarak değerlendirilmelidir.

Yine 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası’nın 140. maddesinde, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının müştereken “Temsilciler Meclisinin herhangi bir kanun veya kararının ilanından önce kanunun veya kararın hepsini veya herhangi bir hükmünü, iki cemaatten biri aleyhine ayırt edici olması sebebi dışında”, anayasaya aykırı olup olmadığına ilişkin görüş vermesi için, Yüksek Anayasa Mahkemesine yollayabileceğini düzenlenmiştir. Mahkeme tarafından “bu gibi bir kanun veya kararın veya onun bir hükmünün bu anayasaya aykırı olduğu veya uygun

olmadığı yönünde” görüş bildirmesi halinde, ilgili kanun veya karar cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından ilan edilmeyecektir.

Diğer veto yetkileri yanında bu hususunda devlet başkanı ve yardımcısının yasama sürecine ilişkin önemli bir yetkisi olduğunu belirtmek gerekir. Bu yetki doğası gereği federal sistemlerdeki yetki uyumsuzluklarının çözümüne ilişkin bir yetkidir. Ancak başkan veya başkan yardımcısı tabi oldukları toplum açısından anayasaya aykırı, ki burada önemli olan anayasal yetki paylaşımına aykırı, düzenlemeler hakkında yüksek mahkemeye başvurmaları söz konusudur. Şüphesiz çağdaş hükümet sistemlerindeki devlet başkanı yetkilerinin önemli bir kısmının Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasıyla başkana ve başkan yardımcısına tanındığını belirtebilir.

Özellikle yasama sürecine ilişkin olarak kanunlar ve kararlar üzerinde veto yetkileri, bütçe üzerindeki geciktirici veto yetkileri, kanunların ve kararların iptali veya ön denetim yoluyla anayasaya uygun olup olmadığı konusunda yüksek mahkemeye başvurmaları onları oldukça önemli bir konuma getirmiştir. Başkanın ve yardımcısının yüksek mahkemeye başvurma alanı, sadece kanunlar ve kararlar değil, geciktirici veto yetkisi bulunan bütçe aleyhinde de yüksek mahkemeye başvurma yetkisine sahiptirler. Bunların dışında, devlet başkanı ve devlet başkan yardımcısı kendi toplumlarının meclisleri tarafından, kendi anayasal yetkilerine bağlı olarak oluşturulan kanun ve kararların iptali için yüksek mahkemeye başvurabilmektedirler. Yani Kıbrıslı Türk Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Türk Cemaat Meclisinin Kıbrıs Anayasasında düzenlenmesi cemaatlere bırakılmış yetki alanlarındaki düzenlemeler aleyhine de yüksek mahkemeye başvurabilmektedir.

Anayasa'nın 141. maddesinde düzenlenen ön denetim yetkilerini kısaca ifade etmek gerekir. Anayasa'da cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısının, herhangi bir kanunun ilanından evvel ilgili kanunun 25. maddeyle sağlanan haklara

herhangi bir şart veya sınırlama koyduğu halde, bunu “kamu yararına olup olmadığı veya kendi toplumunun (cemaat) menfaatlerine aykırı olup olmadığı konusunda görüş vermesi için Yüksek Anayasa Mahkemesine” yollayabileceği düzenlenmiştir. Bu halde Yüksek Anayasa Mahkemesinin, bunun toplumun menfaatlerine aykırı olduğu yönünde bir görüş vermesi durumunda cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı konu kanunu veya kanunun ilgili hükmünü, ilan etmeyecektir.²⁰⁹

Ayrıca Anayasa'nın 142. maddesinde ise Kıbrıslı Rum Cemaat Meclisinin çıkaracağı veya alacağı bir kanun veya kararı hakkında cumhurbaşkanının ve keza Türk Cemaat Meclisinin çıkaracağı veya alacağı bir kanun veya kararı hakkında cumhurbaşkanı yardımcısının, konu “kanun veya kararı yayınlamadan önce ilgili kanunun veya kararın hepsini veya belli bir hükmünü, anayasasının herhangi bir maddesine aykırı olup olmadığına ilişkin görüş almak üzere Yüksek Anayasa Mahkemesine” yollayabileceği düzenlenmiştir. İlgili maddenin 2. fıkrasına göre Yüksek Anayasa Mahkemesi ilgili konudaki görüşünü, başvurana yani ya cumhurbaşkanına ya da cumhurbaşkanı yardımcısına tebliğ edecek, aynı görüşünü, ilgili Cemaat Meclislerine de gönderecektir. Maddenin 3. fıkrasında, Yüksek Anayasa Mahkemesinin, bu gibi bir kanunun veya kararın veya onun herhangi bir hükmünün, bu anayasaya aykırı olduğu veya ona uygun olmadığı yönünde görüşte bulunması halinde, duruma bağlı olarak cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı, konu kanunun veya kararın tümünü veya ilgili hükmünü yayınlamayacaktır.

Kıbrıs Cumhuriyetinde devlet başkanı ve yardımcısının yasama yetkisi alanında önemli yetkileri bulunduğu görülmektedir. Shugart ve Carey bu alandaki önemli yetki başlıklarını veto yetkisi, parlamento karar ve kanunlarına karşı başkanların yüksek mahkemeye başvurabilmesi, başkanların bütçe üzerindeki

²⁰⁹Anayasa'nın 141. maddesi.

yetkileri, yasa önerisinde bulunabilmesi, kararname çıkarma yetkisi ve olağanüstü hale ilişkin yetkiler biçiminde ortaya koymuşlardır.²¹⁰ Şüphesiz her hükümet sisteminde bu yetkiler farklı varyasyonlarda yer almaktadır. Ancak bu tür yetkilere belirli derecelerde de olsa sahip olan bir devlet başkanı açısından o hükümet sisteminin başkanlık veya süper başkanlık olabileceği ifade edilmektedir.²¹¹

Bu yetki alanlarından biri de başkanların yasa önerisinde bulunması yetkisidir. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında yasa önerisi teklif veya tasarı biçiminde gerçekleşecektir. Teklif, Temsilciler Meclisine ait yasa önerilerini, tasarı ise Bakanlar Kuruluna ait yasa önerilerini anlatmaktadır. Görüldüğü üzere meclise yasa önerisi sunma yani kanun tasarısı sunma konusundaki yetki devlet başkanı ve devlet başkanı yardımcısına değil bakanlar kuruluna verilmiştir. (AY. md. 54 (f).) Ancak bu hükmü Anayasadaki diğer düzenlemeler ışığında değerlendirmek gerekir. Bakanlar, devlet başkanı ve başkan yardımcısının atayıp-azledilebildiği ve onların icra kuvvetini kullanırken kendilerine yardımcı olmak üzere atadıkları üyelerdir. Ancak bu bakanların bazı konularda ayrık yetkileri de bulunmaktadır.²¹² Anayasa'da "Bakanlar Kurulu 54'üncü maddede gösterildiği gibi icra kuvvetini" kullanacağı düzenlenmiştir. Kanun tasarısı sunabilme yetkisi olan bu bakanlar devlet başkanı veya devlet başkanının önerileri doğrultusunda kanun tasarısı da sunabilirler. Dolayısıyla siyasal

²¹⁰ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 131-148.

²¹¹ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 138.

²¹² Bkz. Anayasanın 54.maddesi; "Ayrı ayrı veya müşterek hareket etmek üzere Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavinine, 47, 48 ve 49'uncu maddeler gereğince açıkça ayrılmış olan icra kuvveti mahfuz kalmak şartıyla, Bakanlar Kurulu, bu Anayasanın açık hükümlerine göre bir Cemaat Meclisinin yetkisine giren konular dışında kalan, aşağıdakiler de dahil olmak üzere, bütün konularda icra kuvvetini kullanır: (a) Cumhuriyet idaresinin umumî sevkiidaresi ve mürakabesi ve umumî siyasetin idaresi; (b) 50'inci maddede gösterilen dışişleri, (c) 50'inci maddede gösterilen konular da dahil olmak üzere millî savunma ve emniyet;(d)bütün amme hizmetlerinin koordinasyonu ve bunlara nezaret;(e) bu Anayasanın ve kanunun hükümlerine uygun olarak Cumhuriyete ait olan mallara nezaret ve bunlar üzerinde tasarruf;(f) bir Bakan tarafından Temsilciler Meclisine sunulacak olan Kanun Tasarılarını incelemek;(g) herhangi bir kanunu tatbik için bu kanunda gösterildiği üzere kararname veya nizamname yapmak;(h)Temsilciler Meclisine sunulacak olan Cumhuriyet Bütçesini incelemek....".

sistemin işleyişinde başkanın ve yardımcısının bu yetkiye de bir nebze olsa da sahip olduklarını düşünmek mümkündür.

Çağdaş hükümet sistemleri analizine göre devlet başkanlarının sahip oldukları önemli yetki başlıklarından biri de başkanların önemli makamlara yaptıkları atama yetkileridir. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasına göre de Yüksek Anayasa Mahkemesi “Bir Elen Hâkim, bir Türk Hâkim ve bir tarafsız Hâkimden” oluşmaktadır. Yüksek Anayasa Mahkemesi başkan ve diğer hâkimleri (Yüksek Adalet Mahkemesi hakimleri AY. md. 153.) Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı tarafından müştereken tayin olunurlar.²¹³

Devlet başkanı ve başkan yardımcısı ayrıca Cumhuriyet Başsavcısını ve Cumhuriyet Başsavcı yardımcısını atama (md.112), Baş Murakıp ve diğeri Baş Murakıp Muavini atama (md. 115), Cumhuriyet Emisyon Bankasının Müdürü ve Müdür Muavinini (md. 118), Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini tarafından müştereken tayin olunan bir Başkan ve diğer dokuz üyeden müteşekkil bir Amme Hizmeti Komisyonu (md. 124), Baş Muhasip ve Baş Muhasip Muavini (md. 126), Cumhuriyet Ordusunun, Polisinin ve Jandarmasının Kumandanları ve Kumandan Muavinleri (md. 131) atama yetkilerine sahiptirler. Bu hususlar şüphesiz bir devletin temel yapı taşlarına ilişkin görevlerin yürütülmesine ilişkindir. Dolayısıyla önemli makamlara atama yapma yetkisi devlet başkanı ve devlet başkan yardımcısına verilmiştir. Bu da sistemdeki devlet başkan ve yardımcısının konumunu adeta süper başkanlık hükümet sistemindeki güçlü başkanlar konumuna getirmektedir.

Hükümet sistemlerinin analizinde bir diğer önemli başlık devlet başkanlarının istisnai dönemlere, yani olağanüstü dönemlere ilişkin yetkilerinin bulunup

²¹³AnayasaMadde 133’ün devamı şu şekildedir.“Ancak, yalnız Elen veya Türk hakimın mevkii münhal olduğu zaman, tayin edilecek hakimın mensup olduğu Cemaate göre, Cumhurbaşkanının veya Cumhurbaşkan Muavininin yapacağı tayin teklifi, böyle bir tekliften itibaren bir hafta içinde Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkan Muavini bu tayin hakkında mutabakata varamadıkları takdirde üstün sayılır”.

bulunmadığıdır. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında olağanüstü hal ilan etme yetkisi bakanlar kuruluna ait bir yetki olarak belirlenmiştir. Ancak bu hallerde “fevkalade tedbirler ve sıkı yönetim” hallerindeki tüm kararlarda devlet başkanı ve yardımcısının, Anayasanın 50. maddesinde öngörülen kesin veto yetkileri söz konusudur.²¹⁴ Bu yetki başlığında bakanlar kurulunun tek başına karar alması söz konusu ise de başkan ve yardımcısının kesin veto yetkisi dikkate alındığında yetkinin bakanlar kurulu üzerinde yoğunlaştığı söylenemeyecektir. Keza Anayasa’ya göre Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcısının, 183. maddede gösterilen kesin veto haklarını, “ayrı ayrı veya müştereken, kullanmamışlarsa”, bahis konusu olağanüstü hal ilanı derhal Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayınlanarak ilan edilir. Burada bir önemli düzenleme “Temsilciler Meclisi, bahis konusu Fevkalade Hal İlanını ret veya tasvip etmek hakkına sahip” olmasıdır. Temsilciler Meclisi böyle bir kararı reddettiği durumlarda, “Fevkalade Hal İlanının hiçbir hükmü olmaz”.

Dolayısıyla olağanüstü hal ilan etme yetkisi açıkça devlet başkanı ve yardımcısına verilmemişse de bu konuda kesin kararı verecek olanlar kendileridir. Böylesi bir kararı devlet başkanlarının iradesi olmaksızın bakanlar kurulu alamayacak, almış olsa dahi başkan ve yardımcısı bu kararı kesin bir biçimde ortadan kaldıracaklardır.

Bunun dışında şüphesiz önemli bir atama yetkisi icra kuvvetini yerine getirirken devlet başkanı ve yardımcısının yedi Kıbrıslı Rum ve üç Kıbrıslı Türk Bakandan oluşan Bakanlar Kurulu üyelerini ataması yetkileri önemlidir. Hükümet sistemi analizi bakımından devlet başkanlarının yürütmenin diğer kanadıyla olan

²¹⁴ Anayasanın 183. maddesinde düzenlenen olağanüstü hale ilişkin olarak Anayasa’nın belirli hükümlerinin askıya alınacağı düzenlenmektedir. Bu yetkiye ilişkin düzenleme “Cumhuriyetin veya herhangi bir kısmının, hayatını tehdit eden harp veya diğer umumî bir tehlike halinde Bakanlar Kurulu bu hususta alacağı bir kararla Fevkalade Hal İlanına yetkilidir: Ancak, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini, böyle bir karara karşı, bu kararın dairelerine ulaştırıldığı tarihten itibaren kırk-sekiz saat içinde, ayrı ayrı veya müştereken, veto hakkına sahiptirler” biçimindedir.

ilişkisinde, yürütmenin diğer kanadında bulunan üyeleri atama yetkisinden daha fazla onların azledilmesi yetkisi kayda değerdir. Devlet başkanlarının yürütmenin diğer kanadını görevden alabilmeleri, onları sistem içerisinde önemli bir konuma getirmektedir. Bu noktada da Kıbrıs Cumhuriyeti Bakanları devlet başkanı ve yardımcısı tarafından atandıkları gibi Kıbrıslı Rum devlet başkanı Kıbrıslı Rum bakanların, Kıbrıslı Türk devlet başkan yardımcısı ise Kıbrıslı Türk bakanların görevlerine son verme yani onları azletme yetkilerine sahiptirler.

Bu yetki çerçevesinde yürütmenin diğer kanadında yer alan bakanlar kurulunun konumu ve kime karşı sorumlu olduklarının tespiti önem arz etmektedir.

3.1.2.1.2 Bakanlar Kurulu

Biraz önce değinilmiş olduğu üzere 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 46. maddesinin 2. fıkrasına göre cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının imzalayacakları kararname ile yedi Kıbrıslı Rum bakan ve üç Kıbrıslı Türk bakan tayin edilir, bu bakanlar, bakanlar kurulunu oluşturur ve yürütme yetkisi cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının yanı sıra bu bakanlar kurulu tarafından kullanılır. Burada da anayasaya yansımış olan çoğunlukçu sistem kendini göstermektedir. Kıbrıslı Rumların, nüfus ve siyasal organlara katılma bakımından sayıca üstünlükleri söz konusudur. Bunun dışında devlet başkanı ve yardımcısının atama yetkilerinde de görüldüğü üzere kamu görevi kullanan organlarının başına Kıbrıslı Rumlar, yardımcısı olarak da Kıbrıslı Türkler (Başdenetçi Kıbrıslı Rum yardımcısı Kıbrıslı Türk vd.) getirilmiştir. Bakanlıklar bakımından bu düzenlemeyi yumuşatmak amacıyla önemli bakanlıklardan Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı veya Maliye Bakanlığında birinin Kıbrıslı Türk toplumundan bir bakana verileceği düzenlenmiştir.²¹⁵

²¹⁵ 46. madde; "İcra kuvveti Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini tarafından temin olunur.

Anayasa'nın 46. maddesi incelendiğinde, bakanlar kurulunun daha çok istişari nitelikte bir organ olduğu düşünülebilir. Fakat Anayasa'nın 54. Maddesinde, cumhurbaşkanına ve cumhurbaşkanı yardımcısına ve topluluk meclislerine (cemaat meclislerine) açıkça tanınmış olanlar dışında kalan bütün konularda yürütme yetkisinin bakanlar kurulunca kullanılacağı görülür.²¹⁶ Yine aynı maddenin (a) bendiyle bakanlar kuruluna hükümetin genel idaresi ve genel siyasetin yürütülmesi yetkisi verilmiştir. Bazı yazarlara göre sayılan bu geniş yetkiler başkanlık rejimiyle kesinlikle bağdaşmayacak niteliktedir. Ancak Anayasanın 48. maddenin (a) bendindeki Rum bakanların atanması ve görevlerine son verilmesinin cumhurbaşkanının yetkisinde olduğuna ilişkin ve yine 49. maddenin (a) bendine göre Türk bakanların atanması ve görevlerine son verilmesinin cumhurbaşkanı yardımcısının yetkisinde olduğuna ilişkin düzenlemeler karşısında, kanımızca, ilgili bakanların cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının arzusu dışında icraatlar yapmaları halinde görevlerinden alınabilecekleri ve dolayısıyla da icra yetkilerini cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının tasvip etmeyeceği şekilde kullanmaları pek de mümkün gözükmemektedir. Hal böyle olmakla beraber

İcra kuvvetini temin için Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavininin yedi Elen Bakan ve üç Türk Bakandan müteşekkil bir Bakanlar Kurulu vardır. Bakanlar, hale göre, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini tarafından inha edilirler ve her ikisi tarafından imzalanacak bir kararname ile tayin olunurlar. Bakanlar Temsilciler Meclisi dışından seçilebilir. Müteakip bakanlıklardan, yani Dışişleri, Millî Savunma veya Maliye Bakanlıklarından biri, bir Türk Bakana verilir. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini anlaştıkları takdirde bu sistemin yerine bir münavebe sistemi koyabilirler. Bakanlar Kurulu 54'üncü maddede gösterildiği gibi icra kuvvetini kullanır. Bakanlar Kurulunun kararları mutlak ekseriyetle alınır ve, 57'nci maddeye uygun olarak Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkan Muavini veya her ikisi tarafından kesin veto veya iade hakkı kullanılmadığı takdirde, bunlar tarafından 57'nci madde hükümlerine uygun olarak Cumhuriyet Resmî Gazetesinde yayınlanmak suretiyle derhal ilan olunur”.

²¹⁶ 48. madde;“Ayrı ayrı veya müşterek hareket etmek üzere Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavinine, 47, 48 ve 49'uncu maddeler gereğince açıkça ayrılmış olan icra kuvveti mahfuz kalmak şartıyla, Bakanlar Kurulu, bu Anayasanın açık hükümlerine göre bir Cemaat Meclisinin yetkisine giren konular dışında kalan, aşağıdakiler de dahil olmak üzere, bütün konularda icra kuvvetini kullanır:-(a)Cumhuriyet idaresinin umumî sevkiidaresi ve mürakabesi ve umumî siyasetin idaresi; (b)50'inci maddede gösterilen dışişleri, (c) 50'inci maddede gösterilen konular da dahil olmak üzere millî savunma ve emniyet; (d) bütün amme hizmetlerinin koordinasyonu ve bunlara nezaret; (e) bu Anayasanın ve kanunun hükümlerine uygun olarak Cumhuriyete ait olan mallara nezaret ve bunlar üzerinde tasarruf; (f) bir Bakan tarafından Temsilciler Meclisine sunulacak olan Kanun Tasarılarını incelemek; (g) herhangi bir kanunu tatbik için bu kanunda gösterildiği üzere kararname veya nizamname yapmak; (h) Temsilciler Meclisine sunulacak olan Cumhuriyet Bütçesini incelemek”.

cumhurbaşkan ve yardımcısının yanında cumhurbaşkan ve yardımcısının azil yetkisi bulunan geniş icrai yetkileri olan bakanlar kurulunun olması süper başkanlıktaki yürütme yapılanmasına benzer niteliktedir.

Anayasanın 55. maddesine göre bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının resen veya cumhurbaşkanı yardımcısının belirli bir konu için zamanında istemesi üzerine toplantıya çağrılır. Bakanlar kurulu gündemi cumhurbaşkanının isteğine göre hazırlanır. Cumhurbaşkanı yardımcısı herhangi bir konunun toplantı gündemine alınmasını cumhurbaşkanına teklif edebilir. Bu teklife konu olan husus ilk toplantıda gündeme alınmaz ise, ikinci toplantıda gündeme alınmak zorundadır (Anayasa madde 56). Bakanlar kurulunun yapacakları toplantılarına cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkan yardımcısı katılır. Ancak Anayasa'nın 48. maddesinin (b) bendi ve 49. maddesinin (b) bendi nedeniyle bakanlar kurulu toplantılarına katılan cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının görüşmeler sonunda alınacak kararlarda oylamaya katılma hakları yoktur. Bakanlar kurulu kararları salt çoğunlukla alınır. Bu durumda bakanlar kurulunda 7-3 oranı ile sayısal olarak azınlıkta olan Kıbrıslı Türk toplumu için çok ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Bakanlar kurulu kararları derhal cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının dairelerine ulaştırılır. Cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı veya ikisi birlikte bakanlar kurulu kararlarını, belli bir süre içinde tekrar incelenmesi için bakanlar kuruluna iade edebilirler. Bakanlar kurulunun kararında ısrar etmesi durumunda, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı bunları Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayınlamak suretiyle derhal ilan eder (Anayasa madde 57). Burada adeta devlet başkanlarının meclise geri gönderme yetkisini andıran bir iade yetkisi söz konusudur.

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 57. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, 50. maddede gösterilen, dışişleri, milli savunma veya emniyet ile ilgili bakanlar kurulu

kararı üzerinde, cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı veyahut da ikisinin birlikte kullanabilecekleri veto yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkinin, dört gün içinde kullanması öngörülmüştür.²¹⁷

Tüm bu düzenlemeler dikkate alındığında Kıbrıs Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin başkanlık rejiminden uzaklaştığı görülmektedir. Nitekim başkanlık sisteminde bakanlar başkanın sekreterleri konumunda olup son söz başkanın olmaktadır.²¹⁸ Oysa 1960 Kıbrıs Anayasası'nın bu sayılmış olan maddeleri sonucunda cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının veto kullanma hakları olan konular dışındaki konularda karar alma hakkı bakanlar kurulundadır. Özellikle Anayasanın olağanüstü durumları düzenleyen 183. maddesi göz önüne alındığında bakanlar kurulunun başkanlık rejimine kıyasla geniş yetkilerle donatılmış olduğu görülür.²¹⁹ Yine bu maddenin 7. fıkrasına göre olağanüstü hallerde bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının 57. madde gereğince, ayrı ayrı veya beraber kullanabilecekleri veto yetkisine tabi olmak kaydıyla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

²¹⁷ 57. madde;“(1) Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar derhal Cumhurbaşkanının ve Cumhurbaşkan Muavininin dairelerine ulaştırılır.(2)Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkan Muavini veya her ikisi, Bakanlar Kurulunun kararlarını, bunların dairelerine ulaştırılmasından itibaren dört gün içinde tekrar incelenmek üzere Bakanlar Kuruluna iade etmek hakkına sahiptirler. Bu iade üzerine, Bakanlar Kurulu konuyu tekrar inceler ve kararında ısrar ederse Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini bu kararı, bu maddenin 4'üncü Fıkrası gereğince yayınlamak suretile ilan ederler:

Ancak, veto hakkının mevcut olduğu hallerde, iade hakkının kullanılması, Cumhurbaşkanının veya Cumhurbaşkan Muavininin veya her ikisinin, üzerinde ısrar edilen karara karşı, bunun dairelerine ulaştırılmasından itibaren dört gün içinde, veto hakkını kullanmalarına engel olmaz.3 Bir karar, 50'nci maddede gösterilen dışişleri, millî savunma veya emniyet ile ilgili ise, Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkan Muavini veya her ikisi, bu karara karşı, bunun kendi dairelerine ulaştırılmasından itibaren dört gün içinde, veto kullanmak hakkına sahiptirler. 4 Kararın tatbiki gerekiyor ve hakkında bu maddenin 2'nci veya 3'üncü fıkralarında gösterildiği üzere veto veya iade hakkı kullanılmış ise bu karar, Bakanlar Kurulunun aksine bir ifadesini ihtiva etmiyorsa, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini tarafından Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayımlanmak suretile derhal ilan olunur”.

²¹⁸ Sarıca, Teziç, Eskiuyurt, a.g.e., s.26

²¹⁹Md. 183 1. fıkrada “Cumhuriyetin veya herhangi bir kısmının, hayatını tehdit eden harp veya diğer umumî bir tehlike halinde Bakanlar Kurulu bu hususta alacağı bir kararın Fevkalade Hal İlanına yetkilidir: Ancak, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkan Muavini, böyle bir karara karşı, bu kararın dairelerine ulaştırıldığı tarihten itibaren kırk-sekiz saat içinde, ayrı ayrı veya müştereken, veto hakkına sahiptirler”.

Bu madde sonucunda, bakanlar kurulu Anayasayla çok güçlü bir organ haline getirilmiş olmakla beraber, cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının 57. madde gereğince ayrı ayrı veya beraber kullanabilecekleri veto hakkı ve en önemlisi 48. madde ve 49. maddede düzenlenen ve koşula bağlı olmayan bakanları azil yetkisi, doğal olarak bu gücü azaltan önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada dikkate çeken nokta önemli anayasal yetkilere haiz devlet başkanı ve yardımcısının yanında önemli icari yetkilere sahip olmakla beraber devlet başkanı ve yardımcısı tarafından atanan ve azledilebilecek olan bakanların yer olmasıdır. Ayrıca Anayasa'nın kararname çıkarma konusundaki yetkinin bakanlar kuruluna vermiş olması da bu kurumu güçlendirmektedir. Ancak bakanlar kurulu kararnameleri yasama organı tarafından yetki verilerek yapılmadığı gibi yasama organının onayı veya yayımlaması da söz konusu değildir. Tamamıyla yürütme alanında kalan kararnamelerin yayınlanması, onları hazırlayan bakanlar kurulunu atayıp görevden alan devlet başkanı ve başkan yardımcısına aittir.

Bir açıdan bakanların ABD örneğindeki sekreter konumunda olan bakanlardan daha yetkili olmaları sebebiyle sistem ikili yürütme yapısına sahip süper başkanlık sistemini anımsatırken, süper başkanlık sisteminde önemli bir yetki olarak devlet başkanlarının sahip olduğu olağanüstü hal ilan etme yetkisinin bakanlar kuruluyla paylaşılması söz konusudur. Burada yetkinin bir nebze de olsa paylaşılması söz konusu olsa da ayırıcı yetkinin devlet başkanı ve yardımcısında olduğunu belirtebiliriz.

Süper başkanlık sisteminin günümüzdeki örneği olarak kabul edilen Rusya Federasyonunda kanunda yazılı hallerde olağanüstü hal ilan etme yetkisi Anayasa ile başkana verilmiştir.²²⁰ Ancak burada Kıbrıs Cumhuriyeti ile arasındaki önemli fark

²²⁰ Gönenç, a.g.m., s. 42, Kasım Erdem “Yarı-Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya

süper başkanlık sisteminde bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumluluğu var iken 1960 Kıbrıs Anayasasında böyle bir sorumluluk olmamasıdır.

Bakanlar Kurulu'nun kolektif yetkilerinin yanı sıra bakanların ayrı ayrı sahip oldukları yetkiler de vardır. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 58. maddesine göre bakanlar, bakanlığı ilgilendiren kanunları uygulama, bakanlığın kendi alanına dahil olan tüm konu ve işleri takip etme ve bakanlığı ilgilendiren konular hakkında bakanlar kuruluna sunulmak üzere kararname ve nizamnameleri hazırlama yetkisi vardır.

Çağdaş hükümet sistemlerinde devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi bulunması onun yasamaya ilişkin yetkilerinden biri olarak sayılmaktadır. Burada kararname çıkarma yetkisi bakanlar kurulundadır ancak bu yetki devlet başkanı ve yardımcısının gözetiminde kullanılmaktadır. Shugart ve Carey devlet başkanlarının kararname çıkarma yetkisini irdelerken bunları olağan veya olağanüstü kararnameler biçiminde ayırmamıştır. Yazarlar devlet başkanının kararname yetkisinden söz ederken devlet başkanının yasayı yapma kabiliyetine bakmaktadırlar. Bunun değerlendirmesinde ise devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi şu derecelerle söz konusu olabilir. Devlet başkanına açıkça verilmiş bir yetkidir ve iptal edilemez, devlet başkanının belirli sınırlarla geçici kararname çıkarma yetkisi söz konusu olabilir, devlet başkanı kararname çıkarma yetkisi sınırlı verilebilir veya hiçbir şekilde kararname çıkarma yetkisi yoktur veyahut da sadece parlamento tarafından böylesi bir yetki kendisine delege edildiği durumlarda kararname çıkarması söz konusudur.²²¹

Kıbrıs Cumhuriyetinde ise bakanlar kuruluna sunulmak üzere Bakanlığını ilgilendiren kararname hazırlamak, herhangi bir kanunu tatbik için bu kanunda gösterildiği üzere kararname yapmak, hatta kendi Bakanlığını ilgilendiren herhangi bir

Örnekleri, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:6, TBMM Basımevi-Ankara, Kasım 2014, s.184.

²²¹ Shugart ve Carey, a.g.e. s.151 vd.

kanun ve bu kanun gereğince çıkarılmış bir kararname veya nizamname hükümlerinin tatbiki için emir vermek ve genelge yapmak bakanlar kurulunun görevidir.

Bakanlar Kurulu, aynı zamanda, olağanüstü hallerde çıkarılacak kararnameleri de devlet başkanı ve yardımcısının ayrı ayrı veya müştereken, kullanabilecekleri veto hakkına tabi olmak şartıyla çıkarabilir. Bu tür bir yetki, parlamentonun güvenine tabi olmayan devlet başkanı ve bakanlar kurulunun olağanüstü hal ilan etme ve olağanüstü hal kararnameleri yayınlama yetkisine yasama organının etkisi azsa veya hiç yoksa bu organların önemli derecede kararname çıkarma yetkisi bulunduğu belirtilebilir. Yine kararnamelerin devlet başkanının ve kabinenin oybirliği ile yapılabildiği bir sistemde, devlet başkanı kabine üyelerini atayıp azletme yetkisine sahipse, oybirliğinin aranması bir tür minimal sınırlama olarak kabul edilmektedir.²²²

Görüldüğü üzere Kıbrıs Cumhuriyetindeki bakanlar kurulu kararları da bu derecelerin hiç birisine dahil edilebilecek nitelikte değildir. Zira bu yetki bakanlar kuruluna verilmiş ancak devlet başkanı ve yardımcısının bunlar üzerinde önemli etkilerinin bırakılması sağlanmıştır.

Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki devlet başkanının Anayasa'nın 57. maddesinde gösterildiği üzere, Bakanlar Kurulunun dışişleri, milli savunma veya güvenlik ile ilgili kararlarına karşı kesin veto hakkı ve 57. maddede gösterildiği üzere, Bakanlar Kurulunun kararlarını iade hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin diğer kanadında bulunan bakanlar kurulunun kararlarının iade edilmesi ve belirli konulardaki kararlarına karşı da kesin veto yetkisi bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu kararları üzerinde devlet başkanı ve yardımcısının önemli derecede etkisi bulunduğu görülmektedir. Bakanlar Kurulunun kararları mutlak ekseriyetle alınır ve 57. maddeye uygun olarak devlet başkanı veya yardımcısının veya her ikisi tarafından kesin veto

²²² Shugart ve Carey, a.g.e. s.151.

veya iade hakkı kullanılmadığı takdirde, bunlar tarafından 57. madde hükümlerine uygun olarak Cumhuriyet Resmî Gazetesinde yayınlanmak suretiyle derhal ilan olunur. (AY. md. 48 ve md. 49.)

Devlet başkanı veya yardımcısı, Bakanlar Kurulu kararlarını, iade etmek hakkına sahiptirler. Bu iade üzerine, Bakanlar Kurulu konuyu tekrar inceler ve kararında ısrar ederse devlet başkanı veya yardımcısı bu kararı yayınlamak suretiyle (AY. md. 57 4. fıkrası gereğince) ilan ederler. Ancak devlet başkanı veya yardımcısının veto hakkının mevcut olduğu hallerde, iade hakkının kullanılması, devlet başkanı veya yardımcısı veya her ikisinin, üzerinde ısrar edilen karara karşı, bunun dairelerine ulaştırılmasından itibaren dört gün içinde yine veto hakkını kullanmalarına engel olmaz.

Bakanlar kurulu kararı, Anayasanın 50. maddesinde ifade edilen dışişleri, millî savunma veya emniyet ile ilgiliyse, devlet başkanı veya yardımcısı veya her ikisi, bu karara karşı, bunun kendi dairelerine ulaştırılmasından itibaren dört gün içinde veto etme yetkisine sahiptirler (A.Y md. 57). Böylesi bir kararın uygulanması gerekiyorsa ve karar hakkında devlet başkanı veya yardımcısı tarafından veto veya iade hakkı kullanılmışsa, Bakanlar Kurulunun aksine bir ifadesini ihtiva etmiyorsa, devlet başkanı veya yardımcısı tarafından Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayınlanmak suretile derhal ilan olunur.

Bu düzenlemelere bakıldığında ortaya çıkan sonuç bakanlar kurulunun kendisini atayan ve azleden devlet başkanı ve yardımcısının politikaları dışında hareket edemeyeceğidir. Bir kere başkanın ve yardımcısının kesin veto edebildiği bakanlar kurulu kararları, dışişleri, millî savunma ve emniyete gibi oldukça geniş bir kapsamı içinde barındırabilecek niteliktedir. Bugün dahi millî savunma veya dışişlerini tam olarak neleri kapsadığı hususunda netlik bulunmamaktadır. Konulara

bakılırsa emniyet de milli savunma içerisine dâhil edilebilecek niteliktedir. Ayrıca bu konularda kesin veto yetkisi verilmiş olması makuldür, zira bu hususlar da, devlet başkanı ve yardımcısının Temsilciler Meclisi kararları ve kanunlarına karşı da veto yetkileri bulunmaktadır. Bu konular 54. madde ile bakanların kurulunun yetkili oldukları alanlar olarak belirlenmişse de devlet başkanı ve başkan yardımcısıyla bu yetkilerin paylaşılması en azından ciddi derecede etkileşim içerisinde oldukları pekâlâ belirtilebilir.

Bakanlar, “kendi bakanlığını ilgilendiren herhangi bir kanun ve bu kanun gereğince çıkarılmış bir kararname veya nizamname hükümlerinin uygulanması için emir verme ve genelge çıkarma ve bakanlar kuruluna sunulmak üzere devlet bütçesinin kendi bakanlığına ait kısmını” hazırlama yetkisine de sahiptir ki bütçe yetkisi başkanlık sisteminde başkana ait olan bir yetkidir. Bakanlar Kuruluna ilişkin olarak Anayasa’da “Temsilciler Meclisine sunulacak olan Cumhuriyet Bütçesini incelemek” yetkisi de verilmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere bütçenin sunulması 79. maddeye göre “Bakanlar, Temsilciler Meclisinin veya herhangi bir komitesinin görüşmelerini takip edebilir ve yetkilerine giren herhangi bir konuda Temsilciler Meclisine veya herhangi bir komitesine demeçte bulunabilir veya bilgi verebilirler”. Yine daha önce değinildiği üzere 80. maddeye göre bakanların Temsilciler Meclisine kanun teklifinde bulunma hakkı vardır.

Bu düzenlemelerde ABD örneğindeki sekreter konumunda olan bakanlardan daha yetkili olmaları sebebiyle sistem ikili yürütme yapısına sahip süper başkanlık sistemini anımsatırken, süper başkanlık sisteminde başkanda olan kararname ve nizamnameleri hazırlama²²³ yetkisinin bakanlar kurulunda olduğu görülmektedir. Dolayısıyla gerek başkanlık sisteminden güçlü ancak parlamentoya karşı değil

²²³ Rusya Federasyonunda Başkanın belli konularda kararname ve emir çıkarma yetkisi vardır ve bunlar başkanın yasamaya ilişkin yetkilerindedir. Bkz; Erdem, a.g.m., s.186.

kendilerini atayan devlet başkanı ve başkan yardımcısına karşı sorumlu olan bakanlar kurulunun bulunması hasebiyle süper başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütmenin diğer kanadı bulunduğunu söylemek de mümkün değildir.

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 59. maddesine göre bakanlık yasama meclisi üyeliği ile birleşemez ve daha önce de değinildiği gibi bakanları, Kıbrıslı Türk veya Kıbrıslı Rum olmalarına bağlı olarak ancak cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı görevden alır.²²⁴ Sonuç olarak, bakanların yasama meclislerine karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Bu düzenleme başkanlık rejiminin bir gereğidir. Bakanların siyasi sorumluluk açısından da iki toplumluluk belirgin bir şekilde kendini göstermektedir. Çünkü değinilmiş olduğu üzere Kıbrıslı Rum bakanların siyasi sorumluluğu cumhurbaşkanına karşı iken, Türk bakanların siyasi sorumluluğu cumhurbaşkanı yardımcısına karşıdır.

Kısacası, daha önce de vurgulandığı gibi bakanlar kurulunun sahip olduğu bu geniş yetkiler nedeniyle başkanlık sisteminden oldukça uzaklaşmış olduğu söylenebilir. Başkanlık sisteminde başkandan aşağıya doğru inmekte olan otorite çizgisi 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda bakanlar kuruluna çok geniş yetkiler verilerek ve devlet başkanı ile başkan yardımcısına başkanlık sistemlerinde olduğundan daha fazla yetkiler verilerek de bozulmuştur. Burada başkanlık sisteminde sadece başkanın sekreterleri konumunda olan bakanlar söz konusu değildir.

Buna ilişkin olarak bazı yazarlar 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın ortaya çıkardığı tablo karşısında başkanlık sisteminin bir unsuru olan tek başlı yürütme organı yerine, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar kurulu ve değinilecek olan iki topluluğun ayrı ayrı oluşturdukları meclislerle adeta karşımıza

²²⁴ 49. madde 3. fıkra;“*Bakanlar, Elen Bakan olanlar Cumhur Başkanınca görevlerine son verilinceye kadar ve Türk Bakan olanlar Cumhur Başkan Muavinince görevlerine son verilinceye kadar, görevlerinde kalırlar*”.

beş başlı bir yürütme organı çıkardığını söylemektedirler.²²⁵ Özellikle bakanların yetkilerine ilişkin olarak 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 58. maddesinde sayılanlar dikkate alındığında ve yine bakanlar kuruluna verilmek üzere kararname hazırlama yetkileri ve 80. madde ile de bakanlara, Temsilciler meclisine kanun teklifinde bulunma hakkı verilmiş olduğu dikkate alındığında yazarların bu yönde haklılık payı olduğu sonucuna ulaşabiliriz.²²⁶ Bu da bizi başkanlık sistemindeki tek kişilik yürütme ile sağlanan etkin ve hızlı karar almadan uzaklaşıldığı sonucuna götürmektedir.

Ancak gerek 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 57. maddesinde düzenlenen iade ve Cumhurbaşkanı ve yardımcısının belli konulardaki veto yetkisi, gerek ise Anayasanın 59. maddesinin 3. fıkrasının “Bakanlar, Elen Bakan olanlar Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilinceye kadar ve Türk Bakan olanlar Cumhurbaşkan Muavinince görevlerine son verilinceye kadar görevlerinde kalırlar” düzenlemesi karşısında uygulamada devlet başkanı ve yardımcısının desteklemeyeceği şekilde yürütme yetkisini kullanan bir bakanın görevine devam edemeyeceğini ve dolayısıyla da halen esas yetkinin devlet başkanı olan Kıbrıslı Rum lider ile devlet başkanı yardımcısı olan Kıbrıslı Türk liderde söylemek yanlış olmayacaktır.

3.1.2.2 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Yasama

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 61. maddesine göre yasama yetkisi, açıkça cemaat meclislerine tanınanlar hariç olmak üzere Temsilciler Meclisindedir. 50

²²⁵ Sarıca, Teziç, Eskiuyurt, a.g.e., s.26.

²²⁶ Md. 58; “1. Her Bakan Bakanlığının başıdır. 2. Bu Anayasa gereğince, ayrı ayrı veya müşterek hareket etmek üzere Cumhurbaşkanına ve Cumhurbaşkan Muavinine, ve Bakanlar kuruluna açıkça ayrılmış olan icra kuvveti mahfuz kalmak şartıyla, her Bakan tarafından kullanılan icra kuvveti aşağıdaki konuları içine alır:- (a) Bakanlığını ilgilendiren kanunları tatbik etmek, ve normal olarak Bakanlığının sahasına giren bütün konu ve işleri idare etmek; (b) Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Bakanlığını ilgilendiren kararname ve nizamnameleri hazırlamak; (c) kendi Bakanlığını ilgilendiren herhangi bir kanun ve bu kanun gereğince çıkarılmış bir kararname veya nizamname hükümlerinin tatbiki için emir vermek ve genelge yapmak; (d) Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Cumhuriyet Bütçesinin kendi Bakanlığına ait kısmını hazırlamak.”.

kişiden oluşan temsilciler meclisinde Kıbrıslı Türklerin 15, Kıbrıslı Rumların ise 35 sandalyesi vardır. Temsilciler meclisinin yasama yetkisi, anayasa ile doğrudan Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rum Cemaat Meclislerine yasama yetkisinin verildiği konular dışındaki konularda olduğundan genel ama sınırlı bir yetkidir.

3.1.2.2.1 Temsilciler Meclisi

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 62. maddesinin 2. fıkrasına göre iki toplum kendi temsilcilerini aynı gün “genel, tek dereceli ve gizli şekilde ayrı ayrı yapılacak olan seçimle” seçer, ama seçim her toplumun adayı seçeceği temsilcilerin sayısından fazla ise yapılacaktır. Yani aksi bir durumda temsilciler, meclise seçim yapılmadan girer. İşte böyle bir düzenleme çok sakıncalıdır, çünkü hem demokratik ilkelere uymamaktadır, hem de iki topluluk içinde belli gruplara, baskı yöntemiyle aday sayısının artmasını engelleme ve bu şekilde meclise girme fırsatı vermektedir.

50 kişilik temsilci sayısı anayasaya göre her iki topluluğa mensup temsilcilerin ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla özel karar almasıyla değiştirilebilir. Temsilciler Meclisi beş yıllık bir süre için seçilir (Anayasa md.65) ama bu süre içerisinde meclis ancak, Türk “temsilcilerin asgari üçte birinin katıldığı mutlak bir çoğunlukla alacağı bir kararlar” kendini feshedebilir (Anayasa md. 67). Yani temsilciler meclisinin öz fesih yetkisi bulunmaktadır.

Türk cemaati tarafından seçilecek olan temsilciler açısından temsil görevi din adamı görevi ile birleşemez, fakat böyle bir yasak Kıbrıslı Rum temsilciler için yoktur. Kanımızca bu düzenleme, iki toplum arasında çok ayrımcı bir düzenlemedir. Şöyle ki; özellikle iki toplumun farklı dini inançları olduğu ve de kilisenin ilgili dönemde Kıbrıslı Rum toplumu üzerindeki siyasal etkileri dikkate alındığında bunun iki toplum arasında bölünmeyi derinleştirecek sonuçlar doğurduğu ve dolayısıyla da

tek toplum için yaratılan bu yasağın diğer toplum için söz konusu olmamasının ayrımcı bir düzenleme olduğu sonucuna ulaşmak yanlış olmayacaktır.

Meclisin başkanı Kıbrıslı Rum temsilciler tarafından seçilecek bir Kıbrıslı Rum, başkan yardımcısı ise Kıbrıslı Türk temsilciler tarafından seçilecek bir Türk olacaktır.

Temsilciler meclisinde toplantı yeter sayısı, üye tam sayısının en az üçte biridir (md. 77/1. fıkra).²²⁷ Karar sayısı ise toplantıya katılan temsilcilerin basit çoğunluğudur. (md. 78/1. fıkra).²²⁸ Bu iki hükümden anlaşıldığı üzere meclis on yedi kişi ile toplanıp çok küçük bir azınlıkla karar alabilmekte, kanun yapabilmektedir. Bu kolaylık özellikle azınlıkta olan Türk toplumu için büyük bir tehlike içermektedir. Çünkü otuz beş kişilik Kıbrıslı Rum temsilcilerin, bu düzenleme sayesinde Türk temsilcilerin evet demesine gerek duymadan istedikleri tüm kararları alması ve kanunları yapması mümkün kılınmıştır. Nitekim bu tehlikeyi ortadan kaldırmak için bazı konularda cemaat temsilcilerinin ayrı ayrı basit çoğunluğu aranmaktadır. Şöyle ki; Anayasanın 78. maddesinin 2. fıkrası seçim kanununda herhangi bir değişiklik yapılması, belediyeler ile ilgili ve vergi ile konularda herhangi bir kanunun kabul edilmesi için Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rum temsilcilerinin ayrı ayrı basit çoğunluğunu aramaktadır. Yani burada toplumları korumak adına anayasanın bütününe hakim olan ikili toplum özelliği kendini göstermekte, yasama organı içinde topluluklara birbirlerini engelleme hakkı verilmektedir.²²⁹

Anayasanın 79. maddesine göre “*Cumhur Başkanı veya Cumhur Başkan Muavini Temsilciler Meclisine mesaj gönderebilir veya görüşlerini Bakanlar vasıtasıyla bildirebilir.*” Yine aynı maddeye göre “*Bakanlar, Temsilciler Meclisinin*

²²⁷ 77. madde; “1. Temsilciler Meclisinde nisap üyelerin sayısı toplamının asgari üçte biridir”.

²²⁸ 78. madde; “1. Temsilciler Meclisinin kanun ve kararları, hazır bulunan ve reylerini kullanan Temsilcilerin reylerinin basit ekseriyeti ile kabul olunur”.

²²⁹ Sarıca, Teziç, Eskiuyurt, a.g.e., s.29.

veya herhangi bir Komitesinin müzakerelerini takip edebilirler ve yetkilerine giren her hangi bir konuda Temsilciler Meclisine veya herhangi bir Komitesine demeçte bulunabilirler veya bilgi verebilirler”.

3.1.2.2.2 Cemaat Meclisleri

Cemaat Meclisleri federe devletin yasama meclisi niteliğindedirler. Her iki topluluğun cemaat meclisi kendi toplulukları içerisinde yapılacak bir seçimle belirlenir. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasa'sının 92. maddesine göre her cemaat meclisinin üye sayısı cemaat meclisi üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile kabul edeceği bir cemaat kanunu ile belirlenir. Yani anayasa bu konuyu belirlemeyi her iki topluluğun kendi kararına bırakmıştır. Yine bu meclisler kendi toplumlarından olan kişiler için kişisel vergi ve resimler de koyabilmektedirler (md.87/f).²³⁰ Ancak, Tamçelik cemaat meclislerine tanınan yetkilerin çok sınırlı olması sebebiyle tanınan bu yetkilerin, merkezî yönetimin karşısında güçlü toplum yönetimleri ortaya çıkardığının söylenemeyeceğini ifade etmektedir. Yazar buna örnek olarak cemaat

²³⁰87. madde;“Cemaat Meclisleri, Cemaatları bakımından, bu Anayasanın sınırları içinde ve bu maddenin 3'üncü fıkrası hükümleri mahfuz kalmak şartıyla, yalnız aşağıdaki konularda teşrii kuvveti kullanmak hakkına sahiptirler: - (a) Bütün dinî konular; (b) Bütün eğitim, kültür ve öğretim konuları; (c) ahvali şahsiye; (d) ahvali şahsiye ve dinî konular ile ilgili hukuk davalarına bakacak mahkemelerin terekküp ve dereceleri; (e) kendi Cemaatlarının refahını arttırmak gayesi ile kurulan hayır ve spor tesis, teşekkül ve dernekleri gibi münhasıran cemaata ait mahiyette menfaat ve müesseseler ile ilgili konular; (f) kendi ihtiyaçlarını ve mürakebeleri altında bulunan teşekkül ve müesseselerin ihtiyaçlarını karşılamak için kendi Cemaatları üyelerine 88'inci maddede gösterildiği gibi şahsî vergiler ve resimler koymak; (g) Cemaat Meclisinin, münhasıran kendi Cemaatı üyelerinden müteşekkil belediyelerce takip olunan gayelerin tahakkuk ettirilmesini mümkün kılmak için belediyelere ait kanunların sınırları içinde nizamnameler veya talimatnameler şeklinde munzam mevzuatı gerektiren konular; (h) kendilerine bu Anayasa ile verilen, istihlal ve istihlak kooperatiflerini ve kredi müesseselerini mürakabe etme ve münhasıran kendi Cemaatlarından müteşekkil belediyelere görevlerinde nezaret yetkilerini kullanmaları ile ilgili konular: Ancak- (i) bir Cemaat Meclisi tarafından bu (h) bendi gereğince yapılacak olan herhangi bir Cemaat kanunu, nizamname ve talimatname veya alınacak herhangi bir karar, doğrudan doğruya veya dolayısıyla, istihlal ve istihlak kooperatiflerini ve kredi müesseselerini düzenleyen veya belediyelere ait herhangi bir kanuna aykırı veya onunla uyumsuz olamaz; (ii) bu bendin yukarıda (i)'nin hükümlerinin hiçbirisi bu (h) bendi ile bir Cemaat Meclisine verilen yetkilerin kullanılması ile ilgili herhangi bir konuda Temsilciler Meclisine kanun yapmak yetkisini tanır şekilde tefsir edilemez;(iii)bu-” Anayasa tarafından açıkça gösterilen diğer konular. Bu maddenin 1'inci fıkrasının (f) bendinin hiçbir hükmü, Temsilciler Meclisinin, bu Anayasanın hükümlerine uygun, olarak, şahsî vergi koyma yetkisini herhangi bir suretle tahdit edecek şekilde tefsir edilmez. Bir Cemaat Meclisinin, bu maddenin 1'inci fıkrası ile kendisine verilen kuvveti kullanmak sureti ile, yapacağı herhangi bir kanun veya alacağı herhangi bir karar, hiçbir suretle, Cumhuriyetin, güvenliği veya Anayasa düzeni veya amme selameti veya amme nizamı veya amme sağlığı veya amme ahlakı yararına veya bu Anayasa ile herhangi bir şahsa sağlanan ana hak ve hürriyetlere aykırı hiç bir hükmü ihtiva etmez”.

meclislerine tanınan, kendi toplum üyelerine vergi koyma yetkisinin bu tür vergilerin, ancak merkezî bütçeden Cemaat Meclislerine ayrılan ödeneklerin, bu cemaat meclislerinin giderlerini karşılamadığı durumlarda toplanabileceğini göstermektedir.²³¹

Yine Tamçelik, cemaat meclislerinin yasama ve yürütme alanındaki yetkilerinin, her iki toplumun ayrı ayrı egemenlik haklarının bulunduğu bir siyasal yapıya dönüşmediğini söylemektedir. Yazar, buna sebep olarak cemaat meclislerinin, anayasanın kendilerine tanıdığı herhangi bir yetkiyi kullanırken, çıkardığı yasaları ve aldıkları kararları uygulayabilmek için “zor kullanma” yetkilerinin olmadığını göstermektedir.²³²

Tamçelik, Kıbrıs federal anayasasına ilişkin olarak, Federal Devlet yetkilerinin ayrıntılı olarak düzenlenip ve bu düzenlenen yetkiler dışında kalan yetkilerin federe devletlere ait olması en uygun sistemdir demektedir.²³³

Cemaat meclislerinin görev süresi beş yıl olup (madde 96), cemaat meclislerinden her biri ancak mutlak çoğunlukla karar alarak kendini feshedebilir (Öz fesih yetkisi md. 98).

Yine burada da Kıbrıslı Türk toplumu açısından cemaat meclisi üyeliğinin din adamı görevi ile birleşmeyeceğine dair bir yasak getirilirken, Kıbrıslı Rumlar açısından böyle bir yasak getirilmemiştir. Kısacası yine iki toplum açısından anlaşılması çok güç olan ayrımcı bir tutum içerisine girilmiştir.

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 104. maddesine göre, cemaat meclislerinin kanun veya kararları, kendi toplumlarına mensup cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından alınmalarından itibaren on beş gün içerisinde

²³¹Soyalp Tamçelik, “Kıbrıs'ta Kurulması Düşünülen Federal Sistemde Toplum (Cemaat) Meclisleri ve Özellikleri”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 11 (2) 2010, s. 270.

²³²Tamçelik, a.g.m., s. 270.

²³³Tamçelik, a.g.m., s. 271.

imzalanıp derhal Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayınlanır. Ancak 105. maddeye göre bir kereliğine cemaat meclislerince alınan kanun veya kararı alınmalarından itibaren onbeş gün içinde, hangi cemaat meclisince alındığına bağlı olarak cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı tekrar incelenmesi için ilgili meclise iade edebilir. Meclisi bu halde iade edilen kanun veya kararında ısrar ederse artık bu hale göre cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından imzalanıp yayınlanır, yani cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısının buradaki yetkisi zaman bakımından erteleyici bir veto'dur.

Görüleceği üzere 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında yasama organının ve de yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmesi düzenlenmiş olup bu durum başkanlık sisteminin sakıncaları arasında sayılan “çift meşruluk” sorununu yaratmaktadır.

3.1.3 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasında Öngörülen Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

Kıbrıs Cumhuriyetinde oluşturulan kolejyal yürütme yapısının, kaçınılması gereken bir örnek olduğu belirtilmektedir. Kıbrıs'taki kolejyal yürütmenin bir benzerinin Uruguay'da uygulanmış olması, her ikisinin karşılaştırılmasına imkân vermiştir. Bu noktada Kıbrıs'taki yapının Uruguay örneğinden daha başarısız ve kısa ömürlü olduğu bilinmektedir.²³⁴

Belirli bir hiyerarşi ve yetkileri bakımından -az da olsa- farklılıkları bulunan devlet başkanı ve başkan yardımcısının bulunması, yani Kıbrıs'ın çifte başkanlığı, sorunları çözmeye çalışmaktan daha çok vahim sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devlet başkanı ve yardımcısının yasama organının belirli konulardaki yasa ve kararlarına karşı kesin veto yetkisi bulunması söz konusudur. Devlet genel yapısı

²³⁴ Shugart ve Carey, a.g.e. s.97.

içerisinde Kıbrıslı Rum ve Kıbrıslı Türklerin belirli organlarda oranlarla bulunmalarının (7'ye 3 gibi de olsa) anayasal bir zorunluluk olması bir nebze de olsa çoğulculuğu sağlamak adına benimsenmiştir. Ancak bu durumun o dönemki etnik muhalifler arasındaki siyasi çatışma düzeyini dengelemekte başarısız olmuştur. Bu başarısızlığın giderilmesi için kolejyal yürütmeden çok seçim sistemi ve başkanların tüm bütün olarak ulus tarafından seçilmemeleri tercih edilebilirdi görüşü ifade edilmektedir.²³⁵

Buraya kadar anlatılanlardan görülebileceği gibi yasama organı ile yürütme organları görevlerine devam edebilmek için birbirlerine bağımlı değillerdir. Yasama organı güvensizlik oyuyla yürütme organını düşürememekte, aynı zamanda yürütme organında yasama organını feshedememektedir. Başkanlık sisteminin bu kriteri açısından bir sorun yoktur.

1960 Kıbrıs Anayasasında başkanlık sisteminin diğer bir unsuru olan doğrudan veya doğrudan benzeri bir seçimle halk tarafından yürütmenin başının seçilmesi söz konusudur. Nitekim cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısı doğrudan kendi toplumları tarafından yapılan seçimle göreve gelmektedir.

En son unsur olarak birinci bölümde belirlenen yürütmenin tek kişiden oluşması ve yürütme organında otorite çizgisinin yukarıdan aşağıya düz olarak inmesidir. Bu unsurun Kıbrıs Anayasası'nda yerini kolejyal yürütmeye almıştır. Yürütmeyi incelerken hemen hemen aynı yetkilere sahip Kıbrıslı Rum Cumhurbaşkanı ve Kıbrıslı Türk Cumhurbaşkanı yardımcısının mevcudiyetinin kolejyal yürütme olup başkanlık sisteminden bir sapma olmakla beraber sistemin başkanlık sistemi dışında bir sistem olarak adlandırılmasına neden olacak bir nitelik teşkil etmediği belirtilmişti.²³⁶

²³⁵ Shugart ve Carey, a.g.e. s.102.

²³⁶ Uluşahin, a.g.e., s.165.

Anayasaya göre, başkanlık sisteminde olduğu gibi, bakanların atanması ve görevden alınması hale göre cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının inisiyatifindedir. Yine önceden belirtildiği üzere saf başkanlık sisteminden önemli bir fark olarak bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının veto hakkının olduğu konular dışında son kararı alabilmesidir. Yine bakanların Temsilciler meclisine kanun önerisinde bulunabilmesi, bakanların Bakanlar Kuruluna verilmek üzere kararname hazırlama yetkileri dikkate alındığında, başkanlık sistemindeki sekreterlerden farklı olarak güçlü yetkilerle donatılmış bir bakanlar kurulu yaratılmış olduğunu görürüz. Oysa başkanlık sistemi incelenirken belirtildiği üzere başkanlık sisteminde başkan tarafından atanan bakanlar aslında başkanın sekreterleri niteliğinde olup, son kararı verme başkanın yetkisindedir. Bu konuda saf başkanlık sistemiyle Kıbrıs Anayasası arasında önemli bir fark olmakla beraber, Kıbrıs Cumhuriyetinin hükümet sisteminin başkanlık sistemi olmasını engelleyecek bir fark değildir. Sonuç olarak cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı istemediği bir kararın alınmasını sağlayan bir veya birkaç bakanı istediği zaman görevinden alabilecektir. Bu da uygulamada bakanların cumhurbaşkanından veya cumhurbaşkanı yardımcısından bağımsız olarak hareket etmelerini ve kendi istediklerini yapmalarını engelleyerek, aslında kararların kendilerini seçen cumhurbaşkanının veya cumhurbaşkanı yardımcısının isteği doğrultusunda olmasını sağlayacaktır.

Netice olarak çağdaş hükümet sistemleri tasnifinde kullanılan kriterler baz alınarak 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası incelendiğinde halk tarafından seçilen başkan ve yardımcısı, onlar tarafından atanan ve azledilen bakanların yer aldığı ancak bu bakanların parlamentoya karşı sorumluluğu olmadığını ve çok önemli bir yetki olan başkanın parlamentoyu fesih yetkisinin yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla yukarıda değinilen bazı önemli sapmalara rağmen 1960 Kıbrıs

Anayasasının ortaya koyduğu hükümet sistemi, saf başkanlık sisteminden belirtilen farklılıkları içermesine rağmen, Anayasanın 1. maddesinde de açıkça belirttiği gibi başkanlık sistemi olup, kendine özgü bir başkanlık sistemi söz konusudur.²³⁷ Süper başkanlık sisteminin elenmesinin birinci sebebi devlet başkanı ve yardımcısının parlamentoyu yani Temsilciler Meclisini feshetme yetkilerinin bulunmamasıdır. Bununla birlikte bir diğer sebep, yürütme organının da her ne kadar Bakanlar Kurulu olsa da bu organın ikili yürütme yapılanmasında olduğu gibi parlamentoya karşı siyaseten sorumluluğu olan bir organ olmamasıdır. Bu özellik nedeniyle süper başkanlık sisteminden sapma söz konusudur. Ancak sistem içerisinde diğer bütün özellikler süper başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Devlet başkanı ve yardımcısının atama, olağanüstü hal ve yasama başlıklarında sahip oldukları yetkileri de neredeyse süper başkanlık sisteminde olduğu kadar fazladır.

Sistemin başkanlık sisteminden sapan noktaları devlet başkanı ve yardımcısının, fren ve denge mekanizmasıyla birlikte saf başkanlık sistemindeki devlet başkanının sahip olduğu yetkilerden biraz daha fazla olmasıdır. Kesin veto yetkileri, yasama sürecine ilişkin yetkileri, kararnameler üzerindeki yetkileri ve yürütmede yer alan bakanlar kurulunun kararları, atama ve olağanüstü hale ilişkin yetkileri göz önüne alındığında başkanlık sisteminden biraz daha güçlü bir yürütme karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık sisteminde olduğu gibi yasama organı da feshedilememekte, Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda Temsilciler Meclisinin sadece kendi kendini feshedebileceği (öz fesih) öngörülmüştür. Esasen Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasının ortaya koyduğu hükümet sistemi başkanlık sistemi ile süper başkanlık sistemi arasında bir konumda yer almaktadır. Ancak literatürde bu tür hükümet sistemleri bakımından başkanlık sisteminden sapan hükümet sistemleri

²³⁷ Aydoğdu, a.g.m., s. 98.

değerlendirmesi yapılabilir. Ancak sistemin adını süper başkanlık yapabilecek parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlar kurulu ve parlamentoyu fesih yetkisi bulunmaması nedeniyle sistem başkanlık olarak ifade edilecektir.

Nitekim literatürde, başkanlık sisteminin tanımında saf başkanlık ile melez sistemleri ayırırken ortaya bir unsur koyulmasının önemini vurgulanırken bu husus, organların birbirinin görevlerine son verememesi biçiminde açıklanmaktadır. Dolayısıyla yürütme organında olduğu gibi yasama organının da görev süresinin sabitliği önemlidir. Literatürde üzerinde uzlaşılan bu fikre göre aksi halde başkanlık sisteminin özünden sapma söz konusu olacaktır.²³⁸

3.1.4 Kıbrıs Sorunu Açısından 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasındaki Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi

Kendine özgü bir başkanlık sistemine sahip olan 1960 Kıbrıs Anayasasında iki toplumluluk göz önüne alındığından başkanlık sistemindeki tek kişilik yürütmeye sağlanan hızlı bir yürütme organından vazgeçilmiştir. Özellikle başkanlık sisteminin “kazanan her şeyi alır” doğası gereği, belli bir kesim etnik grup kendini temsil dışında, daha açık bir anlatımla dışlanmış hissedebilecektir. İkinci bölümde belirtildiği üzere Teziç’e göre başkancı sistemlerde başkanın anayasal yetkileri çoğalmakta ve gücü kişiselleşmektedir ve bu yönleriyle de ABD modelinden esaslı bir şekilde ayrılmaktadır ki bu örneklerde parlamenter sisteme has bazı özelliklerin de anayasal sisteme monte edildiğine dikkat çekilmektedir Bu nedenle genel kabule göre bu sistemde hükümet krizleri doğmamakta ve buna bağlı olarak da istikrarlı bir yönetim söz konusu olmaktadır.²³⁹ Az öncede belirtildiği üzere başkanlık sisteminin olumlu yanlarından biri de daha etkin yani güçlü bir yönetim anlayışını ortaya koyduğu düşüncesidir. Bu düşüncüyü ön plana çıkaranlar, tek kişilik yürütme, organının

²³⁸ Şule Özsoy Boyunsuz, Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 3, Eylül 2016, ss.1-40, s.7.

²³⁹ Gözler, a.g.e., s. 239.

doğrudan veya benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmesi sonucu devlet başkanına verdiği güç, meşruluk ve sabit görev süresini gerekçe olarak göstermektedirler.²⁴⁰ Başkanın sahip olduğu bu sabit görev süresi sistemi katılaştırmakta, siyasi krizlerin rejim krizine dönüşmesine sebep olabilmektedir. Eğer saf başkanlık sisteminde olduğu gibi tek kişilik bir yürütme organı söz konusu olsaydı her zaman nüfus olarak çoğunlukta olan Kıbrıslı Rumların seçeceği kişi, yani bir Kıbrıslı Rum yürütme organını ele geçirecek ve Kıbrıslı Türkler sonsuza dek yürütmenin dışında itilmiş olacaktı. Bu bakımdan başkanlık sisteminin bu çoğunlukçu yapısından uzaklaşarak, daha çoğulcu bir yaklaşım izlenmesi çok isabetli olmuştur. Özellikle cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı yardımcısına bakanlar kurulunun belli konularda aldığı karar ve temsilciler meclisinin çıkaracağı belli kanunlarla ilgili olarak (milli savunma, maliye ve dışişleri konularında) tanınmış olan kesin veto yetkisi²⁴¹ bu konularda yürütmenin etkin olamamasına sebep olabilir. Ancak cumhurbaşkanının her

²⁴⁰ Gözler, a.g.e, s.239.

²⁴¹ Madde 50; “ 1.Cumhur Başkanı ve Cumhurbaşkan Muavini, Temsilciler Meclisinin aşağıdaki konular ile ilgili herhangi bir kanun veya kararına veya onun herhangi bir kısmına karşı kesin veto hakkına,-““ayrı ayrı veya müştereken, sahiptirler:- (a) Yunanistan kiralığının ve Türkiye Cumhuriyetinin ikisinin birden katıldığı milletlerarası teşekküller ve ittifak anlaşmalarına Cumhuriyetin katılması müstesna olmak üzere, dışişleri; Bu bend maksatları bakımından "dışişleri" aşağıdaki konuları içine alır:- (i) devletlerin tanınması, diğer memleketlerle diplomatik ve konsolosluk münasebetlerinin tesisi ve bu münasebetlerin kesilmesi.Diplomatik temsilcilere agreman ve konsolosluk temsilcilerine exequatur verilmesi. Dışişleri hizmetinde bulunan diplomatik temsilcilerin ve konsolosluk temsilcilerinin yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri. Dışişleri hizmetinde bulunan hususî temsilcilerin yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri. Dışişleri hizmetinde olmayan şahısların yabancı memleketlerde diplomatik temsilci veya konsolosluk temsilcisi olarak herhangi bir göreve tayin ve gönderilmeleri ve Dışişleri hizmetinde olmayan şahısların hususî temsilci olarak yabancı memleketlerde görevlendirilmeleri; (ii) milletlerarası andlaşma, sözleşme ve anlaşmaların akti; (iii) harp ilanı ve sulh akti; (iv) Cumhuriyet vatandaşlarının ve menfaatlarının yabancı memleketlerde korunması; (v)yabancıların Cumhuriyette ikamet, statü ve menfaatları; (vi) Cumhuriyet vatandaşlarının yabancı tabiiyetini iktisapları ve yabancı bir hükümetin görevini kabul etmeleri veya hizmetine girmeleri; (b) aşağıdaki savunma konuları :- (i) silahlı kuvvetlerin terkihi ve vüsati ile bu kuvvetlere ayrılacak tahsisat; (ii) kadrolara tayinler ve bunlardaki terfiler; (iii)harp malzemesinin ve her nevi patlayıcı maddelerin ithali; (iv) müttefik memleketlere üsler verilmesi ve diğer kolaylıkların tanınması; (c) aşağıdaki emniyet konuları :- (i) kadrolara tayinler ve bunlardaki terfiler; (ii) kuvvetlerin dağıtımı ve yerleştirilmesi; (iii) fevkalade tedbirler ve sıkı yönetim; (iv) polis kanunları. Yukarıda (c) bendi gereğince veto hakkının, polis ve jandarmanın normal çalışmasını ilgilendirenlerin dışındaki bütün istisnaî tedbir ve kararları kavradığı belirtilir. 2. Yukarıdaki veto hakkı bir kanun veya kararın bütününe veya herhangi bir kısmına karşı kullanılabilir ve sonuncu halde kısmen veto edilmiş kanun veya karar, veto edilmiş kısmının bu Anayasanın ilgili hükümleri gereğince ilan edilmek üzere sunulup sunulmayacağı hakkında bir karar verilmesi için Temsilciler Meclisine iade edilir. 3. Bu madde gereğince veto hakkı, Temsilciler Meclisi kanunlarının veya kararlarının ilanı için 52'inci maddede konulan süre içinde kullanılır”.

zaman Kıbrıslı Rum toplumundan seçilecek olması ve bir Türkün hiçbir zaman cumhurbaşkanı olamaması iki toplum arasında bölünmeyi besleyerek ayrıma sebep olmaktadır. Bu açıdan dönüşümlü başkanlığın seçilmesi yani belli bir dönem Kıbrıslı Rum toplumunca seçilen kişinin cumhurbaşkanlığı görevini yürütmesi ve daha sonra ilk dönemde cumhurbaşkanı yardımcısı görevini yürüten Kıbrıslı Türkün cumhurbaşkanlığı görevini yürütmesi çok daha doğru olacaktı, ifadesi yanlış olmayacaktır. Böylece belli bir süre Kıbrıslı Rum toplumunun seçeceği kişi cumhurbaşkanı olacak, daha sonra aynı süreyle Türk toplumunun seçeceği bir kişi cumhurbaşkanı olabilecek idi. Büyük bir ihtimalle böyle bir tercihe gidilmiş olsaydı uluslararası alanda iki toplumda kendini temsil edebilecek ve Türk toplumu kendini bu açıdan dışlanmış hissetmeyecekti.

Yine cemaat meclislerinin yetkilerinin artırılması ve Tamçelik'in ifade ettiği şekilde bu meclislerin çıkardığı yasalara ve alacağı kararlara ilişkin zorla uygulama yetkilerinin olması toplulukların kendi yetki bölgelerindeki etkinliklerini artıracak olumlu bir düzenleme olacaktır. Yani yazarın ifade ettiği üzere federal meclisin yetkileri ile federe devletlerin yetkilerinin nasıl paylaşıldığı çok önemli bir husustur.

Şunu tekrardan açıkça belirtmek gerekiyor ki, Kıbrıs Cumhuriyetinin sonunu getiren tarihsel olgulardan da bilindiği gibi özellikle Kıbrıslı Rumların Kıbrıslı Türkleri cumhuriyetten dışlamaya yönelik hareketleri olmuş ve bu hareketler Kıbrıs Cumhuriyetinin sonunu getirmiştir. Kıbrıslı Rumlar, Kıbrıslı Türklere gereğinden fazla hak verildiği düşüncesindeydiler ve Kıbrıslı Türk Kıbrıslı Rum karmasından oluşacak bir ordu kurulması, beş büyük şehirde ayrı belediyeler kurulması, kamu görevlilerinin en az %30'unun Kıbrıslı Türklerden olması gibi konular Kıbrıslı Rumlar açısından sorun edilmeye başlamıştı.²⁴²

²⁴² Murat Metin Hakkı, Kıbrıs Çıkmazı, Emre Yayınları, Temmuz 2006, s. 47.

Başkanlık sistemindeki sorunlardan birinin kazananın herşeyi alması kaybedenlerin bir dahaki seçime kadar kendilerini yürütmeye temsil edememeleri sebebiyle kutuplaşmayı artırdığı başkanlık sistemi incelenirken belirtilmişti. Ayrıca başkanlık sistemi incelenirken de belirtildiği gibi başkanlık sistemi yapısı gereği bölünmüş parçalanmış, katmanlı toplumlarda (Örneğin Latin Amerika) iyi bir tercih olmayıp her hal ve karda bölünmüşlüğü derinleştirmektedir. Nitekim 1960 Anayasası, kurumları karar organları ve yönetimleri bakımından Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rum Toplulukları arasında bir azınlık çoğunluk ilişkisi kurmuş ve özellikle her zaman için devlet başkanının rum toplumundan ve yardımcısının ise türk toplumundan seçileceği düzenlemesi sebebiyle bölünmeyi artırıcı bir faktör olmuştur. Bununla birlikte, devlet başkanlarının yetkileri bakımından saf başkanlık sisteminden sapan ve süper başkanlık sistemine yaklaşan bir yürütme yapılanması da çok katmanlı bir toplum açısından ne kadar doğru bir hükümet sistemi tercihidir, bu da farklı bir tartışma alanıdır. Kıbrıs'ta farklılıkların beraber yaşaması için başkanlık sistemi gibi bir mekanizma öngörülse dahi bunun tüm fren-denge mekanizmasıyla sisteme entegre edilmesi daha uygun olabilirdi. Nitekim yürütme organında devlet başkanına ve başkan yardımcısına göreve getirilme ve görevden alınma noktasında sıkıca bağlı olan bakanlar kurulu önemli yetkiler üstlenmiştir. Bu yetkilerin doğasına bakıldığında, devlet başkanı ve yardımcısına verilemeyen bütçenin hazırlanması, meclise kanun tasarısı sunulması ve kararname çıkarma yetkisi ile olağanüstü hal ilanı ve kararnamelerinin çıkarılması gibi bazı yetkiler onların güdümündeki bakanlar kurulunu verilmiştir. Bu yetkiler, ne tamamıyla başkan ve yardımcısının gölgesinden çıkarılmış ne de tamamıyla parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlar kuruluna verilmiştir. Bu hassas yetkiler yürütmeye icrai yetkileri kullanan kolejyal yürütme (devlet başkanı ve yardımcısı) ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır.

Hükümet sisteminin tercih edilmesinde, hangi sistemin tercih edileceği sorunu birçok açıdan ele alınması gereken bir sorundur. Bazı hükümet sistemleri veya siyasi mekanizma tercihleri oydaşmayı arttırırken diğer yandan ortak bir bilinç veya sistemin “ortaklık” unsurunu yaratmada başarısız olabilir.

Şunu da ifade etmekte yarar vardır. Çalışmada sıklıkla değindiğimiz çağdaş hükümet sistemleri üzerinde yapılan analiz, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinin ideal olarak gösterilebileceği sonucuna varmaktadır. Kıbrıs açısından bu sonuca varmak her zaman için tartışılabilir ancak bu çalışmada ortaya çıkan, en sorunlu hükümet sistemlerinin melez sistemler olduğuna ilişkin bir diğer sonuç, kanımızca Kıbrıs açısından daha fazla önemlidir.²⁴³

3.2 1977, 1979 Doruk Antlaşmaları

İki toplum arasında 1963 olayları ile başlayan çatışmalar ve neticede 15 Temmuz 1974 adaya yapılan Yunanistan darbesi ve 20 Temmuz 1974’de Türkiye Cumhuriyeti’nin Garantörlük haklarını kullanarak adaya müdahale etmesinin ardından ada bölünmüştür. Bu süreç sonrası 12 Şubat 1977’de Makarios ve Denktaş ve 19 Mayıs 1979’da Denktaş-Kipriyanu arasında Kıbrıs çözümüne yönelik Doruk antlaşmaları yapılmıştır. 12 Şubat 1977’de Makarios ve Denktaş arasında yapılmış olan Doruk Antlaşması ile taraflar iki toplumlu bir Federal Cumhuriyet kurulmasının esas olduğu noktasında anlaşmaya varmışlar ve 4 maddelik bir ilke antlaşması imzalamışlardır.²⁴⁴ Bunun akabinde 19 Mayıs 1979’da Denktaş-Kipriyanu arasında yapılan Doruk Antlaşması ile de belli kıstaslar belirleyerek 10 maddelik bir antlaşma

²⁴³ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 148.

²⁴⁴1977 Denktaş- Makarios Doruk Anlaşması (12 Şubat 1977) şu şekildedir. “1- Bağımsız, bağlantısız, iki topluma dayalı Federal bir Cumhuriyet istiyoruz. 2- Her toplumun yönetiminde bulunacak toprak, ekonomik bakımdan üzerinde yaşanabilirliği, verimliliği ve toprak mülkiyeti ışığında ele alınacaktır.3- Dolaşım özgürlüğü, yerleşme özgürlüğü, mülkiyet hakkı ve başka özel konular görüşmeye açık olacak ve bunlar üzerinde görüşme yapılırken iki toplumlu federal sistem temel ilke olarak dikkate alınacaktır. Aynı zamanda Kıbrıs Türk toplumu açısından ortaya çıkabilecek birtakım pratik zorluklar göz önünde tutulacaktır. 4- Merkezi federal hükümetin yetki ve görevleri, ülkenin birliğini güvence altına alacak ve bu arada devletin iki toplumlu özelliği göz önünde tutulacaktır” .

imzalamışlar ve ayrıca toplumlar arası görüşmelerin yeniden başlatılmasını kabul etmişlerdir.²⁴⁵

15 Kasım 1983 tarihinde KKTC'nin ilan edilmesi sebebiyle Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi 18 Kasım 1983 tarih ve 541(1983) sayılı kararı alır ve bu kararlar kısaca tüm devletleri Kıbrıs Cumhuriyeti dışında başka bir Kıbrıs Devletini tanımamaya çağırır, akabinde 15 Aralık 1983 tarihli 544 (1983) sayılı kararı alır ve adada konuşlandırılmış olan Birleşmiş Milletlerin adadaki görev süresini uzatır.

3.3 Cuellar Belgesi

Doruk Antlaşmalarının ardından BM Genel Sekreteri Perez De Cuellar 29 Mart 1986 yılında, daha önce üzerinde anlaşılan belgeyi tarafların imzasına sunar, nihayetinde Kıbrıslı Rum Lider Kiprianou belgeyi imzalamayı reddetmiştir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı Denктаş belgeyi kabul etmiş olduğunu bildirmiştir.²⁴⁶

²⁴⁵1979 Denктаş - Kyprianou Doruk Anlaşması ise şu hükümleri içermektedir. “1) Toplumlararası görüşmeler 15 Haziran 1979'da yeniden başlayacaktır. 2) Görüşmelerin temeli Denктаş-Makarios anlaşması ve BM'in Kıbrıs ile ilgili kararları olacaktır. 3) Cumhuriyetin tüm yurttaşlarının insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı gösterilmelidir. 4) Görüşmeler tüm toprak ve anayasa konularını kapsayacaktır. 5) Maraş'la ilgili bir anlaşmaya varılması halinde, diğer yörelerle ilgili anlaşma beklenmeden Maraş açılacaktır. 6) Görüşmelerin sonucunu olumsuz şekilde etkileyecek hareketlerden kaçınılması ve iyi niyet, karşılıklı güven ve olağan koşullara dönüşü kolaylaştırabilecek pratik önlemler alınmalıdır. 7) Kıbrıs Cumhuriyeti askerden arındırılacaktır. 8) Cumhuriyetin bağımsızlığı, egemenliği, toprak bütünlüğü ve bağlantısızlığı, bir başka ülke ile kısmen veya bütün olarak birleşmesi veya taksim ve ayrılmanın herhangi bir şekline karşı gereken garantiler olacaktır. 9) Görüşmeler gecikmelerden kaçınılarak sürekli ve temelli bir şekilde sürdürülecektir. 10) Toplumlararası görüşmeler Lefkoşa'da yapılacaktır”.

²⁴⁶ Cuellar Belgesi olarak bilinen ve imzaya sunulan metin şu hususları içermekteydi. “Taraflar; a) 1977 ve 1979 doruk anlaşmalarına bağlı olduklarını yeniden teyit ederler, b) Aşağıdaki 15.1 paragrafta belirtilen tarihte bağımsız ve bağlantısız, federal anayasa açısından iki toplumlu, toprak bakımından iki bölge (bi-zonal) olacak Federal Cumhuriyeti kurma yönüne gideceklerini beyan ederler, c) 1981-1982 yıllarında yapılan toplumlararası görüşmelerde üzerinde anlaşmaya varılan aşağıdaki anayasa hükümlerini kabul ettiklerini yeniden teyit ederler. I) Federal Kıbrıs Cumhuriyeti Uluslararası bir şahsiyete sahip olacaktır. Federal anayasaya uygun olarak Federe hükümetler özel uluslararası şahsiyete sahip olacaklardır. Eyaletler veya Federe Devletler, kendi yetkileri altında bulunan bölgelerde, Federal Hükümetin Federal Anayasada öngörülen görev ve yetkilerinin yerini almayacak şekilde faaliyet göstereceklerdir. II) Federal Cumhuriyetin nüfusu Kıbrıs Rum ve Kıbrıs Türk Toplumlarından oluşacaktır. Federal Cumhuriyetin, Federal Yasalarla belirlenen tek bir vatandaşlığı olacaktır. III) Federal Cumhuriyetin toprağı iki eyalet veya federe devletten oluşacaktır. IV) Federal Cumhuriyetin resmi dili Rumca ve Türkçe olacaktır. Ancak İngilizce de kullanılabilir. V) Federal Cumhuriyetin yansı bir bayrağı ve yansı bir ulusal marşı olacaktır. Bu konuda tarafların anlaşması gerekir. Her eyalet veya federe devlet, Federal bayrağın ana unsurlarını içeren kendi özgür bayrağına sahip olabilecek. Federal binalara ve mülke federal bayrak çekilebilecek, başka herhangi bir bayrak çekilmeyecek. VI. Federal Cumhuriyetin turistik yerleri Federal Hükümetin denetimi altında olacaktır. Her eyalet federe turistik yerlerle kendisine ayrılan

turistik yerleri idame ettirecektir. VII. Taraflar, toplumlararası görüşmelerde üzerinde anlaşmaya varılan ve 18 Mayıs 1982 tarihli derlemede (revision) belirtilen diğer hükümleri, 1. Bölüm temel hak ve özgürlükler ve 2,3.ve 4. bölümleri yeniden teyit ederler. 2. (1) Federal Cumhuriyetin Federal hükümlerine teyit edilecek görev ve yetkileri şunları da içerecektir: a) Dışişleri; b) Federal ekonomik meseleler (Federal bütçe, vergileme, gümrük vergileri dahil); c) Para ve bankacılık meseleleri; d) Federal ekonomik konular (ticaret ve turizm dahil); e) Posta ve Telekomünikasyon; f) Uluslararası taşımacılık; g) Doğal kaynaklar (sular ve çevre dahil); h) Federal sağlık ve veteriner hizmetleri; i) Standartları, ölçü ve tartıları tayin etme ve marka ve ticari alamenti farikaları ve telif haklarını koruma işleri; j) Federal yargı; k) Federal görevlileri atama. 2.(2) İki tarafın anlaşmasıyla Federal Hükümete ek görev ve yetkiler verebilir. Bunların dışında kalan görev ve yetkiler Federe eyaletlere veya Federe devletlere ait olur. Federal yasalar, ya Federal hükümetin yetkilileri tarafından, ya da Federal hükümetin yetkilileri ile iki eyalet veya Federe devlet yetkililerinin koordinasyonu ile uygulanır. 3.(1) Federal Cumhuriyetin Yasama Organı iki Meclisten oluşur: Alt Meclisin 70:30 Üst Meclisin ise 50:50 temsiliyeti olur. Federal yasama Organı, yukarıda 2(1) maddede gösterilen konularla ilgili yasaları yapar. Önemli konularda, örneğin yukarıda gösterilen 12 konudan 10'u ile ilgili yasaların oylanması, her iki Mecliste ayrı çoğunluğu gerektirir. Diğer konulardaki yasalar her iki mecliste de üyelerin çoğunluğunun oyu ile geçer. 3.(2) Federal Anayasa, çıkmazların çözümlenmesi ve özellikle Federal hükümetin normal çalışmasını sağlamak için kaçınılmaz olan (örneğin bütçe) uygun koruyucu hükümler veya mekanizma içerecek. Yasama konusunda çıkmaza girildiği taktirde, önerilen yasa önce Yasama Organının Uzlaşma Komitesi'ne gönderilir. Üç Rum ve İki Türk'ten oluşacak bu komitenin kararları, üyelerin çoğunun oylarıyla alınır. Ancak kararın geçerli olabilmesi için en az bir Türk üyenin de oyuyla alınması gerekir. Çıkmazın devam etmesi halinde Federal Cumhuriyetin Başkanı ile Başkan yardımcısı "ad-hoc" esaslı üzerine birer kişi atar. Bu şahıslar, çıkmaza yol açan konularda tanınmış kişiler arasından seçilir. Seçilen bu iki kişi, uzmanların da yardımları ile, çıkmazın nasıl çözümlenebileceği konusunda Yasama Organına tavsiyelerde bulunur. Bu amaçla gerekirse Federal Cumhuriyetin dışından uzmanlar istihdam edebilir. Konu, teklif edilen yasaya karşı çıkan nüfus arasında halkoylamasına da sunulabilir. Yasama Organı tarafından geçirilen yasa, Anayasa Mahkemesi'ne de havale edilebilir ve Mahkeme, yasanın anayasayı ihlal edip etmediği veya diğer taraf aleyhine ayrımcı olup olmadığı hakkında karar verir. 4.(1) Federal Cumhuriyetin idare şekli Başkanlık sistemidir. Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı devletin bütünlüğünü ve iki toplumun siyasal statülerinin eşitliğini simgeler. Buna ek olarak Yürütme Organı, sonuç alıcı Federal bir hükümetin işlerlik gereklerini yansıtacak şekilde çalışır. 4.(2) Cumhurbaşkanı Kıbrıslı Rum, Cumhurbaşkanı Yardımcısı Kıbrıslı Türk olur. Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Yasama Organının yaptığı herhangi bir yasa veya "aldığı karar ile Bakanlar Kurulunun herhangi bir kararı hakkında ortak veya ayrı ayrı veto hakkına sahip olur. Bu konular, 1960 Anayasası'nın kapsadığı konularda ve üstünde de olabileceği dikkate alınarak taraflar arasında kararlaştırılır. Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Yasama Organının yaptığı herhangi bir yasayı veya aldığı kararı veya Bakanlar Kurulunun herhangi bir kararını, ortak olarak veya ayrı ayrı, yeniden görüşmek üzere iade etmek hakkına sahiptir. 4.(3) Bakanlar Kurulu 7:3 oranına göre Kıbrıslı Rumlar ve Kıbrıslı Türklerden oluşur. Önemli bakanlıklardan biri Kıbrıslı Türklere verilir ve taraflar Dışişleri Bakanının Kıbrıslı Türk olması konusunu görüşmeyi kabul eder. Bakanlar Kurulu, kararlarını, "takviye edilmiş çoğunluk" usulüyle, yani Türk Bakanlardan en az birinin oyunu da içeren basit çoğunlukla alır. Taraflar, "takviye edilmiş çoğunluk" yönetiminin taraflar arasında üzerinde anlaşmaya varılacak özel olarak Kıbrıslı Türkleri ilgilendiren konularda uygulanması konusunu görüşmeyi kabul eder. 4.(4) Federal Anayasa, Bakanlar Kurulu kararlarından kaynaklanan çıkmazların çözümü için uygun koruyucu hükümler ve mekanizma öngörür ve Federal Cumhuriyet hükümetinin normal çalışmasını kolaylaştıracak eylemler için özel hükümler içerir. Çıkmaz yaratılması halinde Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı, ilgili konuda tanınmış birer kişi atar. Bu şahıslar, gerekli görülmesi halinde Federal Cumhuriyetin dışından uzmanlar da çağırarak çalışma yapar ve çıkmazın nasıl çözümlenebileceği hakkında Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunur. Konu, karara karşı çıkan toplumun halkı arasında halkoylamasına da sunulabilir. Bakanlar Kurulu kararları Anayasa Mahkemesine de havale edilebilir ve Mahkeme, kararın anayasaya aykırı olup olmadığı ve toplumlardan bir veya diğeri aleyhine ayrımcı olup olmadığına karar verir. 5.(1) Federal hükümetle eyaletlerin veya Federe Devletlerin yetkileri arasında çıkan görev ve yetki dağılımına ilişkin anlaşmazlıklarla tarafların havale edecekleri diğer anlaşmazlık konularında karar verecek olan Anayasa Mahkemesi, Kıbrıslı bir Rum ve bir Türk ile, oy hakkına sahip bir yabancından (Kıbrıslı olmayan) oluşur.6.(1) Dolaşma ve yerleşme özgürlükleri ile mülk edinme hakkında uygulanması, takvimlenmesi, gerekli pratik tedbirler ve tazminat için gerekli düzenlemeler, 1977 anlaşmasının 3. maddesi dikkate alınarak bir Çalışma Grubu tarafından görüşülür. 7.(1) Kıbrıslı Türklerin Ağustos

Cellular Belgesinde tarafların 1977-1979 Doruk Antlaşmalarına bağlı oldukları, iki toplumlu Federal Cumhuriyetin kurulması yönüne gidileceği ve buna ilişkin birçok husus sayılmıştı. Yine bu metinde Federal Cumhuriyetin idare şeklinin başkanlık sistemi olacağı belirtilmişti. Tıpkı 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda olduğu gibi cumhurbaşkanı Kıbrıslı Rum, cumhurbaşkanı yardımcısı ise Kıbrıslı Türk olacaktır.

Daha sonra Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin almış olduğu 12 Mart 1990 Tarihli ve 649 (1990) sayılı, 11 Ekim 1991 Tarihli ve 716 (1991) sayılı

1981 önerilerinde belirtilen toprak ayarlamalarına ek olarak toprak ayarlaması taraflar arasında anlaşılır. Bu toprak ayarlamaları sonucu, Kıbrıs Türk Eyaleti veya Federe Devlete %29 ve...(%29 plus) oranında toprak kalır. Şöyle ki, taraflar gerçek toprak ayarlaması konusunu görüşürken, "Kıbrıslı Türkler için meydana gelebilecek bazı pratik güçlükler de dahil olmak üzere" 1977 tarihli doruk anlaşmasının 3. maddesini ve yeniden iskan ile ilgili meseleleri dikkate alırlar. İki taraf da, taraflar arasında güveni güçlendirmek amacıyla, özel statüye sahip olacak birbirine yakın bölgeler önermeyi kabul eder. Bu bölgeler, öneren tarafların sivil idaresi altında kalacaktır.8.(1) Kıbrıslı olmayan askerlerin ve diğer unsurların adadan çekilmesine ilişkin takvim ve tatmin edici garantiler konusunda, Geçici Federal Hükümet kurulmadan taraflar arasında anlaşmaya varılacaktır. Bu arada iki taraf da, Barış Gücü'nün iyi niyet hizmetlerini ve yardımını kullanarak temas hattı boyundaki askerlerin uzaklaştırılmalarını sağlamaya çalışacaktır. 8.(2) İki taraf da bu konuları iyi niyetle ve bu konularda karşılıklı duydukları endişeyi dikkate alarak görüşmeyi kabul eder. 9.(1) İki eyalet veya Federe Devlet arasında ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla Kıbrıs Türk eyaletini veya Federe Devletini kalkındırmak için özel bir fon kurulur. Yer değiştirmiş Kıbrıslı Türkleri yeniden iskan etmek için de bir fon kurulur. Federal hükümet bu fonlara katkıda bulunur ve yabancı hükümetlerle Uluslararası kuruluşlara katkıda bulunma çağrısında bulunulur. 10.(1) Maraş bölgesi ile Kıbrıs Türk tarafının 5 Ağustos 1981 tarihli haritasında belirlenen diğer altı bölge...tarihine kadar iskan edilmek üzere "Barış Gücü'nün ölü bölgesi olarak" geçici bir süre için Birleşmiş Milletler'in yönetimine verilir. 11.(1) İki tarafda bu anlaşmada öngörülen prosedürü olumsuz yönde etkileyecek, Kıbrıs içinde veya dışında herhangi bir eylemde bulunmamayı kabul eder. 12.(1) Lefkoşa hava alanı Birleşmiş Milletler'in geçici yönetimi altında işletmeye açılır ve alana her iki taraftan da serbestçe giriş çıkış olur. Birleşmiş Milletler, bu konudaki hazırlıkları...tarihine kadar tamamlar. 13.(1) Güven ortamının yaratılmasına ilişkin tedbirlerin uygulanmadığına ilişkin şikayetleri incelemek üzere uygun bir mekanizma konusunda anlaşmaya varılır. Genel Sekreter bu konuda iki tarafa da uygun önerilerde bulunur. 14.(1) Taraflar, bu anlaşmada temas edilen ve birbirleriyle bağlantılı olan ve bir bütün teşkil eden konularda ayrıntılı anlaşma hazırlamak için Çalışma Grupları oluşturmayı kabul ederler. Gruplar çalışmalarını, yapılacak ortak üst düzey toplantılarının yol göstericiliği altında yürütür. Bu ortak üst düzey toplantıları her 3-4 ayda bir Genel Sekreterin hazırlayacağı gündemle yapılır. Gündem, bu anlaşmanın kapsamında olan ve görüşülmemiş konuları içerir. Bu toplantılarda Grupların yaptıkları çalışmalar incelenir ve onlara yol gösterici talimat verilir. Ortak üst düzey toplantıları, tatmin edici hazırlıklar yapıldıktan sonra Genel Sekreterce çağrılır.14.(2) Her Çalışma Grubu, tarafların temsilcilerinden oluşacak ve başkanlığını Genel Sekreterin...temsilcisi yapacak. Gruplar çalışmalarına... tarihinde Birleşmiş Milletler'in Lefkoşa'daki ofisinde başlayacak. Her Çalışma Grubu bir çalışma programı hazırlayacak vetarihinde Birleşmiş Milletlerin Lefkoşa'daki ofisinde yapılacak üst düzey toplantısında onaylanmak üzere sunacak. 14.(3) Her Çalışma Grubuna başkanlık eden Genel Sekreter'in temsilcisi, her üç ayda bir, başkanlık ettiği grubun çalışmasında kaydedilen gelişmeleri, değerlendiren bir rapor hazırlayacak ve Genel Sekreter'in görüşleri ile birlikte, bir sonraki üst düzey toplantısına sunacak. 15.(1) Taraflar, Çalışma Gruplarının çalışmalarını tamamlamasından ve her iki tarafın onayından sonra....tarihinde Federal Kıbrıs Cumhuriyetinin Geçici Federal Hükümetinin kurulmasını kabul eder. 16.(1) Genel Sekreter, bu anlaşmanın uygulanması ve gerekli olması halinde yorumlanmasına yardımcı olmak için tarafların emrinde olmaya devam edecektir".

kararlarda da 1977 ve 1979 tarihlerinde varılan doruk antlaşmalarına destek verildiği yinelenmiştir. Yine Milletler Güvenlik Konseyinin almış olduğu 10 Nisan 1992 Tarihli ve 750 (1992) sayılı karar ve akabinde ortaya konan BM'nin Kıbrıs Fikirler Dizisi (21 Ağustos 1992) Doruk Antlaşmalarına ve önceki Birleşmiş Milletler Konseyi'nin kararlarına uyumlu bir şekilde öngörülen hükümet sistemi yine 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda olduğu gibi başkanlık sistemidir.

3.4 Annan Planı

Annan Planı, Kıbrıs sorununun çözümü arayışları içerisinde, yıllarca kesintili bir şekilde olsa da süren görüşmeler neticesinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından Kıbrıs Türk ve Kıbrıs Rum taraflarına sunulan 5. Plandır. Bu planların son versiyonu olan Annan Planı, 24 Nisan 2014'de Kıbrıs Türk ve Kıbrıs Rum taraflarınca ayrı yapılan referandumla oylanmıştır. Neticede Kıbrıslı Türklerin %65 olumlu oylarına rağmen Kıbrıslı Rum tarafının %76 olumsuz oyu ile Kıbrıs sorununda bir çözüme ulaşılamamıştır.²⁴⁷

3.4.1 Annan Planı'nda Öngörülen Hükümet Sistemi

2002 yılında taraflara sunulan bu plana kadar Kıbrıs için öngörülen hükümet sistemi sadece başkanlık sistemi iken, Annan Planı'nda ilk kez farklı bir hükümet sistemi öngörülmüştür.²⁴⁸ Plan'da açıkça İsviçre modelinin örnek alındığı görülmektedir. Hükümet sistemlerinin genel olarak incelendiği ilk bölümünde belirttiğimiz gibi İsviçre hükümet sistemi, meclis hükümeti sistemi olarak kabul edilmektedir. Ancak bu sistem klasik meclis hükümeti sisteminden farklılık göstermektedir.

²⁴⁷ Clement Dood, (2005), "Constitutional features of the UN plan for Cyprus and its antecedents, Turkish Studies", Vol. 6, No. 1, 39–51, March 2005, s. 39.

²⁴⁸ Tufan Erhürman, "Oydaşmacı Demokrasi Modeli Çerçevesinde Annan Planı'nda Hükümet Sistemi", s.9.

Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti uluslararası alanda tek tüzel kişiliğe ve federal hükümete sahip olup, Kıbrıs Rum Devleti ve Kıbrıs Türk Devleti olmak üzere iki eşit kurucu devletten oluşan bağımsız bir devlettir.²⁴⁹ Plan'daki Anayasanın 1. maddesinin 1. fıkrasına göre “*Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti, tek bir uluslararası tüzel kişiliği ve bir federal hükümeti bulunan bağımsız ve egemen bir devlettir ve Kıbrıs Rum Devleti ve Kıbrıs Türk Devleti olarak anılan iki kurucu devletten oluşmuştur.*”

Plan'daki Anayasanın 2. maddesi kurucu devletler başlığı altında kurucu devletlerin eşit statüye sahip oldukları ve her bir kurucu devlet yetkilerini Anayasa'nın sınırları içerisinde ve Anayasa'nın ekinde sunulan haritada belirtilmiş olan kendi bölgelerinde kullanacakları düzenlenmiştir. Ayrıca kurucu devletlerin “bu Anayasanın kısıtları içinde kendilerini hukuk devleti, demokrasi ve temsili cumhuriyet hükümeti temel prensiplerine uygun olarak, kendi anayasaları altında özgürce” düzenleyeceklerini ifade edilmiştir.

²⁴⁹ Madde 2“*Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti, federal hükümeti ve kurucu devletleri 1. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti'nin, federal hükümetinin ve kurucu devletlerinin statüsü ve ilişkileri, İsviçre'nin, federal hükümetinin ve kantonlarının statüsü ve ilişkileri model alınarak belirlenmiştir. Buna göre :a. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti, bir federal hükümete ve biri Kıbrıs Rum Devleti diğeri Kıbrıs Türk Devleti olmak üzere iki eşit kurucu devlete sahip, feshedilmesi mümkün olmayan bir ortaklıktan oluşan bağımsız bir devlettir. Kıbrıs, Birleşmiş Milletler üyesidir ve tek bir uluslararası tüzel kişiliğe ve egemenliğe sahiptir. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti, Anayasası altında; hukukun üstünlüğü, demokrasi, temsili cumhuriyet hükümeti, siyasi eşitlik, iki bölgelilik ve kurucu devletlerin eşit statüsü temel ilkelerine göre düzenlenmiştir. b. Federal hükümet, Anayasada belirtilen yetkileri egemence kullanır. Böylece Kıbrıs'ın uluslararası alanda ve Avrupa Birliği'nde tek bir sesle konuşabilmesini ve hareket edebilmesini, Avrupa Birliği üyesibir devlet olarak yükümlülüklerini yerine getirebilmesini ve bütünlüğünü, sınırlarını, kaynaklarını ve tarihi mirasını korumasını sağlar. c. Kurucu devletler, eşit statüye sahiptir. Kurucu Devletler, Anayasa tarafından federal hükümete verilmemiş olan tüm yetkileri Anayasanın koyduğu sınırlar içerisinde egemence kullanır ve kendilerini kendi Anayasaları altında özgürce düzenler. 2. Kurucu devletler, İşbirliği Anlaşmaları'nın yanı sıra hem federal Parlamento hem de kurucu devlet Yasama organlarıncı onaylanan Anayasal Kanunlar vasıtasıyla gerek kendi aralarında gerekse federal hükümet ile koordinasyon içinde olur ve işbirliği yapar. Kurucu devletler, özellikle dış ilişkiler ve Avrupa Birliği'şlerinde politika oluşturulması ve uygulaması süreçlerine kendi yetki alanları dahilindeki konularda-”“Belçika modeline göre örnek alınan İşbirliği Anlaşmalarına uygun bir şekilde katılır. Kurucu devletler, Anayasaya uygun olarak dış dünya ile ticari ve kültürel ilişkilerde bulunabilir.3. Federal hükümet ve kurucu devletler, birbirlerinin yetki ve görevlerine tam saygı gösterecek ve yetki ve görevlerini ihlal etmeyeceklerdir. Federal ve kurucu devlet kanunları arasında herhangi bir hiyerarşi olmayacaktır. Anayasaya aykırı herhangi bir işlem hükümsüz ve geçersiz olacaktır.4. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası, Anayasa'da özel olarak belirtilen hükümler uyarınca her kurucu devletin seçmenlerinin ayrı ayrı çoğunluğu ile tadil edilebilir”.*

Plan'da referanduma sunulan Anayasa metninde, federal ve federe yönerimler arası yetki paylaşımı haritası detaylı bir biçimde belirlenmiştir. Buna göre federal yönetime ait olan yetkiler, Federal Hükümet egemence kullanacağı yasama ve yürütme yetkileri olarak Annan Planı'nın Anayasasının 14. maddesinde sayılmaktadır.²⁵⁰ Kurucu devletler ise, Anayasa'nın federal yönetime devretmediği yetki ve fonksiyonları, kendi ülkesel sınırları dahilinde "egemence" kullanacaklardır. (Annan Planı Anayasası'nın 15. maddesi 1. fıkrası) Yine egemenliğin tek olduğu bununda federal düzeyde olduğu Kuruluş Anlaşması'nın 2. maddesinde açıkça vurgulanmıştır.²⁵¹

Yine Plan'daki Anayasasının 18. maddesinin 2. fıkrasında, Dışişleri konusunda alınacak kararların, kurucu devletlerin yetkilerini etkilediği durumlarda, kurucu devletlere danışılacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin 4. fıkrasında, her federal sistemde olmayan bir özellik olarak federe yönetimlerin uluslararası anlaşmalar konusunda yetkileri olabileceği belirli sınırlarla öngörülmüştür. Buna göre kurucu

²⁵⁰ Federal hükümetin yetkileri ve işlevleri başlıklı 14. madde şu şekildedir. "1. Federal hükümet, bu Anayasa uyarınca aşağıdaki konularda yasama ve yürütme erklerini egemence kullanacaktır: a. Uluslararası antlaşmaları neticelendirme ve savunma politikası belirleme dahil dış ilişkiler; b. Avrupa Birliği ile ilişkiler; c. Para basma, para politikası ve bankacılık düzenlemeleri dahil olmak üzere Merkez Bankası işlevleri; d. Bütçe ve bütün dolaylı vergilendirmeler (gümrük ve rüsumat vergisi dahil) ve federal ekonomik ve ticari politika dahil federal mali işler; e. Su kaynakları dahil tabii kaynaklar; f. Meteoroloji, sivil havacılık, uluslararası denizcilik ve Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti kıta sahanlığı ve kara suları; g. İletişim (posta, elektronik ve telekomünikasyon dahil); h. Kıbrıs vatandaşlığı (pasaport tanzimi dahil) ve muhaceret (iltica, sınır dışı etme, yabancı suçluların iadesi dahil); i. Terörizmle, uyuşturucu trafiği, para aklama ve organize suç ile mücadele; j. Genel ve özel aflar (Sadece bir kurucu devleti ilgilendiren suçlar hariç); k. Fikri haklar, ağırlıklar ve ölçü birimleri; ve l. Eski Eserler; 2. Federal hükümet, yukarıda belirtilen yukarıda belirtilen yetkilerin ve Anayasasının diğer hükümlerinin uygulanması amacıyla federal yönetim (buna kamu hizmetleri, federal polis ve bağımsız kurum ve kamu görevlileri de dahil); federal seçimler ve halkoylamaları; federal kanunlara karşı işlenen suçlar; federal adli sistemin yönetimi; federal binalar için bayındırlık işleri ve istimlak dahil olmak üzere federal mülkiyet; ve federal hükümetin belirtilen yetkilerini kullanması için bariz bir şekilde gerekli olan benzeri konularda yasama ve yürütme yetkilerini kullanır. 3. Federal hükümet uygun durumlarda, bazı tür vergilerin toplanması dahil yasalarının uygulanmasını kurucu devlet makamlarına aktaracaktır. 4. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti'nin uluslararası antlaşmalar altındaki yükümlülükleri, antlaşma konusunda yasama yetkisine sahip olan-

"federal veya kurucu devlet tarafından yerine getirilir. 5. Federal hükümet kendi dolaylı vergilerinden olan gelirinin bir kısmını özel çoğunlukla kabul edilen kanunla belirtilecek şekilde kurucu devletlere verir".

²⁵¹ Kudret Özersay, "Annan Planı ve Federal Yasaları Çerçevesinde Doğu Akdeniz Yetki Alanları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 59.3, s.204.

devletler, Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti'ne, federal hükümetin veya diğer kurucu devletin yetkililerine hâle getirmemek ve Kıbrıs'ın Avrupa Birliği üyeliği ile uyumlu olmak şartıyla, Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti ile ilişkileri olan devletlerin yetkili makamları ile ticari ve kültürel konularda anlaşmalar yapabilecektir.

Yine uluslararası ilişkiler konusunda önemli bir yetki olan temsiliyet konusunda da kurucu devletleri gözetilen bir hüküm getirildiği görülmektedir. Bilindiği üzere federal sistemlerde “uluslararası ilişkiler” veya “dış ilişkiler” gibi oldukça geniş konuları kapsayan yetki başlıkları genellikle federe yönetime, bu yönetim içerisinde de federal yürütmeye atfedilen yetkililerdir. Ancak Kıbrıs'ta oйдаşmacı ve çoğulcu bir yapının gözetilmesi gerektiğinden, federal sistemlerdeki bu yapının birebir Kıbrıs'a uyarlanması her zaman için doğru sonuçlar üretmeyebilir. Bu yönde Plan'da Anayasa'nın 19 (3) maddesinde, federal hükümetin yetki alanlarında veya yetki alanlarını büyük oranda ilgilendiren konularda AB nezdinde, Kıbrıs'ın federal yönetim tarafından temsil edileceği belirlenmiş. Ancak konunun, çoğunlukla veya özellikle kurucu devletlerin yetki alanına dâhilinde olduğu durumlarda Kıbrıs'ın, bir kurucu devlet temsilcisi tarafından temsil edilebileceği de düzenlenmiştir.

İsviçre'deki sistemde yasama organı halk tarafından seçilen Milli Konsey ile eyaletlerin eşit temsiline dayanan Eyaletler Meclisinden oluşmaktadır.²⁵² Yürütme organı ise Federal Meclisin tek tek seçtiği yedi kişiden oluşan Federal Konseydir. Bu nedenle de Federal Konseyin siyasal sorumluluğuna ilişkin olarak parlamentoya karşı kolektif sorumluluğu yoktur. Meclis, Federal Konsey üyelerinden birini bir yıllığına başkanlığa, diğer bir üyeyi de başkan yardımcısı için seçmektedir. Ancak başkanın, diğer bakanlardan yetki ve görev açısından bir farkı yoktur.²⁵³ Burada, yürütme

²⁵² Erhürman, (Ocak 2003), a.g.m., s.8.

²⁵³ Teziç, a.g.e., s.401.

gücünün kaynağı parlamentodan bağımsız olmayıp, bu iki organın varlığını sürdürmesi bakımından birbirine bağımlı olmaması söz konusudur.²⁵⁴

Shugart ve Carey, İsviçre modeli hükümet sistemleri için *parlamentar-bağımsız (assembly-independent)* kavramını kullanmayı tercih etmektedirler. Buradaki bağımsızlık kavramının, iki organın birbirini etkilememesi biçiminde algılanması da mümkündür. Yazarlar bu kavramı kullanmalarının nedenini, yasama ve yürütmenin karşılıklı güvene tabi olmamaları, yani güvenoyu mekanizmasının olmaması ve yürütmenin gücünün kaynağını belirtmektedir.²⁵⁵

İsviçre modelinde Federal Meclis, yürütme organına direktif verebilir ve onun aldığı kararları reddedebilir veya değiştirebilir. Federal Konsey, Federal Meclis'in aldığı kararları uygulamak zorunda olup, bu iki organ arasındaki ilişkilerde güvenoyu isteği, gensoru ve siyasi sorumluluk gibi mekanizmalar yoktur.²⁵⁶

İsviçre hükümet sistemi klasik anlamda meclis hükümeti sisteminden ayrılmaktadır. Zira klasik meclis hükümeti sisteminde, meclis tarafından seçilen yürütme organı üyeleri yine meclis tarafından görevinden alınabilmektedir. Ancak çalışmanın ikinci bölümünde de aktarıldığı üzere, İsviçre'de güvenoyu mekanizması bulunmamakta, Federal Meclis tarafından seçilen Federal Konsey üyeleri görev süreleri bitmeden görevlerinden alınamamaktadır.²⁵⁷

3.4.1.1 Annan Planı'nda Yasama

Annan Planı'na göre Federal devlette yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisi olarak iki meclisten oluşacak Federal Parlamento tarafından kullanılacaktır. Her meclis üye sayısı 48 olacaktır. Senato her bir Kurucu Devletten eşit sayıda seçilen Kıbrıslı Türk ve Kıbrıslı Rum senatörlerden oluşacak olup, Temsilciler Meclisi ise

²⁵⁴ Shugart ve Carey, a.g.e. s. 78.

²⁵⁵ Shugart ve Carey, a.g.e. s.26.

²⁵⁶ Teziç, a.g.e., s.401-402.

²⁵⁷ Erhürman, (Ocak 2003), a.g.m., s.8, Gülsün, a.g.m., s.131-132.

Kurucu devletlerin nüfusları ile orantılı olarak oluşacak olmakla beraber her hal ve karda Temsilciler Meclisindeki her bir Kurucu Devletin sahip olduğu koltuk sayısı ¼'den az olmayacaktır. (Plan'daki Anayasa md.5).

Dodd, bu düzenlemeye ilişkin bunun bir frenleyici olduğunu ama veto olmadığını ve bu sebeple de 1992 Fikirler dizisindeki düzenlemelere nazaran Kıbrıslı Türkler için dezavantajlı olduğunu söylemektedir.²⁵⁸

Annan Planı'ndaki öngörülen Anayasanın 24. maddesinin 1. fıkrasına göre; "*Parlamento yasa yapacak ve kararlar alacaktır*". Maddenin 2. fıkrasına göre yetkinin Başkanlık Konseyine devredildiği durumlar haricinde, uluslararası antlaşmaların onaylanmasını kabul edecektir. 3. Fıkroda, Parlamento'nun Başkanlık Konseyini seçeceği ve işleyişini gözeteceği belirtmiş, devamında gelen 4. fıkrasına göre ise, "*Parlamento, Başkanlık Konseyi ve bağımsız kurumların organlarının üyelerini ve bağımsız yetkilileri, görevlerini ciddi şekilde ihlal etmeleri veya ciddi suç işlemelerine ilişkin iddiaları özel çoğunluk kararıyla Yüksek Mahkemeye*" havale edebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca Plan'daki Anayasanın 24. maddesinde Federal bütçeyi kabul etme yetkisinin de Parlamento'da olduğu düzenlenmiştir.

Plan'daki Anayasanın 25. maddesi "Prosedür" başlığı altında parlamentonun ne şekilde karar alacağını düzenlemekte olup, 1. fıkrası şöyledir; "*Aksi bu Anayasada belirtilmediği sürece, Parlamento kararları için her iki Meclisin mevcut olup oy kullanan üyelerinin basit çoğunluk ile onayına ilave olarak Senatonun her kurucu devletten mevcut olup oy veren üyelerinin dörtte birinin de onayı gerekmektedir*". Aynı maddenin 2. fıkrasında ise bu fıkroda belirtilen konularda her kurucu devletin senatör sayısının en az beşte ikisi ile olan özel çoğunluğa ilaveten hazır olan milletvekillerinin basit çoğunluğu gerektiği düzenlenmiş olup, özel çoğunluğun

²⁵⁸ Dodd, a.g.m., s.8.

arandığı konular şunlardır; “*Kurucu devletlerin yasama yetkisi kapsamında olan konular ile ilgili uluslararası anlaşmaların onaylanması; Özel ekonomik bölge ve birleşik alan dahil olmak üzere Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti’nin hava sahası, kıta sahanlığı ve kara suları ile ilgili kanun ve kuralların benimsenmesi ve anlaşmaların onaylanması; Vatandaşlık, muhaceret, su kaynakları ve vergiler ile ilgili olarak kanun ve tüzüklerin kabulü; Federal bütçenin onaylanması; Başkanlık Konseyinin seçilmesi bu Anayasanın sair maddelerine göre özel çoğunluk onayı gerektiren diğer meseleler*”.

3.4.1.2 Annan Planı’nda Yürütme

Devler başkanlığı görevi yürütme görevini icra eden Başkanlık Konseyi tarafından yürütülecektir. Konsey, tek liste içinden seçilecek, bu seçim, parlamentoda, Senato’nun özel çoğunluğu ve Temsilciler Meclisinin ise basit çoğunluğunca onaylanacaktır. Konsey 5 yıllık süre için seçilen altı kişiden oluşacaktır. Başkanlık Konseyinde bulunan bu altı üyenin oy hakkı bulunmaktadır. Başkanlık Konseyindeki oy kullanan bu kişiler, bir kurucu devletin üye sayısı toplamın en az üçte biri olmak şartı ile her bir kurucu devletin nüfusuna orantılı olacaktır. Başkanlık Konseyi karar alırken oybirliği ile almaya gayret gösterecektir. Oybirliği sağlanamadığı hallerde aksi belirtilmedikçe toplantıya katılan üyelerin basit çoğunluğunca karar alınacak olup, böyle bir çoğunluk, her hal ve şartta her kurucu devletten en az bir üyenin oyunu gerektirmektedir.²⁵⁹ Bu düzenleme ile Kıbrıslı Türk federe devletin üyelerinin kabul

²⁵⁹ Başkanlık Konseyi’ni düzenleyen 26. Madde şu şekildedir. “1. Devlet Başkanlığı görevi, yürütme yetkisini kullanan Başkanlık Konseyine verilir. Konsey oy hakkına sahip altı üyeden oluşacaktır. Meclis oy hakkı bulunmayan ek üyeler seçebilir. Salt çoğunlukça aksine karar verilmedikçe, Konsey üç oy hakkı bulunmayan üye seçip görevlendirecektir.2. Tüm Başkanlık Konseyi üyeleri, Parlamento tarafından beş yıllık sabit görev süresiyle mevcut üyelerin salt çoğunluğu ile tek liste halinde seçilir. Bu listede oy hakkı bulunan üyeler belirtilecektir.3. Başkanlık Konseyi üyeleri, başka bir kamu veya özel görev ifa etmezler.4. Başkanlık Konseyi üyeleri, görev süreleri sona erdikten sonra yeni Konsey seçilene kadar fonksiyonlarını icra etmeye devam ederler.5. Konseyde bir üyeliğin boşalması durumunda, geri kalan süre için Parlamento tarafından özel çoğunlukla yeni bir üye seçilir.6. Başkanlık Konseyinin bileşimi, her bir kurucu devletten en az iki üye bulunması kaydıyla, her kurucu devlet için, kurucu devletin vatandaşlık statüsüne sahip kişilerin sayısı ile orantılı olacak, fakat oy

etmeyeceği bir kararın, Başkanlık Konseyinde alınmasını engellediği için önemli bir düzenlemedir. Başkanlık Konseyindeki karar alma sürecinde iki toplum arasında uzlaşma çabalarını artırtıcı bir etken olabilir. Bu noktada Erhürman'a göre kurucu devletlerden birine, diğer devletten gelip yerleşecek kişilerin belirli bir süre sonra siyasi haklara sahip olabileceklerdir. Bu durumda da bu kişilere verilecek siyasal katılma hakları nedeniyle zaman içerisinde azınlıkta olan topluma verilen veto benzeri hakların yok olması ihtimali doğabilir. Yazar, bunun engellenmesinin ancak Kıbrıslı Rumların Kıbrıslı Türk kurucu devletinde siyasal hak kullanabilecek duruma gelmesine olanak veren düzenlemenin kaldırılması ya da karar alma oranlarının yeniden düzenlenmesiyle mümkün olabileceğini belirtmektedir.²⁶⁰

Meclis, ayrıca, Başkanlık Konseyine ek üyeler seçebilecek olup, ek üyelerin oy hakkı bulunmayacaktır. Salt çoğunlukça aksine karar verilmedikçe, Konsey üç oy hakkı bulunmayan üye seçip görevlendirecektir.

Annan Planı'nda öngörülen Başkanlık Konsey üyeleri arasında herhangi bir üstünlük yoktur, her üye eşittir ve bakanlık görevleri bu üyeler arasında dağıtılacaktır. Bu yönüyle düzenleme tam olarak meclis hükümeti sistemi özelliğidir. Plan'a göre Dış işleri ve AB İşleri bakanlıkları aynı kurucu devlet üyesinde olamayacaktır. Bu düzenleme ile her iki toplumunda kendini uluslararası düzeyde temsil edebilmesi sağlanmaktadır.

verme hakkına sahip olan ve olmayan üyelerin üçte birinin her bir kurucu devletten olması şartı aranacaktır.7. Başkanlık Konseyi, bütün kararları konsensus ile almaya çaba sarf edecektir. Konsensüs sağlanmadığı yerde, bu Anayasada aksi belirtilmediği takdirde, toplantıda hazır bulunan ve oy kullanan üyelerin basit oy çokluğu ile karar alınacaktır. Böyle bir çoğunluk, her durumda her *kurucu* devletten en az bir üyeyi içermelidir. Salt-²⁶⁰“çoğunluğun sağlanamaması halinde, oy hakkına sahip bir üye hakkını oy hakkına sahip olmayan bir üyeye verebilir.8. Oy hakkı bulunup bulunmamasına bakılmaksızın, Başkanlık Konseyinin üyeleri eşit olacaktır. Konseyin herhangi bir üyesinin, Konsey gündemine bir madde koymaya hakkı olacaktır.9. Başkanlık Konseyi, uygun gördüğü durumlarda, kurucu devletlerin üst düzey görevlilerini oy kullanmaksızın Konsey toplantısına katılmaya davet edebilir.10. Başkanlık Konseyi, Avrupa Birliği ve uluslararası organlara üyelik için aday önerir veya üye atar”.

²⁶⁰ Erhürman, “Oydaşmacı Demokrasi Modeli Çerçevesinde Anan Planı'nda Hükümet Sistemi”, s 12.

Dodd, yürütme ile ilgili düzenlemenin yani açık anlatımla yürütmenin konseyde olmasının bir kişinin öne çıkmasını, devletin başı olarak tarif edilmesini engelleyeceğini söylemektedir.²⁶¹

Plan'daki Anayasaya göre, Başkanlık ve Başkan Yardımcılığı olarak dönüşümlü olarak görev alacak isimler, Konsey tarafından seçilip üyeleri arasından karara bağlanacak olup bu kişiler aynı kurucu devletten olmayacaktır. Konseyin Başkanlık ve Başkan Yardımcılığı görevleri her yirmi aylık sürenin sonunda dönüşümlü bir biçimde yürütecektir. Salt temsili yetkilere sahip olan Başkan ve Başkan yardımcısının diğer üyelerden hiçbir farkı yoktur.

Konsey başkanı, Devlet Başkanı olarak Başbakanlık Konseyini temsil edecektir.(Md. 29) Aynı maddenin 4. fıkrasına göre “Konsey Başkanına, Avrupa Konseyi toplantılarında Kıbrıs’ı temsil ederken, Başkan Yardımcısı tarafından refakat edilecektir.” 6. fıkraya göre ise “Uluslararası bir toplantıda herhangi bir kurucu devlet için hayati önem taşıyan konular ele alınacaksa ve bu toplantıya katılacak Konsey temsilcisi diğer kurucu devletten ise, Konsey, ilgili kurucu devletin Konsey üyelerinin çoğunluğunun talebi üzerine ve gidilecek toplantıda birden fazla kişinin katılımına müsaade ediliyorsa, o kurucu devletten bir üyeyi Konsey temsilcisine eşlik etmek için tayin edecektir”.

Açıkça görülmektedir ki, Annan Planı'nda öngörülen yürütme organı, yasama tarafından seçilmektedir. Meclis hükümeti sisteminin bir unsuru olarak Konseydeki bakanlar arasında ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Yürütme ile ilgili düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Annan Planı'nda, sayısal çoğunluğa sahip Kıbrıslı Rumların başkanlık konseyinde daha fazla üyeye sahiptirler. Bunun dışında, her iki toplumun siyasal eşitliğine önem veren, yürütmeye yer alacak bakanlar arasında herhangi bir

²⁶¹ Dodd, a.g.m., s.8.

üstünlük öngörmeyen ve uluslararası alanda da her iki toplumunda temsiliyetini sağlayacak şekilde bir yürütme organı oluşturularak oydaşmacı ilkelerin ön planda tutulduğu bir yürütme organı öngörülmektedir.²⁶²

3.4.2 Kıbrıs Sorunu Açısından Annan Planı'ndaki Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

Annan Planı'na göre İsviçre örneğinde olduğu gibi Meclis Konsey üyelerini görev süreleri dolmadan görevlerinden alamamakla beraber, Plan'daki Anayasaya göre Meclis, Başkanlık Konsey üyelerini seçecek ve işleyişini gözlemleyecektir. Ancak bu ifadeden meclisin konsey üzerinde yaptırım veya alacağı kararları değiştirme, veto etme yetkisi olduğu sonucuna ulaşamaz. Oysa İsviçre örneğinde konseyin aldığı kararların Meclis tarafından değiştirebildiğine veya reddedebildiğine dair yasamanın yetkisi olup Annan Planı'ndaki düzenlemede yasamanın böyle bir yetkisi sözkonusu değildir. Dolayısıyla Annan Planı ile öngörülen klasik bir meclis hükümeti sistemi değildir.

Annan Planındaki yürütme, yasama karşısında tamamen güçsüz olmayıp varlığını devam ettirebilmek için yasamaya muhtaç değildir. Konsey beş yıllık sabit görev süresi içerisinde yürütme erkini yasamadan bağımsız bir şekilde, ona karşı siyasal bir sorumluluğu olmaksızın kullanabilmektedir. Aynı şekilde yasama organı da yürütme organı tarafından feshedilememektedir. Annan Planı'nda öngörülen hükümet sistemi çağdaş hükümet sistemleri tasnifinde kullanılan kriterler esas alınarak değerlendirildiğinde kendine özgü bir "meclis hükümeti sistemi" veya parlamenter-bağımsız hükümeti sistemini ortaya koyduğu söylenebilir. Ayrıca bu noktada Konsey üyeleri sabit bir süre için seçilip görev süreleri sona erene kadar görevlerine devam ettikleri cihetle başkanlık sisteminin sakıncası olarak görülen katılık sorununun burada

²⁶² Erhürman, (Ocak 2003), a.g.m., s.12

da söz konusu olabileceği görülmektedir. Hem yasama organının sabit bir süre içerisinde görevini yürütmeden bağımsız hem de yürütme organının sabit süreliğine varlığını yasamadan bağımsız olarak sürdürebilmesi açısından buradaki hükümet sistemi başkanlık sistemini hatırlatmaktadır. Ancak değinildiği üzere başkanlık sisteminden farklı olarak yürütme organı yasama tarafından seçilmektedir.

Annan Planında kanımızca Kıbrıs sorunu açısından en önemlisi çoğulculuğa önem verilerek tek kişilik veya bir kişinin ön planda olacağı bir yürütme yerine, iki toplumlu ve yasama tarafından seçilen bir yürütme kurulunun öngörölmüş olmasıdır. Meclis hükümetindeki konseyin yapısı ve bakanlar arasında bir üstünlük olmadığı dikkate alındığı zaman bu sistemin başkanlık sisteminin sakıncaları arasında görölen iktidarın kişiselleşmesi riskini taşımadığı açıkça ortadadır. Diğer bir ifade ile Teziç'in bu sistemin özelliklerine ilişkin ifade ettiği şekilde büyük güç elde edilmemesi için yürütme erki bir heyete verilmiştir.²⁶³

Böylesi bir Konsey'de alınacak kararların en az bir Kıbrıslı Türk üyenin olumlu oyunu gerektirmesi uzlaşmayı zorlayan oydaşmacı unsurlardan biridir.

Gözler, meclis hükümeti sisteminde meclisin kendi kendini feshedebilmesini sistemin başlıca özelliklerinden biri olarak göstermekte olup²⁶⁴, Annan Planındaki düzenlemede meclis yürütme tarafından feshedilemediği gibi, öz fesih yetkisi de olmadığı göze çarpmaktadır.

Annan Planı'na göre, federe devletler, diğer devletler ile siyasi anlaşmalar imzalayamamakla beraber, ticarî ve kültürel alanlarda anlaşmalar yapabilirler. Buna ilişkin olarak Tamçelik, federe devletlere, kendi egemen bölgesinde uygulaması

²⁶³ Teziç, a.g.e., s.490.

²⁶⁴ Gözler, a.g.e., s.226.

kaydıyla, yetkisi içerisindeki siyasal haklarını kullanmasına izin verilmesinin uygun olacağını belirtmektedir.²⁶⁵

Kıbrıs federal anayasasına ilişkin olarak, federal yönetim yetkilerinin ayrıntılı olarak düzenlenmesinin ve bunun dışında kalan tüm yetkilerin federe devletlere ait olmasının en uygun sistem olduğunu ve 2004 Annan Planı'nda da durumun bu çerçevede olduğunu söylemektedir.²⁶⁶ Dolayısıyla bu tür yetki paylaşımı Avrupa tipi yetki paylaşımı kataloglarını andırmakta yani detaylı bir yetki paylaşımı öngörmektedir. Bunun yanı sıra artık ya da kalan yetkilerin de kurucu devletlere bırakılması tıpkı Amerikan Anayasası'nda öngörülen düzenlemeye benzemektedir.

Hasgüler ve Özkaleli her iki toplumun iç siyasi yapılarını inceleyerek Birleşik Kıbrıs'ta yönetim ve güç paylaşımına ilişkin olarak iki temel güç paylaşımı yaklaşımı olan Lijphart'ın *oydaşmacı* ve Horowitz'in *bütünleşmeci yaklaşım* üzerinden değerlendirme yapmışlardır. Bu yaklaşımları, müzakere masasına taşınan değişik önerilerle karşılaştırılarak gözden geçirmiş olup yaklaşımlar üzerinde Kıbrıs'taki her toplumun siyasi parti özellikleri ve oy oranları baz alınarak bir neticeye varılmaya çalışılmıştır.²⁶⁷

Bu çalışmada, önerilen yapıda İsviçre'deki sistemin tersine, bakanların ortak bir liste üzerinden oylanmasının söz konusu olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu ortak listeye ilgili olarak, iki toplumun milliyetçi partilerinde birlikte uyum içerisinde çalışmayı kabul edecek kişiler bulunacağı varsayılsa bile, oylama sırasında tıkanma riskinin çok yüksek olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle de Kıbrıslı Türk tarafınca savunulan İsviçre modeli benzeri bir yürütmenin bulunduğu (başkanlık konseyi) hükümet sisteminin çok iyimser beklentilere dayandığını ve gerçekçi olmadığı ileri

²⁶⁵ Soyalp Tamçelik, Kıbrıs'ta Kurulması Düşünülen Federal Sistemde Toplum (Cemaat) Meclisleri ve Özellikleri", *Doğu Üniversitesi Dergisi*, 11 (2) 2010, s. 274.

²⁶⁶ Tamçelik, a.g.m s.273.

²⁶⁷ Mehmet Hasgüler, F. Murat Özkaleli, "Birleşik" Kıbrıs'ta Yönetim ve Güç Paylaşımı: Oydaşmacı ve Bütünleşmeci Yaklaşımların Geleceği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 46, Sayı 2, s.4-5.

sürülmüştür.²⁶⁸ Yazarlar, oydaşmacı modelde iki taraftaki sol görüşlü partilerin uzlaşmaya varabileceklerini, ancak sağ görüşlü, milliyetçi partilerin daha çok zıtlaşacaklarını belirtmektedirler. Onlara göre böylesi bir sistemin, federal yürütmenin kurulması sırasında Senatoyu politik savaş arenasına çevireceği ve devamında bu şekilde kurulacak bir yürütmenin de çekişmelerle dolu olma ihtimalini taşımaktadır.²⁶⁹ Bu alışmanın vardığı sonucun, taksimin en iyi seçenek olduğu tezini destekler nitelikte olduğunu belirtmişlerdir.²⁷⁰

Her ne kadar meclis hükümeti sisteminin daha eski örnekleri bakımından demokratik sonuçlar ortaya çıkarmayan, kuvvetler birliğine dayalı bir sistem olsa da İsviçredeki örneği bu türden bir sistem oluşturmamaktadır. Özellikle yasamanın oluşturduğu yürütme konseyi oldukça etkili bir konuma gelebilmekte ve yasamanın önemli bir kaynağı olabilmektedir.

İlk olarak 1792’de Fransa’da toplanan “Ulusal Konvansiyon Meclisi” döneminde (1792 – 1795) çok kısa bir süre uygulanan bu sistem, 1874 tarihli İsviçre Anayasasında, I. Dünya Savaşından sonra da bütün alman eyaletlerinde uygulanmıştır. Bunun yanı sıra Letonya, Litvanya ve Estonya gibi Baltık ülkeleri ile 1920-29 yılları arasında Avusturya’da ve 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunuyla da Türkiye’de uygulanmıştır.²⁷¹

İsviçre’deki meclis hükümeti sisteminin klasik meclis hükümeti sistemleri içerisinde değerlendirilemeyeceği, bunun çok daha demokratik bir örnek olduğu belirtilmişti. Bunun nedeni belki de sistemin yapısının günümüzde değişmiş olmasıdır.

Meclis hükümetinin özelliği yürütmenin meclise bağlı olmasıdır. Ancak uygulamada bunun tam tersi bir durum ortaya çıkmakta, yürütme yasamaya kaynak

²⁶⁸ Hasgüler-Özkaleli, a.g.m.,s.25-26.

²⁶⁹ Hasgüler-Özkaleli, a.g.m., sy.25-26.

²⁷⁰ Hasgüler-Özkaleli, a.g.m., sy.25-26.

²⁷¹ Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 8. Baskı, 2010, Ankara, s.220.

oluşturabilmektedir. Bu nedenle İsviçre'deki hükümet sisteminin klasik meclis hükümeti sisteminden saparak saf başkanlık sistemine benzediği bile ileri sürülmektedir. Bunun gerekçesi de yürütme organı üyelerinin yasama organı tarafından azledilebilmelerinin mümkün olmamasıdır. Burada yürütme organı görevi süresince yasama organının müdahalelerinden etkilenmediğinden güçlüdür.²⁷²

Lijphart, İsviçre'deki yürütmeyi güçlü ancak yasamadan üstün olmayan yapısı bakımından oydaşmacı demokrasinin en güzel örneklerinden biri olarak kabul eder. Aynı değerlendirmeyi Belçika bakımından da yapmakta bu federal sistemde büyük dil gruplarının temsil edilmesi mecburiyetinin resmen belirtildiği bir örnek olduğuna değinmektedir.²⁷³ Yazar İsviçre'deki Federal Konsey'in yasama organı tarafından değil de halk tarafından seçilseydi bu sistemin yedi üyeden oluşan bir başkanlık tipi yürütme organı durumunda olacağını ifade etmektedir.²⁷⁴

Dolayısıyla Kıbrısta muhtemel bir federal sistemin yürütme organı üzerindeki tartışmalar başkanlık ve meclis hükümeti sistemleri arasında gidip gelmektedir. Ancak her ikisinin de belli noktalarda birbirine yanaştığı düşünülünce herhalükarda kolejyal bir yürütme veya Konsey tipi demokratik oydaşmacı bir sistemin tüm unsurlarıyla Kıbrısta bulunması gerektiği ifade edilebilir. Başkanlık sisteminin sakıncaları, sistemden sapmalar ve başkanların oldukça yetkili olmasının çoğulcu bir toplum için her zaman ılımlı sonuçlar üretmeyeceğini de ifade etmek gerekir. Dolayısıyla İsviçre modeli meclis hükümeti modeli Kıbrıs açısından daha uygulanabilir bir hükümet sistemi olarak öngörülebilir. Ancak salt hükümet sistemi değil demokratik siyasal rejimin oydaşmacı veya çoğulcu unsurlarının seçim sistemi, siyasi parti yapısı gibi tüm alanlarda bütünleşmiş olması sağlanabilmelidir.

²⁷² Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s.27-28.

²⁷³ Belçika Anayasası Madde 99. "Bakanlar Kurulu azami onbeş üyeden oluşur. Muhtemel olarak Başbakan istisna olmak üzere, Bakanlar Kurulu, eşit sayıda Felemenkçe konuşan ve Fransızca konuşan üyelerden oluşur".

²⁷⁴ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 67.

Bölüm 4

SONUÇ

Çalışmanın önceki bölümlerinde tüm hükümet sistemleri ve dolayısıyla başkanlık sistemi ve meclis hükümeti sistemleri incelenmiş ve sistemlerin yararları ve sakıncaları üzerinde değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Olası bir “Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti”nin devamı açısından Annan Planı öncesinde öngörülen “Başkanlık Sistemi” ve Annan Planı’nda öngörülen “Meclis Hükümeti Sistemi” arasında hangisi tercih edilmelidir noktasında, öncelikli olarak birkaç hususun cevaplanmasında yarar vardır. İlk husus “Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti”nin kurulması halinde öncelik neye verilecektir? Daha güçlü ve daha etkin bir yürütme mi, yoksa daha az güçlü ama kutuplaşmaları azaltan daha çoğulcu yani oydaşmacı bir yürütme mi tercih edilmelidir? Kurulması muhtemel bir Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti’nin devamı açısından hükümet sistemi tercihinin önemi var mıdır? Eğer Annan Planı’ndaki hükümet sistemi Başkanlık sistemine kıyasen tercih edilecekse nedenleri nelerdir?

Kanaatimce, din dil ve etnik yönden farklı olan Kıbrıslı Rum ve Kıbrıslı Türk toplumlarından oluşacak, kurulması muhtemel Bileşik Kıbrıs Cumhuriyetinde, özellikle daha önce yaşanmış olan çatışmalarda dikkate alındığında oydaşmacı ilkelerin ön planda tutulacağı bir sistemin seçilmesi gerektiği çok açıktır. Dolayısıyla bu nokta da, daha güçlü ve etkin bir yürütme yerine çoğulcu bir yürütme seçilmesi kaçınılmazdır. Ayrıca genel görüş, daha önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere başkanlık sisteminin güçlü ve etkin hükümetler yarattığı yönünde olmakla beraber, bu mutlak bir doğru değildir.

Dolayısıyla yürütme organının kişiselleşmediği, yürütme yetkisinin iki toplumun bakanlarının da yer alacağı ve tüm bakanların eşit olduğu bir konsey tarafından yürütülmesi, azınlıkta olan Kıbrıslı Türklerin kendilerini sistemin dışına itilmiş hissetmemelerini sağlayacaktır. Bu açıdan oydaşmacı ilkelerin ön planda tutulduğu meclis hükümeti sisteminin, başkanlık sistemi yerine vehatta diğer hükümet sistemleri yerine tercih edilmesi daha doğru olacaktır. Başkanlık sisteminde, kazananın herşeyi alması ve sistemin bu nedenle kutuplaşmayı beslemesi dönüşümlü başkanlık olsa bile Kıbrıs'ta kurulacak muhtemel bir birleşik Kıbrıs için olumsuzluk teşkil edebilir. Yine 1960 Kıbrıs Anayasasının öngördüğü başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanı yardımcısının yetkileri hemen hemen eşit olsa da, cumhurbaşkanının her zaman Kıbrıslı Rum toplumundan seçilecek olması ve dışarıda ülkenin temsiliyetinin Kıbrıslı Rum Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak olması oydaşmacı ilkelerle kesinlikle bağdaşmamakta ve Kıbrıslı Türk toplumunun kendini dışlanmış hissetmesine sebep olarak bölünmeyi derinleştirmektedir.²⁷⁵ Böylesi bir durumda çoğunluk egemenliği yalnız baskıcı olmakla kalmayacak aynı zamanda kendini baskı altında ve dışlanmış hissedecek Kıbrıslı Türklerin de başka bir arayış içerisine girmesine sebebiyet vererek demokratik rejimin devamlılığını tehlikeye sokacaktır. Lijphart'da bu konuda "iktidara gelmeleri sürekli engellenen azınlıklar kendilerini dışlanmış ve ayrımcılığa tabi tutulmuş hissedecekler ve belki de rejime bağlılıklarını kaybedeceklerdir." demektedir ve bu tip derin ayrımların olduğu toplumlarda ihtiyaç duyulanın uzlaşmacı, kapsayıcı bir demokratik rejim olan oydaşmacı demokrasinin olduğunu vurgulamaktadır.²⁷⁶

²⁷⁵ Erhürman, (Ocak 2003), a.g.m., s.3-4

²⁷⁶ Lijphart, (Mart 2006), a.g.e s.42

Ancak tabii ki bu noktada daha önce de vurgulandığı üzere bu bir sistemin devamlılığının veya başarısının sadece seçilecek hükümet sistemine bağlanması doğru olmaz.

Yine çoğulcu demokrasinin de, kurulacak Birleşik Kıbrıs için olumlu sonuçlar doğurmayacağına ve taksimın en iyi seçenek olduğu yönündeki görüşlere rağmen, Kıbrıs sorununun çözümü için Birleşik Kıbrıs'a yönelik arayışları samimi ise, kalıcı barışı sağlamanın yolunun ancak çoğulcu anayasal düzenlemeler yapılarak bulunabileceği kanaatindeyiz. Pek tabii ki bu düzenlemeler yanında eğitim, sosyoloji ve toplumsal tüm alanlarda uzlaşma kültürünün, empati kurmayı sağlayacak ve artıracak politikaların geliştirilmesi ve toplumu yapısının oluşturan ve yönlendiren alanlarda insani değerlerin milliyetçiliğin önünde tutulması ile kalıcı barışı sağlamak mümkün olabilecektir. Birleşik Kıbrıs Devletini kurma noktasında risklerle ilgili yapılan analizlere rağmen, bölünmüşlüğü hem Kıbrıs Türk toplumunda yarattığı tanınmamışlık ve beraberinde getirdiği olumsuz sonuçlar, hem de AB için bölünmüş Kıbrıs'ın yarattığı sıkıntılar dikkate alındığında taksimın Kıbrıs için iyi bir tercih olduğunu söylemek çok zordur. Bu nedenle de Birleşik Kıbrıs için çözüm arayışlarına samimi bir çaba gösterme noktasında, hükümet sistemi tercihinin sistemin devamı açısından tek başına göreceli bir önem arz etmesinin yanı sıra, Kıbrıs'ta kurulması muhtemel Birleşik Kıbrıs'ta iki toplumlu bir devlet olduğu sebeple kurulacak iki toplumlu bir devlette çoğulculuğa önem verilmesi gerektiği açıktır. Dolayısıyla yürütme erkinin eşit statüdeki bakanlardan oluşacak bir konsey tarafından yürütüleceği İsviçre modeli benzeri Meclis Hükümeti sisteminin tercih edilmesi ve anayasal düzenlemeninde çoğulcu ilkeler ön planda tutularak yapılması, federal devletin yürütme ve yasama alanındaki yetkilerinin belirtilmesi ve federe devletlerin

kendi egemenlik alanlarındaki yasama ve yürütme yetkilerine etkinlik kazandırılması doğru bir yaklaşım olacaktır.

KAYNAKLAR

Arend, L., *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, (çev. Ergun Özbudun – Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Basımevi.

Arend, L. (Mart 2006), *Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, (çeviri Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), İstanbul: Salyangoz Yayınları.

Erdoğan, T. (Nisan 2016), *Anayasa Hukuku*, 21. Baskı, İstanbul: Beta Basım.

Ergun, Ö. (Şubat 1993), *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Ankara: Bilgi Yayınları.

Giovanni, S. (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Ankara: Yetkin Basımevi.

Giovanni, S. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve sonuçlar üzerine bir İnceleme*, (Çeviren: Prof. Dr. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Basımevi.

Hüseyin, P. (1999), *Uluslararası Hukuk Dersleri, II. Kitap*, 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, Ankara.

- Juan, J. L. (1995), “*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*”, çev: Ergun Özbudun, Demokrasinin Küresel Yükselişi, der: Larry ve Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Kemal, G. (Temmuz 2015), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Kudret, Ö. (2002), *Kıbrıs Sorunu: Hukuksal Bir İnceleme*, Ankara: Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Matthew, S. S. ve John, M. C. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Mehmet, T. (Eylül 2004), *Anayasal Devlet*, 3. Baskı, Ankara: Naturel Yayınları.
- Murat Metin, H. (Temmuz 2006), *Kıbrıs Çıkmazı*, Emre Yayınları.
- Murat, S. ve Erdoğan T. ve Özer E. (1975), *Kıbrıs Sorunu*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Mustafa, E. (2002), *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Mustafa, E. (Ocak 2003), *Anayasal Demokrasi*, 5. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Mustafa, E. (2010), *Anayasal Demokrasi*, 8. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi,

- Mümtaz'er, T. (Eylül 2003), *Siyaset*, İstanbul: Lotus Yayınevi.
- Nur, U. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Oktay, U. (Ekim 1996), *Federal Devlet*, İstanbul: Çınar Yayınları.
- Sabahattin, İ. (Ağustos 1998), *150 Soruda Kıbrıs Sorunu*, Kastas Yayınevi.
- Serap, Y. (Mart 2002), *Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tufan, E. (Mayıs 2011), *Çare Başkanlık Sistemi mi? KKTC'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Başkanlık Sistemi*, Lefkoşa: Işık Kitabevi.
- Adnan, K. (Ocak 2016), *Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1.
- Burhan, K. (Eylül 1996), *Türkiye İçin Başkanlık Hükümet*, Amme Dergisi, Cilt:29, Sayı:3, s.57-85.
- Clement, D. (Mart 2005), *Constitutional features of the UN plan for Cyprus and its antecedents*, Turkish Studies, Vol. 6, No. 1, s.39-51.

Demet, Ç. U. (2015), *Federal Toplumu Anlamak: Federal Sistemlerin Sosyolojik Yaklaşımı*, AÜHFD, Cilt 64 (3), s. 595-636.

Erdal, O. (2005), *Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir? Başkanlık Sistemi*, haz. Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s.71-104.

Erdoğan T. (Mart-Nisan 2013) , “Başkanlık Rejimini Anlamak”, Yeni Türkiye D., Yıl 9, S. 51.

Ergun, Ö. (2005), “*Başkanlık Sistemi tartışmaları*”, *Başkanlık Sistemi*, haz. Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s.105-111.

Ergun, Ö. (Mayıs 2015), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analiz*, Sayı: 1.

G. Bingham, Powell, J.R. (1990), *Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet*, (çev. Mehmet Turhan), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını

Giovanni, S. (1994), “*Neither Presidentialism nor Parliamentarism*”, in *The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz and Arturo Velenzuela (eds.), Balitimore and London: The John Hopkins University Press.

Hasan, B. (2009), *Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine*, Süleyman Demirel Üniversitesi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.14, S.1, s. 69-97.

Hasan, D. (2006), *Süper Başkanlık ya da Başkanlı Parlamentar Sistem: Weimar Almanya'sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler*, TBB Dergisi, Sayı 67, s.230-284.

Hasan, T. ve Bülent, Y. (2009), *Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*, TBB Dergisi, Sayı 81.

Juan, J. L. (1993) "*Başkanlık Sistemiyle Parlamentar Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal Ve Sosyal Sonuçları*", *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş Ve Anayasa Yapımı*, çev: Ergun Özbudun-Levent Köker, Ankara: Yetkin Yayınları,

Juan, J. L. (1995) "*Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri*", çev: Ergun Özbudun, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, der: Larry ve Plattner, Ankara: Yetkin Yayınları, s.143-160

Kasım, E. (Kasım 2014), "*Yarı-Başkanlık Ya Da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği*", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri*, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No:6, TBMM Basımevi-Ankara, s.175-228.

- Kudret, Ö., *Annan Planı ve Federal Yasaları Çerçevesinde Doğu Akdeniz Yetki Alanları*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 59.3, s.203-230
- Matthew, S. S. (2005), *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, French Politics, 3, s.323–351,
- Maurice, D. (June 1980), *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, 8/2. s.142-149
- Mehmet, H. ve F. Murat, Ö. (Haziran 2013), *Birleşik Kıbrıs'ta Yönetim ve Güç Paylaşımı: Oydaşmacı ve Bütünleşmeci Yaklaşımların Geleceği*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 46, Sayı 2, s. 87 - 110.
- Mehmet, T. (Ocak-Haziran 1991), *Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XLVI, No:1-2, 453-463.
- Miguel Herrero de, M. (1993), *“Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler”*, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş Ve Anayasa Yapımı, çev: Ergun Özbudun-Levent Köker, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Mustafa, E. (Aralık 2016), *Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye*, Liberal Perspektif Analiz, Sayı: 3.
- M. Steven, F. ve Matthew, K. (2009), *The Handbook of National Legislatures A Global Survey*, Cambridge University Press, New York, s.86-88.

Nur, U. (2003), *Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanması”na*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 52, Sayı 2, s. 199-233.

Okday, U. (1998), *Bosna-Hersek: İç Savaştan Konsensüs Demokrasisine*, İHFM, C. L V I – s. 1-4.

Ramazan, G. (2016), *İsviçre Hükümet Sistemi*, International Journal Of Legal Progress, Volume:2, No.2, s.127-153.

Saadet, Y. (2015), *Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 73, Sayı 2, 135-170.

Serap, Y. (2005), “*Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*” Başkanlık Sistemi, Haz. Teoman Ergül, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları,

Soyalp, T. (2010), *Kıbrıs'ta Kurulması Düşünülen Federal Sistemde Toplum (Cemaat) Meclisleri ve Özellikleri*, Doğu Üniversitesi Dergisi, 11 (2), s. 269-285.

Şule, Ö. B. (Eylül 2016), *Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 3, s.1-40.

Şükrü, K. (2013), *Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Yeni Türkiye, 51/2013, s.223-225.

Tufan, E. (Mart-Nisan 1996), *Başkanlık Sistemi*, Adım, Cilt:1, Sayı:1.

Tufan, E. (Ocak 2003), *Oydaşmacı Demokrasi Modeli Çerçevesinde Annan Planı'nda Hükümet Sistemi*, Mağusa: Doğu Akdeniz Üniversitesi Basımevi.

Tufan, E. (2012), *Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği*, AÜHFD, 61 (1), 107-147.

Yasin, A. (2014), *Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı. 4, s. 93-113

Yetkin, Ç. Ve Türkmen, G. (Temmuz 2015), “*Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi*” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Tepav Raporu, R201503.

Mustafa, E. (17.01.2005) *Başkanlık Sistemi*, Tercüman Gazetesi.

Levent G., *Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği*, Güncel Hukuk, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf.