

SAF PARLAMENTARİZMDEN İSRAİL TİPİ BİR SAPMA VE YANSIMALARI

Araş. Gör. Cengiz GÜL*

Giriş

Karşılaştırmalı hükümet sistemleri literatüründe, parlamentarizmin o klasikleşen; “yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir anayasal demokrasi tipi” tanımından yola çıkan Lijphart,¹ yürütme organının, hem halk tarafından belli bir süre için seçilen bir başkan, hem de yasama organınca seçilen ve onun güvenine dayanan bir başbakan gibi, “iki başının” bulunduğu demokratik rejimleri, parlamenter hükümet veya başkanlık hükümeti kategorilerinden hangisine almak gerektiğini tartışırken, hayli ilginç bir sınıflama modeli geliştirmiştir. Buna göre, yürütme şefinin seçim şekline ve yasama organının güvenine dayanıp dayanmamasına göre yapılan bu sınıflamada, olası sekiz hükümet modeline yer verilmektedir: Bunlar, saf parlamenter ve saf başkanlık tiplerine ek olarak, altı da olası karma hükümet kombinezonlarıdır.²

Lijphart, “*Patterns of Democracy*” adlı eserinde incelediği 36 demokra-

* Cumhuriyet Üniversitesi İkt. İdr. Bil. Fak.

1 Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, (Çev. Ergun Özbudun / Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1989, s. 44.

2 Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy-Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven & London, 1999, s. 118.

tik ülkeden 34'ünün, bu iki saf tipten herhangi birinin kriterlerine rahatça uyduğunu belirtirken, bu ülkelerin büyük bir bölümünün parlamenter rejimi; ABD'nin başı çektiği ve ona benzerlik gösteren birkaç ülkenin de, saf başkanlık modelini benimsediğine işaret etmektedir.³ Lijphart'ın bu sınıflamasında konumuzu asıl ilgilendiren yön, saf nitelik göstermeyen, yani karma (melez) nitelikli hükümet modelleridir. Birinci karma şeklin (*the first hybrid form*), yani başkanın yasama organınca seçiminin tek örneğini ise, İsviçre oluşturmaktadır. Zira bu noktada, İsviçre'de yürütme organını oluşturan Federal Konsey, yasama organı tarafından seçilir. Ancak bununla birlikte, görev süresi sabit (*fixed term*) olan yürütmenin, yasama organının bir güvensizlik oyu ile düşürülmesi söz konusu değildir.⁴

1- Parlamenter Bir Rejimde Yürütmeyi İstikrar ve Etkinliğe Kavuşturma Yolundaki Orijinal Arayışlar

Yukarıda sözünü ettiğimiz hükümet sistemleri sınıflandırmasında Lijphart'ın, kuramsal boyutun ötesine geçemediği, daha doğrusu, uygulamada karşılaşılmadığını düşündüğü bir hükümet modeli vardır ki, o da; yürütmenin başı konumundaki *başbakanın* doğrudan halk tarafından seçilmesini⁵ öngören ve fakat başkanlık hükümeti de olmayan ikinci karma hükümet tipidir (*the second hybrid form*). Başbakanın doğrudan genel oyla belirlenmesi yöntemini bir kenarda tutarsak, parlamentarizmin tüm özelliklerini barındıran bu hükümet modeli konusunda Lijphart, önceki tarihli bir eserinde; "*İkinci melez hü-*

³ LİJPHART, (dn. 2), 118 vd.

⁴ 1787 yılında ABD'de Anayasa Konvansiyonu son ana kadar fikrinde ısrarlı olsaydı, ABD de birinci melez hükümet modelinin başka bir örneğini oluşturacaktı. Zira *Virginia Planı*, yürütme şefinin ulusal yasama organı tarafından seçilmesini öngörmekteydi. LİJPHART, (dn. 2), 120.

⁵ "*Doğrudan halk tarafından seçilen başbakan*" (*the direct popular election of the prime minister*) formülü, ayrı ve bağımsız bir inceleme konusu olabilecek özellikler göstermektedir. Biz burada, parlamenter rejime sonradan eklenen ve saf parlamentarizmden bir sapma oluşturabilecek bir olgu olarak gördüğümüz, 'başbakanın doğrudan halkça seçimi'nin, yürütmenin konumu üzerindeki etkilerini, bu formülü 1996'dan bu yana uygulayan İsrail ölçeğinde ele almaya çalışacağız. Lijphart, ilk uygulaması 1996'da olması nedeniyle önceki eserlerinde yer vermediği bu konuyu, 1999 tarihli şu eserinde irdelemektedir. LİJPHART, (dn. 2), 123-124, 126.

kümet şeklinin ampirik örneği yoktur” diyerek açık ve net bir hükümde bulunmuş idi.⁶ Ancak bu hüküm, İsrail’de 1980’den 1992 yılı başlarına kadar on yıldan fazla süregelen istikrarlı ve güçlü hükümet arayışlarının,⁷ 1996’da başbakanı doğrudan halka seçtirmek suretiyle sona ermesiyle geçerliliğini yitirmiş, ve İsrail, 1996 ve 1999’da iki kez uyguladığı ve böylece yürütmeyi tartışmasız bir istikrara kavuşturan bu kendine özgü model ile, karşılaştırmalı hükümet sistemleri literatüründe, ikinci melez hükümet tipinin ampirik bir örneği olarak kabul edilmeye başlanmıştır.⁸ Ancak, yürütmenin istikrarlı olması ile

6 Lijphart’ın bu yargıda bulunmasında, o dönem itibariyle incelediği ülkelerden hiçbirinin, yürütmenin başının halk tarafından seçildiği, ve fakat başkanlık hükümeti de olmayan modele uygun düşmemesi olgusu etkili olmuştur. LİJPHART, (dn. 1), 46. vd. Lijphart, “ampirik örneği yoktur” dediği bu hükümet modelinin, 1996’dan sonra İsrail’de işlerlik kazanması sonrasında yazdığı eserinde ise, bu konuyu özellikle ele almaktadır. LİJPHART, (dn. 2), 123.

7 Yürütmeye istikrar ve etkinlik kazandırma girişimleri öncesinde, yürütme şefi olarak başbakanın güç ve yetkileri, gerektiği gibi tanımlanmamış ve yine başbakanın, diğer kabine üyeleri ile ilişkisi konusunda ise, “Temel Kanun” (Basic Law), sadece gevşek bir ifadeyle, ‘hükümet başkanı’ deyimini kullanmıştır. Gerçekte ise, başbakanın otoritesinin, onun kabine içindeki ilişkilerine olduğu kadar, kendi kişilik gücüne de bağlı olduğu açıktır. Don PERETZ, *The Government and Politics of Israel*, Second Edition-Updated, Westview Press, Boulder-Colorado, 1983, s. 156-157. Arian, başbakanın 1996 öncesinde, kabine içindeki konumunun hiç de pasif olmadığına dikkati çekmektedir. Asher ARIAN, *Politics in Israel-The Second Generation*, Revised Edition, Chatham House Publishers, Inc. Chatham & New Jersey, 1989. Buradan da yürütmenin, kurallar açısından olduğu kadar, kurumsal planda da etkin ve otoriter bir yapılanma göstermediği sonucuna ulaşılabilir.

8 Tek ampirik örneğini İsrail’in oluşturduğu, başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemi, Hollanda’da *Demokratlar’66 Partisi*’nce de önerilmiştir. Buna göre, yürütmenin sistem içindeki konumu şöyle düşünülmüştür: Halk tarafından seçilen başbakan ve onun atayacağı kabine, yasama organının güvenine tabi olmayacaktır. Ayrıca bu sistemde, yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanı, bundan böyle kabinenin oluşumunda hiçbir şekilde rol oynamayacaktır. Geniş bilgi bkz., J. P. A. GRUIJTERS, “The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherlands”, Edt. Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Democracy*, Oxford University Press, New York, 1992, 191 vd. Ayrıca Lijphart’ın şu eserine de bakılabilir: LİJPHART, (dn. 2), 126.

her şey tamam olmamaktadır. İşleyen bir demokrasinin başlıca göstergesi olarak istikrarlı yürütme olgusu, etkin bir yürütme için de kolaylaştırıcı bir şart olmakla birlikte, yeterli bir şart olamamaktadır. Zira bu noktada temel sorun, hükümetlerin uzun ömürlü veya ne kadar süre devam ettiği olmayıp, yönetme yeteneği taşıyıp taşımadıklarıdır. Öyle hükümetler vardır ki, istikrarlı (uzun süreli) olmakla beraber, etkin, yani güçlü olamamışlardır. İsrail'in uygulamaya koyduğu ve 1996'dan beri ikinci kez denediği yeni model açısından istikrar ve etkinlik denklemini kurabilmek de, bize göre, şu an için pek mümkün görünmemektedir.

2- 1996 Sonrası İsrail Hükümet Sistemi'nde Yürütmenin Yeni Konumu

İsrail'de, parlamenter rejimin sınırları içerisinde, yürütmenin daha etkin, güçlü ve istikrarlı kılınabilmesine ve dolayısıyla da demokrasi kalitesini artırmaya yönelik olarak alınan hukuki önlemlerin hiçbirisi, son döneme kadar bu konuda her yolu denemekte kararlı olan yönetim kademesi için yeterli görülmemiştir. İşte bu noktada, daha önce alınan önlem⁹ ve önerilere¹⁰ göre, oldukça radikal özellik gösteren bir

⁹ Bu önlemler içinde, yürütmenin *etkin ve istikrarlı* olabilmesine yönelik olarak, İsraillilerin "*dönüşümlü başbakanlık*" adını verdikleri ve bir süre de uygulamaya çalıştıkları ilginç deneyimleri de vardır: 1984'te, İsrail demokrasisinin iki büyük partisi olan İşçi Partisi ve Likud, seçimlerden başabaş çıktıklarında, Shimon Perez ve Yitzhak Shamir, bir "*dönüşümlü başbakanlık*" planı üzerinde anlaşmışlardır. Bu plan gereğince, yasama organı olan Knesset'de bir kaç sandalye fazlası bulunan İşçi Partisi lideri Shimon Perez, ilk iki yıl için başbakanlığı üstlenmiş; bütün diğer yüksek makamlar iki parti arasında paylaşılmıştır. İki yıl sonra da, Yitzhak Shamir başbakan olmuştur. Beklendiğinden çok daha iyi işleyen bu deneyim sırasında, enflasyon ve askerlerin Güney Lübnan'dan çekilmesi gibi iki temel sorun da başarıyla çözüme kavuşturulmuştur. Koalisyon, 1988 seçimlerinde yenilenmiş, ancak iki yıl sonra, 1990'da, Arap-İsrail barış sürecine ilişkin bir uyuşmazlık yüzünden sona ermiştir. Hikmet ÖZDEMİR, "*Başbakanın Doğrudan Seçimi*", G.Ü. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Ankara, 2000, s. 96. "*Dönüşümlü başbakanlık*" (alternating primeministering) uygulamasını, Sartori'nin, parlamenter rejimlerdeki yürütme-yasama kilitlenmelerine karşı bir önlem olarak önerdiği "*dönüşümlü başkanlık*" (alternating presidentialism) modeli ile karıştırmamak gerekir. Giovanni SARTORI, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 1997, s. 199-206.

başka yola, daha açıkçası, başbakanın doğrudan halka seçtirilmesi yöntemine başvurulmuştur.

Mustafa ERDOĞAN, *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s. 123-124.

- 10 Genel planda yürütmenin, özel planda ise yürütmenin başı konumundaki başbakanın, güç ve etkinliğini artırmak amacıyla öne sürülen bu önerilerden en önemlisi; bir dönem Weimar Cumhuriyeti'nde de uygulanan ve 1949 Federal Cumhuriyet Anayasası'nın 67. maddesinde ifadesini bulan "yapıcı güvensizlik oyu" (*constructive vote of no confidence*) mekanizmasıdır. Bu yöntemin çıkış gerekçesi de, yürütme (hükümet) istikrarsızlıklarının önüne geçerek, yasama çoğunluğunca desteklenmeyen bir azınlık hükümetini iktidarda tutmak (*keep in power*) olmuştur. Ancak, Danimarka ve İsveç gibi *homojen* ve *uzlaşmacı* toplumlarda görülen böylesi azınlık hükümetleri, İsrail'de görülmez. Zira, dış politika ve küresel güvenlik (*security spheres*) alanlarında otoriter kararlar alabilen bir yürütmeye gerek duyulan bu ülkede yapıcı güvensizlik oyu, zayıf hükümetlere yol açmaktadır. Bir de, yapıcı güvensizlik oyu mekanizmasının, azınlık hükümetinin İsrail yasama organı olan, Knesset'te devamını kolaylaştırmakla birlikte, etkin ve otoriter bir yönetim için verebileceği çok da bir şey bulunmamaktadır. Ehud SPRINZAK / Larry DIAMOND, "Political Institutions, The Electoral System, Government, and Democracy", Edt. Ehud Sprinzak / Larry Diamond, *Israel Democracy Under Stress*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1993, s. 96-97. Michael G. ROSKIN / Robert L. CORD / James A. MEDEIROS / Walter S. JONES; *Political Science-An Introduction*, 4th Edt. Prentice Hall, New Jersey, 1991, s. 296. Yürütme istikrarsızlıklarının önüne geçmek için önerilen ve uygulamasına da rastlanılan *yapıcı güvensizlik oyu* yönteminde kullanılan "yapıcı" deyimini, Lijphart'a göre, aynı anda (*simultaneously*) yeni bir başbakan seçilmediği sürece, halihazır başbakanın parlamento tarafından görevinden alınamayacağı anlamına gelmektedir. Yürütmesini istikrara kavuşturmak için bu mekanizmayı yeni demokratik anayasasına koyma gereği duyan ülkelerden biri de, 1978'de İspanya olmuştur. LIJPHART, (dn. 1), 49. LIJPHART, (dn. 2), 120. Ayrıca bkz. Jack D. DOWELL / Siegfried A. VOGT, "The Chancellor's Role in German Politics", Edt. Taketsugu Tsurutani / Jack B. Gabbert, *Chief Executives*, First Printing, WSU Press, Pullman-Washington, 1992, s. 165. Peter CAMPBELL, "Avrupa'da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, (Çev. Ergun Özbu-dun), Cilt: XX, Sayı: 1-4, Ankara, 1963, s. 86. Geçmişte Dördüncü Fransız Cumhuriyeti ile günümüzde İrlanda'nın da bu uygulamaya yer verdiğini görmekteyiz. Michael LAVER / Kenneth A. SHEPSLE, "Cabinet Government in Theoretical Perspective", Edt. Michael Laver / Kenneth A. Shepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, First Published, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, s. 292.

Siyasal sistem planında da İsrail'de yepyeni bir dönemin başlamasına yol açan, başbakanın doğrudan seçimi olgusunu, birdenbire ortaya çıkmış bir anayasa değişikliği olarak görmek doğru değildir. Zira, yeni sistem arayışları için yaklaşık on yıl süren sert tartışmaların ardından, dünya tarihinde ilk kez bir parlamenter rejimde, yürütme organının başı (şefi) konumundaki başbakan, doğrudan doğruya halka seçtirilmiştir. İsrail'de genelde siyasal sistemin yapısal sorunları üzerinde yoğunlaşan tartışmalarda öne çıkan en temel konu, etkin ve istikrarlı hükümetlerin kurulamaması olmuştur.¹¹ Bunun arka planına bakıldığında ise, bütün ülkeyi tek bir seçim bölgesi olarak kabul eden ve nispi (orantılı) temsile dayalı seçim sisteminin, çok partili sistemi körükleyen mekanizmasının etkileri görülecektir.¹² Bunun sonucunda da, çok sayıda siyasal parti parlamentoda temsil edilmektedir.¹³ Bir de, İsrail siyasal partilerinin gereğinden fazla ideolojik temellere sahip olması gibi nedenler de birlikte düşünüldüğünde, hiçbir parti tek başına hükümeti oluşturacak bir çoğunluğa sahip olamamış, ve ülke 1992 Anayasa reformuna kadar, sürekli olarak koalisyon hükümetleri ile yönetile gelmiştir. Bu ise, zayıf ve istikrarsız hükümetleri gündeme getirmiştir.¹⁴

İsrail'de, siyasal sistem açısından bir reformun gerekliliğine ilişkin olarak uzlaşma (consensus: mutabakat) zemini oluştuğunda, yürütmenin daha etkin ve istikrarlı kılınabilmesi konusunda, değişik çözümler önerileri de ileri sürülmüştür. Amerikan tipi "*Başkanlık Sistemi*" ile, İngiliz tipi "*Başbakanlık Hükümeti*" modellerinin önerilmesinin yanı sıra, seçim barajının yükseltilmesi ile yasama meclisindeki parti sayısını azaltmaya yönelik önlemlere varana kadar değişik eğilimler

¹¹ Samuel SAGER, *The Parliamentary System of Israel*, Syracuse University Press, New York, 1985, s. 7.

¹² İsrail demokrasisinde farklı grupların, yasama organında orantılı biçimde temsili ve bu yoldan meşruluklarının sağlanması, eski bir Yahudi geleneği olarak, seçim sistemi ile sürdürülmektedir. ÖZDEMİR, (dn. 9), 92.

¹³ Yasama organında temsil edilen siyasal partilerin azaltılmasına yönelik hedef, 1996 seçimlerinde sağlanamamış ve yine 20 partinin 19'u parlamentoya girebilmiştir. ÖZDEMİR, (dn. 9), 101.

¹⁴ SAGER, (dn. 11), 7. Hükümetin kurulması için küçük partilerin desteğine gerek duyan büyük partilerin her ikisinin de, kendi asıl çizgilerinden uzaklaşarak, küçük partilerle koalisyon kurmak zorunda kalmaları, hükümetlerin kuruluşunu güçleştirdiği gibi, koalisyonların devamını da hayli zorlaştırmıştır. ÖZDEMİR, (dn. 9), 95.

görülse de, sonunda ‘başbakanın doğrudan seçimi’ yönteminin benimsenmesi ile, var olan sorun, sistem içi bir manevra ile çözülmüş, ve karşılaştırmalı hükümet sistemleri literatüründe şu ana kadar rastlanmayan bir yöntemle, yürütmenin etkin ve istikrarlı bir konuma gelmesine çalışılmıştır.¹⁵ Ancak, seçilen yöntemin istenen sonuçları sağlayacağına yönelik beklentiler, yöntemle ilgili dezavantajların göz ardı edilmesine de yol açmamalıdır. Bu konuda doktrinde birtakım kaygılar bulunmaktadır. Örneğin, doğrudan genel oyla seçilmiş bir başbakanın, kazandığı üstün meşruiyet olgusuna da dayanarak, sahip olduğu yetkileri kötüye kullanabileceğine yönelik ihtimaller gündeme getirilmekle beraber, bunun giderilmesi noktasında ise şu görüşlere yer verilmektedir:

“Elbette böylesine bir reform, ilkeleri sağlam bir şekilde belirlenmiş hak ve özgürlük bildirileri (*bill of rights*) gibi reformlarca desteklenmelidir. Fakat aksi durumda, birisine iyi şeyler yapması için iktidargüç (*power*) vermek, aynı kişinin bu gücü kötü amaçlar için de kullanabileceği gibi kaçınılmaz bir ikilemi (*dilemma*) de gündeme getirebilir.”¹⁶ Diamond bu suretle, yürütme şefinin halkın genel oyu ile gelmesinin, ona kazandıracığı güçlü meşruiyet silahının, reformu savunanlarca istenen amaçlardan¹⁷ çok farklı biçimlerde kullanılabilmesine vurgu yapmaktadır. Diamond, sonuç olarak şöyle bağlamaktadır: “Hangisi daha tehlikelidir: Güçlü bir liderin, yetkisini kötüye kullan-

15 Yapılan kamuoyu yoklamaları, “başbakanın doğrudan seçimi” alternatifinin, halkın % 80’i tarafından desteklendiğini göstermiştir. Reuven Y. HAZAN, “*Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel’s New Electoral and Political System*”, *Electoral Studies*, Vol: 15, No: 1, 1996, s. 27.

16 SPRINZAK / DIAMOND, (dn. 10), 99.

17 Bu noktada reformun en önemli amacı, yapılan genel seçimler sonucunda yürütme şefinin hemen belirlenmesidir. Böylece, başbakanın doğrudan seçimi İsrail’de, yalnızca 1980’lerde ortaya çıkan sorunların düzeltilmesini değil, aynı zamanda uzun vadede bundan da önemli olan, daha güçlü ve istikrarlı bir yürütme, ve dolayısıyla, hükümet sistemi meydana getireceği ümidiyle kabul edilmiştir. HAZAN, (dn. 15), 24. İsrail yürütme reformunun, dolaylı da olsa, bir diğer amacı ise; yasama meclisine giren küçük partilerin sayısının azaltılması idi. Ancak, 1996 seçimlerinde bu hedef gerçekleşmemiştir. Seçimlere katılan 20 partiden 19’u parlamentoya (Knesset) girmeyi başarmış ve öylesine bir aritmetik oluşmuştur ki, 120 sandalyeli parlamentonun 54’ü 9 parti arasında bölüşülmüştür. ÖZDEMİR, (dn. 9), 101.

ması mı, yoksa güçlü bir liderin yokluğu mu?”¹⁸

3- 1996 Öncesi ve Sonrası İtibariyle İsrail’de Yürütme ve Yasama İlişkilerine Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım

Bir siyasal rejimde, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı konum ve ilişkileri, o sistemin niteliğini belirleme noktasında temel bir kriter olarak öne çıkmaktadır. Bu noktada, özellikle de yürütmenin, sistemin geneli içinde olduğu kadar, yasama organı karşısında da hangi konumda bulunduğu önem taşımaktadır. Zira günümüzde, bütün çağdaş siyasal rejimlerin, yürütme merkezli yönetim modelini öne çıkaran bir süreç izlediklerine tanık olunmaktadır.

Yürütmeye yönelik olmakla birlikte, genelde İsrail siyasal sisteminin bütününe etkileyen reform sonrasında, yürütme ve yasama arasındaki ilişkilerin daha iyi anlaşılması açısından, önceki dönemle bir karşılaştırma yapmakta yarar vardır. Bu konuda Bernard Susser’in gözlem ve benzetmelerine bakacak olursak, şunları ifade ettiğini görebiliriz: “Eski ve yeni sistem arasındaki farkı, satıcı ve alıcı arasındaki ilişkiye benzetebiliriz. *Eski sistemde* küçük partiler, koalisyon hizmetlerini büyük partilere satmayı amaçlardı. İki büyük partinin ise, yalnızca bu küçük partilerce satılan malları almaktan başka çareleri yoktu. Müşterilerin bunlardan başka seçenekleri olmadığı ve alıcıların da iki tane olduğu düşünülürse, doğal olarak fiyatlar birdenbire artar. *Yeni sisteme göre*, siyaset piyasasının dinamiğini temelden değiştiren seçilmiş bir başbakandan başka alternatif yoktur. Yani alıcı bire inmiş, satıcı çoğalmıştır. Küçük partilere bazı mükafatlar ve yetki sözü verilerek koalisyona zorlanır ve başbakana karşı gelmekten vazgeçmeleri sağlanır. Karşı gelmek, parlamentoda henüz kazandıkları sandalyeleri tehlikeye atmak demektir. Siyasal güçleri olmayınca, küçük partilerin ısrarla istedikleri koalisyon ücretleri de birden düşer. Daha doğrusu, güçleri büyüklükleriyle orantılı duruma gelir.”¹⁹

İsrail’de de, yürütmeyi etkin ve istikrarlı bir yapıya kavuşturma amacına yönelik olarak, 1992’de çerçevesi çizilip, 1996’da uygulamaya ko-

¹⁸ SPRINZAK / DIAMOND, (dn. 10), 99.

¹⁹ Bernard SUSSER, “*The Direct Election of the Prime Minister: A Balance Sheet*”, Edt. Daniel J. Elazar / Shmuel Sandler, *Israel at the Polls 1996*, London and Portland, 1998, s. 254-256’dannaklen: ÖZDEMİR, (dn. 9), 102.

nan başbakanlık reformunun, İsrail hükümet sistemi üzerinde ne gibi etkileri olduğuna ilişkin olarak da şöyle bir sonuca ulaşabiliriz:

Her şeyden önce, İsrail'in, yürütmedeki yeni düzenlemelerle, var olan parlamenter rejimden olası bir başkanlık rejimine geçip geçmediğini ele almamız gerekmektedir. İsrail yürütme şefinin doğrudan doğruya halkın genel oylarıyla belirlenmesi nedeniyle, bu rejimin bir çırpıda başkanlık modeline benzetilmesi, yanlış bir hüküm olmanın yanı sıra, yüzeysel bir yaklaşımdan da ibaret olarak kalacaktır. Şöyle ki; başkanın (president) bile doğrudan seçiminin, bir başkanlık rejimi oluşturmak noktasında tek başına yeterli olmadığı açık iken,²⁰ burada başbakanın, sadece doğrudan doğruya seçilmesi ile sistemin başkanlık rejimi sayılacağını ileri sürmek, pek doğru bir değerlendirme sayılmaz. Her ne kadar, yürütme şefinin göreve gelmesi bakımından, başkanlık rejimi yönünde bir eğilim görülmüş olsa bile; yürütme organı, başkanlık rejiminde olmayacak biçimde, yasamanın güvenoyuna (*confidence vote*) bağlı kalmaya devam etmektedir. İsrail'deki yeni sistem, bu yönüyle, başkanlık hükümeti modelindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uzağında kalmıştır. Ayrıca, parlamentarizmin en temel ilkelerinden olan, *yasamanın yürütmeyi düşürüp, yürütmenin de yasamayı feshedebilmesi*,^{21 22} İsrail'de genel geçer bir uygulamaya sahiptir.

²⁰ Başkanın doğrudan seçimi kriterinin, tanımlayıcı bir şart olup, yeter bir şart olmadığı konusunda daha geniş bilgi için bkz. SARTORI, (dn. 9), 114, 155.

²¹ Yürütme ve yasama organlarının halihazır anayasal yetkilerinden olan bu ilkeler gereği; yürütme şefi, hükümetin sağlıklı işlemesine engel olan bir yasama çoğunluğu ile karşılaştığında, devlet başkanına danışarak yasamayı feshedebilmektedir. Buna karşılık da, yasama organı (Knesset), % 50+1 (61 üye) çoğunluk oyu ile yürütmeye (başbakan veya kabinenin tamamına) güvensizlik oyu (*no confidence vote*) verebilmektedir. ÖZDEMİR, (dn. 9), 103. Benzer bir önerinin İtalya'da da ileri sürüldüğünü, ancak sonuç alınmadığını öğrenmekteyiz. Geniş bilgi için bkz. Augusto BARBERA, "Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo", *Democrazia e Diritto-2*'den naklen: Matthew Soberg SHUGART / John M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 164. Ancak, yasamanın elinde karşı silah gibi duran bu yetkinin kullanımı sonucunda, yasama da aynı yaptırıma maruz kalmakta, diğer bir ifadeyle, kendi kendini feshetmiş olmaktadır. Çünkü, bu durumda da yasama ve yürütme için yeni seçimlere gidilmektedir. SHUGART / CAREY, (dn. 21), 164. LIJPHART, (dn. 2), 123.

²² Bir önceki dipnotta da yer alan, 'Temel Kanun'un (*Basic Law*) yürütme şefi-

İşte bu durumun, doğrudan seçim olgusunun özüyle bağdaşmayacağını ileri süren ve bizim de katıldığımız doktrindeki görüş, devamla; “halkın genel oyu ile seçilen bir başbakan (prime minister), sadece halkına karşı borçlu ve sorumludur. Yoksa o, konusu suç olan eylemlerin dışında, yasama önünde herhangi bir sorumluluk taşımaz.” demek suretiyle, İsrail’de yürütmenin, yasama karşısında olması gereken asıl konumuna dikkati çekmiştir.²³ Durum böyle olunca da, İsrail, parlamenter veya başkanlık hükümeti modellerinden hiçbirine tam anlamıyla uymamaktadır. Bu noktada Lijphart, 1996’dan sonra başbakanın, 1) yasama organı yerine, halk tarafından seçilmesi, 2) yeni seçimlerle veya yasamanın yürütmeyi görevden alması söz konusu olmadığı takdirde, dört yıl sabit süre ile görevde kalması, ve de, 3) doğrudan seçilmenin kazandırdığı demokratik meşruiyet ile kabinenin de üzerinde etkili bir baskı kurması sonucunda, yürütmenin kazandığı yeni konum ile, parlamenter rejimdeki bir başbakandan ziyade, başkanlık rejimindeki bir başkan statüsünde görüldüğünden hareketle, İsrail hükümet modelini, başkanlık rejimleri arasında değerlendirmektedir.²⁴

1996’dan sonra yürütmesini istikrar ve etkinliğe kavuşturmak için bir dizi reform gerçekleştiren İsrail, hükümet sisteminin başkanlık tarzında olmasını isteseydi, bütün mekanizmasını yeniden düzenlemesi

ne tanıdığı, yasamayı feshetme (dissolve) yetkisi, şayet üzerinde çok düşünülmeden, aceleyle (precipitating) kullanılırsa, bunun maliyeti, yeni bir başbakanlık seçimine gitmek olacaktır. SPRINZAK / DIAMOND (dn. 10), 99. İsrail yasama organı olan Knesset’i fesheden bir başbakan, aynı zamanda kendi düşüşüne de neden olarak, adeta harakiri yapmaktadır. Zira, yasama organının feshiyle birlikte, başbakanlık seçiminin de yenilenmesi gerekmektedir. SHUGART / CAREY, (dn. 21), 164. Yeni bir parlamento seçmenin, öncekinden farklı bir yasama manzarası göstereceği konusunda ise herhangi bir garanti yoktur. SARTORI, (dn. 9), 154. LIJPHART, (dn. 2), 123.

²³ SPRINZAK / DIAMOND, (dn. 10), 99.

²⁴ Lijphart başkanlık rejimini, yürütme ve yasama erklerinin, hem kaynağında (*seperate origin*) hem de devamında ayrılık (*seperate survival*) olarak ele alan Shugart ve Mainwaring’in bu tanımlamasındaki kriterlerin ikincisi, yani erklerin *devamında* ayrılık kriteri açısından İsrail’deki yeni hükümet modelinin, çok açık biçimde *başkanlık* olarak nitelendirilmesinin söz konusu olamayacağını belirtmektedir. Zira, halkın oyu ile seçilen başbakanın, yasamanın güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi de bu yargıyı desteklemektedir. LIJPHART, (dn. 2), 123-124.

gerekecekti. Ancak öyle yapmayıp, parlamenter rejime, doğrudan halk tarafından seçilen bir başbakanın monte edilmesi ile, uygulaması çok daha zor bir tercihte bulunmuştur.

İsrail'deki yürütme reformunun savunucularından biri olan Bogdanor, yürütme şefinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin, İsrail'e, Beşinci Fransız Cumhuriyeti'ndekine açık benzerlikler taşıyan bir hükümet sistemini benimsediği izlenimi vereceğini ileri sürmektedir.²⁵ Ancak Sartori, bu noktadaki yaklaşımın bütünüyle yanlış olduğuna dikkati çekmektedir. Sartori'nin, bizim de katıldığımız gerekçeleri şunlardır: Yürütmenin başı konumundaki başbakanın, halkın genel oyu ile seçilmesi, o sistemin, Fransız tipi yarı-başkanlık düzenine benzemesi noktasında gerek-şartı olsa dahi, yeter-şartı değildir. Sartori ayrıca, Fransız yarı-başkanlık sisteminde başbakanın, normalde, sürekli bir yasama çoğunluğuna gerek duyduğunu ve bu çoğunlukla birlikte onun da değişebileceğine işaret ederek, İsrail'deki genel oyla seçilen başbakanın ise, Fransa'dakinin tersine, değiştirilemediğini ve seçmenlerin verdiği veya veremediği destekle, dört yıl gibi sabit bir dönem (*a fixed period*) için yerinde kaldığının altını çizmektedir.²⁶ Fransa ve İsrail arasındaki gerçek benzerlik, asıl, her ikisi de ayrı ayrı ve doğrudan seçimlerle oluşan yasama ve yürütme arasındaki *erkler ayrılığında* kendini gösterir.²⁷ Ancak, düalist (ikili) yürütmeyi benimseyen bu iki ülkenin yürütme şefi konumlarında, Fransa'da *cumhurbaşkanı* (devlet başkanı) var iken, İsrail'de ise, *başbakan* (hükümet başkanı) bulunmaktadır. Duverger'in, kuramsal çerçevesini çizdiği yarı-başkanlık sistemi kriterleri²⁸ dikkate alındığında, İsrail hükümet modelinin, bu sistemle de tam örtüşmediği görülecektir.

25 SPRINZAK / DIAMOND, (dn. 10), 97.

26 SARTORI, (dn. 9), 154. LIJPHART, (dn. 2), 123.

27 SPRINZAK / DIAMOND, (dn. 10), 97.

28 Duverger'e göre, bir sistemin yarı-başkanlık olarak tanımlanabilmesi için, şu üç unsurun birlikte bulunması gereklidir: 1) Devlet başkanının genel oy ile seçimi, 2) Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması, ve 3) Yürütme organının, devlet başkanı yanında, bakanlar kurulunun da bulunduğu düalist özellikte olması, ve yasamanın güvenine dayanması. Maurice DUVERGER, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, No: 8, 1980, s. 166.

Yürütme ve yasama organı arasındaki ilişkilerin düzenlenişi açısından, İsrail hükümet modelinin, parlamenter geleneğe daha yakın durmakla beraber, Lijphart'ın klasikleşen şemasına göre; yürütmenin başındaki güçlü başbakanın, yasama tarafından seçilmediği, ve fakat, yasamaya da güvenoyu ile bağlı olduğu dikkate alındığı takdirde, parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında melez (hybrid) bir yapı örneği gösterdiği düşünülebilir.²⁹ Hazan da İsrail modelinin; “engellenmiş başkanlık” ile “dengelenmiş parlamentarizm” arasında değişen Fransız sistemi karşısında, daha çok sentez ve orta yol niteliğinde olduğunun altını çizmektedir.³⁰ Bu görüşün de, Lijphart'ın “karma hükümet” modeli nitelemesiyle benzeştiği görülmektedir.

Sonuç

Demokratik parlamenter rejim uygulamaları içinde İsrail, hükümet başkanını doğrudan halkın seçimleriyle belirlemeye çalışmakla tüm dikkatleri üzerine çekmiş ve karşılaştırmalı hükümet sistemleri literatürüne de bir yenilik getirmiştir. İlk kez 1996 yılında başbakanı doğrudan genel oyla belirleme uygulamasıyla, saf parlamentarizmden ciddi bir sapma örneği sergileyen bu ülkede, istikrarlı ve etkin hükümet arayışlarından da ancak bu yolla bir sonuç alınmaya başlanmıştır.

Açık ve net bir siyasal parçalanmanın gözlemlendiği ve benzer eğilimdeki siyasal partilerin birleşmeye özenle yanaşmadıkları İsrail'de, yasama organı (Knesset) için yapılan seçimlerde tek başına hiçbir partinin seçmenden %20'nin üzerinde oy toplayamamasına rağmen, başbakanlık seçimlerinde sonucu ikinci tura bırakmadan, farklı partileri destekleyen seçmenlerin daha ilk turda öne çıkan iki başbakan adayı etrafında, salt çoğunluğun az bir miktar altında ve üzeri bir oranda toplanmaları, yürütme şefini belirlemeye yönelik bu yeni modelin kendine özgü ve tartışmasız bir avantajı olarak görülebilir.

Yeni düzende yapılan seçimler, parlamento için iki büyük parti arasındaki yarışmanın, başbakanlık seçimi yanında ikinci plana düşmesi ile de dikkat çekmiştir. Şöyle ki; hükümetin, sandıkta zaferini ilan eden başbakan adayı tarafından kurulacağı olgusu karşısında, iki büyük partiden (İşçi Partisi ve Likud) hangisinin seçim yarışından önde

²⁹ LIJPHART, (dn. 1), 46.

³⁰ HAZAN, (dn. 15), 31, 34.

çıkacağına pek de bir önemi kalmamıştır. Seçimi kazanan başbakan adayı tarafından kurulacak hükümetin, sahip olduğu takdirde büyük bir güç elde etmiş olacağı sağlam bir yasama çoğunluğunu arkasında bulamadığı durumlarda, bir güvensizlik oyu ile düşürülmesine ise zayıf bir olasılık gözüyle bakılmaktadır. Zira yenilenecek seçimlerde, aynı yasama üyesinin yeniden seçilmesine garanti gözüyle bakılmayacağından, yürütmeyi düşürmek suretiyle seçimlere gitmeyi de, hiçbir parlamenterin istemeyeceği düşünülmektedir.

Şu da var ki; İsrail'de, başbakanı doğrudan halka seçtirmek suretiyle, yürütme tartışmasız bir istikrar kazanmış olmakla birlikte, seçim reformunun da amaçlarından biri olan başbakanın güç ve otoritesinin artırılması çabaları ise, en azından kısa vadede parti sistemindeki parçalanmışlığın önüne geçilememesi nedeniyle, şimdilik sonuçsuz kalmıştır.